

Plastsatsningen – ett fritt formulerat uppdrag

En utvärdering av
Naturvårdsverkets arbete
2018–2020

RAPPORT 7001 | JULI 2021



Plastsatsningen – ett fritt formulerat uppdrag

En utvärdering av Naturvårdsverkets arbete 2018–2020

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

E-post: natur@cm.se

Postadress: Arkitektkopia AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-7001-4

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2021

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2021

Omslagsfoto: Jasmin Sessler



Förord

Som ett led i Sveriges arbete mot en mer hållbar plastanvändning har regeringen gett Naturvårdsverket i uppdrag att använda högst 78 miljoner kronor årligen mellan 2018 och 2020 för att minska plaster i hav och natur. Som ett led i Naturvårdsverkets fortsatta arbete mot en mer hållbar plastanvändning ville myndigheten få satsningens effekter belysta. När utvärderingen publiceras har Naturvårdsverket tagit ytterligare steg mot målet om en hållbar plastanvändning. Utvärderingen har genomförts av Julia Grosse (uppdragsledare) och Björn Persson, båda på kunskapssamordningsenheten, samt Hilda Klingvall, trainee. Medarbetare på resurseffektivitetsenheten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till utvärderingsrapporten. Rapporten har godkänts av Maria Ohlman, chef för hållbarhetsavdelningen.

Maria Ohlman
Chef för hållbarhetsavdelningen

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	6
En mängd prestationer har uppnåtts, men det finns brister	6
Otydlighet och kortsiktighet har fördröjt kraftfulla prioriteringar	7
Lärdomar om omfattande satsningar	7
Summary	8
Much progress has been made but there are areas in need of improvement	8
Forceful prioritisation has been delayed by vagueness and short-term thinking	9
Lessons about larger initiatives	9
Inledning	10
Syfte	11
Frågeställningar	11
Avgränsningar	12
Utgångspunkter	12
Bedömningsgrunder	13
Rekonstruerad effektkedja	13
Material och metod	15
Projektredovisningar	15
Fördjupande intervjuer	16
Genomförande av satsningen	17
Andra plastrelaterade regeringsuppdrag	17
En trevande start	18
Prioriteringar växer fram	18
Finansiering av andra aktörers arbete	20
Överföringar till andra myndigheter	20
En mindre del medel har använts för forskning	20
Medel till de flesta projekten har sökts i konkurrens	20
Karakterisering av prestationerna	24
Många externa projekt med kort tidshorisont	24
Naturvårdsverket som möjliggörare	26
Fokus på kunskapsproduktion	27
Offentliga aktörer som projektutförare och målgrupp	28
Rapporter är den givna spridningsformen	31
Utvärdering självklar utanför avropen	33
Balanserad fördelning av aktivitetskategorier	34
Hänsyn till plastflöden och läckagemönster	35
Projekten i relation till styrdokument	38
Vissa typer av effekter nämns, andra inte	42
Utveckling över tid	43

Erfarenheter från genomförandet och upplevda effekter	44
En ändamålsenlig organisation har vuxit fram	44
Varierat omhändertagande av projektresultat	46
Otydliga externa effekter	46
Förväntad miljönytta	47
Styrdokumentens mål uppfyllda	48
Sammanfattande iakttagelser	49
En mängd prestationer har uppnåtts, men det finns brister	49
Intermediära effekter har uppnåtts	51
Otydlighet och kortsiktighet har fördröjt kraftfulla prioriteringar	51
Lärdomar om omfattande satsningar	52
Diskussion och rekommendationer	54
Omvärldsbevakning kan ge vägledning	54
Förutsättningar för att nå effekter kan förbättras	55
Inget jämställdhetsperspektiv	57
Rekommendationer för det fortsatta arbetet med platsatsningen	57
Rekommendationer för kommande uppdrag med begränsad styrning	60
Källförteckning	62
Bilaga 1 – Regleringsbrev	63
Bilaga 2 – Naturvårdsverkets interna prioriteringsordning	65
Hållbar konsumtion och produktion	65
Effektmål 2030	65
Infrastruktur för klimatsmart, cirkulär plastanvändning	66
Effektmål 2030	66
Plast i naturen	66
Effektmål 2030	66
Bilaga 3 – Exempel på måluppfyllelse utifrån den interna prioriteringsordningen	67
Bilaga 4 – Intervjuguide	70
Arbetsprocesser	70
Resultat och effekter	70
Satsningen som helhet	71
Avslutning	71

Sammanfattning

Negativ miljöpåverkan av plast är ett omfattande problem. Som ett led i Sveriges arbete för en mer hållbar plastanvändning har regeringen genom ramanslaget gett Naturvårdsverket i uppdrag att använda upp till 78 miljoner kronor årligen mellan 2018 och 2020 för att minska plaster i hav och natur.

Inför Naturvårdsverkets fortsatta arbete mot en mer hållbar plastanvändning önskade myndigheten att satsningens resultat och effekter skulle belysas ytterligare. Regeringen har dock inte angett några särskilda insatser eller specificerade effekter som satsningen skulle uppnå, utan Naturvårdsverket har haft ett relativt fritt formulerat uppdrag utifrån givna ekonomiska ramar.

Syftet med utvärderingen är därför att specifikt sammanfatta erfarenheter av platsatsningens genomförande som grund för Naturvårdsverkets fortsatta arbete mot en mer hållbar plasthantering. Utöver det vill vi mer allmänt öka kunskapen om hur resultaten av att ta emot medel med relativt lite styrning kan se ut. Det har vi gjort genom att analysera kopplingen mellan projektens utfall eller resultat och de styrdokument som finns att tillgå. Vi har även intervjuat de medarbetare som arbetat med satsningen för att fånga upp erfarenheter och vad de identifierar som effekter.

En mängd prestationer har uppnåtts, men det finns brister

Naturvårdsverket har bidragit till att en mängd aktiviteter och projekt har genomförts som knyter an till de utmaningar som i olika styrdokument pekas ut som de mest centrala. Att många projekt startats först i samband med att aktören har fått finansiering från Naturvårdsverket kan indikera att projektet ifråga annars inte hade genomförts.

Naturvårdsverket har i stora delar uppnått resultat som ligger i linje med de resultatmål som myndigheten formulerat för 2021 i sin interna prioriteringsordning för en hållbar plastanvändning. Dessa resultatmål fångar i sin tur upp de områden som lyfts fram i den nationella strategin för en cirkulär ekonomi.¹ De två resultatmål som ännu inte uppnåtts sorterar under rubriken ”Plast i naturen” och handlar båda om implementering av åtgärder som till stor del ligger utanför Naturvårdsverkets mandat och möjlighet att påverka då de kräver företags respektive hela samhällets medverkan. Sett i ljuset av uppdraget att agera nationell plastsamordnare bedömer vi att Naturvårdsverket har goda förutsättningar för att nå dessa mål i samspel med de aktörer som involveras i detta arbete och det arbete som samordningen kan vara en katalysator för. Den interna prioriteringsordningen verkar dock inte kontinuerligt ha använts som ett verktyg för att välja och skapa projekt, utan målen tycks ha applicerats till viss del i efterhand på redan uppnådda resultat.

Det har inte funnits förutsättningar för att initiera större projekt av mer strategisk karaktär. En planering utifrån tematiska portföljer har inte etablerats förrän

¹ Cirkulär ekonomi – Strategi för omställningen i Sverige (2020)

mot slutet av de tre undersökta åren av satsningen till följd av att det inte verkar ha funnits någon tydlig verksamhetslogik. I stället för på effekter har fokus legat på aktiviteter.

Flera intermediära effekter i form av en ändamålsenlig organisation och grundläggande övergripande kunskap har uppnåtts.

De flesta effekter har antagligen ännu inte hunnit inträda då det har gått för kort tid eller då det enbart tagits fram förslag på åtgärder utan konkreta steg mot implementering och genomförande. Vidare finns det utrymme att systematisera omhändertagandet av prestationerna i större utsträckning än vad som görs idag. Hur väl Naturvårdsverket lyckas med sitt uppdrag som nationell platsamordnare är här antagligen avgörande för det framtida arbetet.

Otydlighet och kortsiktighet har fördröjt kraftfulla prioriteringar

Satsningen är till stora delar otydligt avgränsad och formulerad. Därför har Naturvårdsverket behövt lägga relativt mycket tid på att hitta en lämplig inriktning samtidigt som medel skulle användas under respektive budgetår.

Naturvårdsverket har under den utvärderade perioden inte satt agendan för arbetet mot en mer hållbar plastanvändning i Sverige utan har många gånger agerat på ett ad hoc-artat sätt som kan beskrivas som snarare reaktiv än proaktiv. Myndighetens agerande karakteriseras dock av att vara pragmatiskt och lösningsfokuserat där medarbetarna inom givna ramar försökt hitta kostnadseffektiva lösningar i mindre skala i stället för omfattande projekt med större osäkerhet i resultaten. Vidare är Naturvårdsverkets position och angreppssätt avsevärt tydligare i den färdplan som publicerats i maj 2021.

Lärdomar om omfattande satsningar

Det tar tid och resurser att introducera ett ämnesområde och tvärsektoriella arbetsrutiner i en stor organisation som Naturvårdsverket.

Användningen av aktörer från existerande ramavtal kan ses som ett effektivt sätt att relativt snabbt få önskat resultat med hög kvalitet. Likväl finns en risk med att använda sig av på förhand givna leverantörer i de fall då en alternativ utförare hade kunnat göra ett bättre arbete.

Vidare är kommunikation och kunskapsdelning internt och framför allt mot externa aktörer är en nyckelfaktor för att effekter ska kunna uppnås. Strategisk samverkan med externa aktörer tycks inte ha skett förrän under 2020 efter att Naturvårdsverket hade fått ett explicit samverkansuppdrag av regeringen. Utöver ett aktivt och kontinuerligt kommunikationsarbete menar vi att den strategiska samverkan är central för att kunna öka räckvidden och att lägga grunden för att olika samhällsaktörer ska vilja implementera och tillämpa de förändringar som till exempel olika sorters styrmedel syftar till.

Summary

The environmental impact of plastics is a major problem. As part of Sweden's efforts to achieve a more sustainable use of plastics, the Government tasked the Swedish Environmental Protection Agency (EPA) to spend up to SEK 78 million annually between 2018 and 2020 to reduce plastics in the sea and in nature. This funding has been included in the agency's allocated framework funding.

To prepare for the Swedish EPA's continued efforts to achieve a more sustainable use of plastics, the agency wanted to analyse the results and outcomes of the initiative in more detail. However, the Government did not specify any special measures or outcomes for the initiative. Instead, the Swedish EPA had relatively free hands to formulate the assignment based on the defined financial framework.

As such, the purpose of the evaluation is to specifically summarise experiences from implementing the plastics initiative to help in the agency's continued efforts to achieve a more sustainable use of plastics. More generally, we also want to gain a better understanding of what happens when funding is provided with relatively limited guidance. We have done this by analysing the connection between the project's outcome or results and the available policy documents. We have also interviewed staff who worked with the initiative so we could include their experiences and what they identify as outcomes.

Much progress has been made but there are areas in need of improvement

The Swedish EPA has contributed to the organisation of many activities and projects related to the most central challenges as defined by various policy documents. That many projects were only begun because of funding from the Swedish EPA may indicate that these projects would otherwise not have taken place.

The Swedish EPA's achieved outcomes are largely in line with the agency's expected outcomes formulated for 2021 in its internal priority for the sustainable use of plastics. These expected outcomes, in turn, encompass the areas highlighted in the national strategy for a circular economy.² The two expected outcomes not yet achieved fall under the category "Plastics in nature" and both deal with implementing measures that are largely outside the Swedish EPA's mandate and ability to influence as they require the participation of companies and society at large. Viewed in light of the assignment to serve as the national plastics coordinator, we believe that it is well within the Swedish EPA's ability to achieve these goals by working with relevant stakeholders and through the efforts that our coordinating role can promote. However, the Swedish EPA's internal priority has not always been utilised when selecting and creating projects and the goals seem to have been applied to some extent after the fact on outcomes that had already been achieved.

² Circular economy – Strategy for the Swedish transition (2020)

It has not been possible to initiate larger projects of a more strategic nature. No thematic planning was done until near the end of the initiative's three years since there does not appear to have been any clear operational logic. Instead of outcomes, the focus was on activities.

Several intermediate outcomes in the form of an appropriate organisation and basic overall knowledge have been achieved.

Most of the outcomes have probably not yet come to fruition since the period was too short or only proposals for measures had been developed without concrete steps to implement these. There is also room for systematising how outcomes are utilised more than is currently the case. How well the Swedish EPA succeeds with its assignment as national plastics coordinator is likely decisive for future efforts.

Forceful prioritisation has been delayed by vagueness and short-term thinking

The initiative is largely vague in delimitation and formulation. This has resulted in the agency spending a relatively large amount of time finding a suitable focus all the while that funds were supposed to be used during each budget year.

During the evaluated period, the Swedish EPA has not established an agenda for the efforts to achieve a more sustainable use of plastics in Sweden. Instead, it has often acted in an ad hoc manner that can be described as reactive rather than proactive. However, the agency's actions are characterised by pragmatism and a focus on finding solutions, where staff have tried to work within the framework to find cost-effective, smaller scale solutions instead of extensive projects with greater uncertainty about what will be achieved. Furthermore, the Swedish EPA's position and approach are considerably clearer in the May 2021 roadmap.

Lessons about larger initiatives

It takes time and resources to introduce a subject area and cross-sectoral work routines in a large organisation like the Swedish EPA.

The use of suppliers from existing framework agreements can be seen as an effective way of achieving the desired outcome relatively quickly while maintaining high quality. Nevertheless, there is a risk in using pre-chosen suppliers in cases where an alternative contractor could have done a better job.

Furthermore, communication and knowledge sharing occur internally and, above all for external parties, are a key factor for achieving the expected outcomes. Strategic collaboration with external parties does not seem to have occurred before 2020 when the Swedish EPA was explicitly tasked by the Government to collaborate. In addition to active and continual communication efforts, we also believe that strategic collaboration is central to increasing impact and to laying the foundation for different societal stakeholders wanting to implement and apply the changes intended by various incentives.

Inledning

Det finns en mängd miljöproblem som är förknippade med plastanvändning och åtgärder för att motverka negativ miljöpåverkan har på senare tid hamnat högt på den nationella och internationella agendan. Att Sverige behöver ta ett stort ansvar för att motverka plast i hav och natur manifesterades bland annat vid FN:s havskonferens 2017 där Sverige gjorde ett antal åtaganden kopplat till plast som bidrar till att FN:s globala havsmål uppnås. Som ett steg bland ett flertal åtgärder föreslog vidare utredningen om hållbara plastmaterial att tillsätta en nationell resurs för samordning av plastfrågan och att låta Naturvårdsverket spela en central roll i att samla kunskap på ett ställe.³ Detta hörsammades också i regleringsbrevet för 2021 där regeringen avsätter särskilda medel för att stärka Naturvårdsverkets arbete, nationellt, inom EU och internationellt, för en mer cirkulär och hållbar plasthantering. Genom det ska förekomsten av plaster, inklusive mikroplaster, minskas i hav och natur. Regeringen har även utsett Naturvårdsverket som ansvarig för nationell plastsamordning.

Regeringen har genom ramanslaget gett Naturvårdsverket i uppdrag att använda upp till 78 miljoner kronor årligen mellan 2018 och 2020 för att minska plaster i hav och natur. Totalt har Naturvårdsverket alltså tilldelats 234 miljoner kronor för arbetet med att minska plast i hav och natur under perioden 2018–2020.

En mängd plastrelaterade projekt har genomförts med hjälp av denna finansiering. Enligt Naturvårdsverkets årsredovisning för 2020⁴ bidrar de åtgärder som initierats inom ramen för satsningen till att plast används på rätt plats, i resurs- och klimateffektiva, giftfria och cirkulära flöden med försumbart läckage.

Inför Naturvårdsverkets fortsatta arbete mot en mer hållbar plastanvändning ska satsningens resultat och effekter belysas ytterligare. Formuleringarna i regleringsbrevens för 2018, 2019 och 2020 om vilka insatser som avses har varit breda och specificerade i varierande grad (se bilaga 1). Gemensamt är dock tolkningen att många olika typer av aktiviteter kan rymmas under anslagsposten (utgiftsområde 20 anslagspost 1:1). Uppstartsfasen för att få igång arbetet med satsningen har varit mycket kort och medel har enbart beslutats för ett år i taget.

Exakt vilka miljöeffekter som förväntades med satsningen formuleras inte i något regeringsdokument som budgetpropositionen.⁵ Effekter bör följaktligen inte primärt förstås som förändrade mängder plast i hav och natur i bemärkelsen skräpanalys eller liknande. Snarare handlar det om effekter på kortare sikt i form av kunskapsproduktion och -spridning, samverkanserfarenheter, utveckling av styrmedel med mera som ska motverka kända negativa miljöeffekter. Dessa siktar i sin tur mot de effektmål som Naturvårdsverket har satt upp i ett längre perspektiv.

Vi kan alltså inte mäta samhällseffekterna av plastsatsningen eftersom det inte formulerats några sådana på förhand. Vi kan inte heller särskilja eventuella effekter av Naturvårdsverkets arbete eller de medel som myndigheten betalat ut, från effekten av andra faktorer som påverkar en hållbar plastanvändning i sam-

³SOU 2018:84. Det går om vi vill: förslag till en hållbar plastanvändning. Betänkande av Utredningen om hållbara plastmaterial.

⁴Naturvårdsverket (2021a)

⁵Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 20

hället. Vi kan däremot resonera kring vilka samhällseffekter som platsatsningen skulle kunna bidra till på längre sikt. Det gör vi genom att analysera kopplingen mellan projektens utfall eller resultat och de styrdokument som finns att tillgå, men även genom att intervjua de medarbetare som arbetat med satsningen för att fånga upp erfarenheter och vad de identifierar som effekter.

Syfte

Syftet med utvärderingen är att specifikt sammanfatta erfarenheter av platsatsningens genomförande som grund för Naturvårdsverkets fortsatta arbete mot en mer hållbar plasthantering. Utöver det vill vi mer allmänt öka kunskapen om hur resultaten av att ta emot medel med relativt lite styrning kan se ut.

Målet är att analysera vilka slags resultat den så kallade platsatsningen har genererat under de tre första åren, det vill säga 2018 till 2020, och vilka effekter som de kan förväntas generera framöver. Undersökningen innehåller en systematisering av de uppnådda prestationerna och en beskrivning och analys av upplevda effekter av satsningen i bred bemärkelse.

Eftersom Naturvårdsverket inte formulerat någon verksamhetslogik eller programteori för satsningen har vi tagit avstamp i några av de plastrelaterade styrdokument som tagits fram under den period om är aktuell för utvärderingen.

Frågeställningar

Följande frågeställningar ska besvaras:

- Hur kan de prestationer som levererats under den aktuella perioden kategoriseras och systematiseras?
- Hur står sig prestationerna i relation till EU-kommissionens första plaststrategi?⁶
- Hur står sig prestationerna i relation till Naturvårdsverkets interna prioriteringsordning?⁷
- Hur står sig prestationerna i relation till de negativa miljöeffekter som pekas ut i betänkandet *Det går om vi vill*?⁸
- Hur står prestationerna och arbetsprocessen sig i relation till resultat- och effektmålen som de formulerats i planen för den nationella plastsamordningen?⁹
- Vilka upplevda effekter går att identifiera bland nyckelpersoner på Naturvårdsverket som haft uppgifter inom ramen för satsningen?

I utvärderingslitteraturen nämns olika former av utvärderingar, som även kan kombineras. En vanlig utvärderingsform är effektutvärdering som analyserar vilka effekter en avslutad satsning eller ett program har lett till i relation till syfte och mål med insatsen. En annan form är processutvärdering som fokuserar på att analysera, och eventuellt justera, de arbetsrutiner eller processer som ingår vid hanteringen

⁶Europeiska kommissionen (2018)

⁷NV-0153-19, se även bilaga 2 och 3.

⁸SOU 2018:84. Det går om vi vill: förslag till en hållbar plastanvändning. Betänkande av Utredningen om hållbara plastmaterial.

⁹NV-00056-20, se även bilaga 3.

av en insats. Processutvärdering kan också handla om att justera olika delar i processen utifrån lärdomar som har dragits vid utvärderingar av tidigare insatser.¹⁰ Inledningsvis har fokus i denna utvärdering legat på effekter. För att kunna ge rekommendationer inför det fortsatta arbetet med den pågående satsningen och eventuellt framtida arbete under liknande förutsättningar finns dock även element av processutvärdering.

Avgränsningar

Utvärderingen går inte in på hur fördelningen av medel inom satsningen har sett ut på en detaljerad nivå, utan denna redovisas till regeringen i särskild ordning. Inte heller har resursåtgången i form av arbetstid internt synliggjorts. Det är en av anledningarna till att någon bedömning av kostnadseffektiviteten inte låter sig göras och detta ingår därför inte heller i frågeställningarna.

Avsaknaden av en befintlig verksamhetslogik för platsatsningen innebär också att en mer substantiell bedömning av relevans och effektivitet av satsningens prestationer inte är möjlig.

Projekt som inte hade avslutats eller saknade resultatdokumentation i mitten av april 2021 har vi inte kunnat ta hänsyn till. Detta innebär att framför allt projekt som har sjuväts under senare delen av 2020 inte omfattas av denna utvärdering. Vidare hann den så kallade plastgruppen¹¹ publicera sin *Färdplan för en hållbar plastanvändning*¹² precis i slutskedet av arbetet med denna rapport (maj 2021). Eftersom vårt utvärderingsuppdrag gällde perioden 2018–2020 har vi inte analyserat dess innehåll i relation till det vi kommit fram till. Arbetet med en hållbar plastanvändning har vid publiceringen av denna rapport alltså kommit längre än vad som avspeglas i utvärderingen.

Eftersom det inte finns någon jämförelsegrupp eller baslinje arbetar vi utan kontrafaktisk ansats som en effektutvärdering i strikt bemärkelse skulle kräva. Det finns därtill en mångfald olika omständigheter och förhållanden vid sidan av de genomförda insatserna som kan ha påverkat utfall och effekter, vilket gör det svårt att helt säkert identifiera vissa specifika effekter som ett direkt resultat av den undersökta satsningen. I stället har vi försökt kartlägga kedjan av aktiviteter och hur de i flera led och med tiden skulle kunna bidra till olika effekter. I den mån vi talar om effekter handlar det om förutsättningar för mer långsiktiga effekter eller upplevda effekter, snarare än effekter som på ett objektivt sätt går att härleda av genomförda aktiviteter. Av denna anledning är studien snarare att betrakta som en kvalificerad uppföljning där huvudsyftet är att möjliggöra förbättringar inför det fortsatta arbetet med satsningen och arbetet med liknande typer av uppdrag, det vill säga att den har en formativ karaktär.

Utgångspunkter

Här redogör vi kort för vilka utgångspunkter som väglett oss i arbetet med att bedöma erfarenheterna och effekterna från platsatsningen.

¹⁰Vedung (2009)

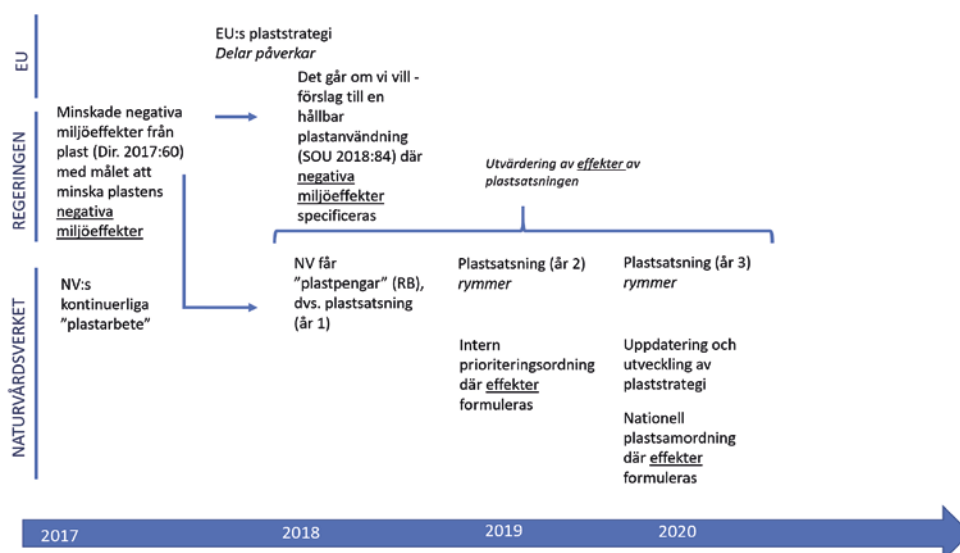
¹¹En mindre arbetsgrupp bestående av tjänstemän som arbetar på den enhet som är ansvarig för platsatsningen på Naturvårdsverket.

¹²Naturvårdsverket (2021b)

Bedömningsgrunder

Vi har valt att använda överensstämelsen med styrdokument som främsta bedömningsgrund, men har även försökt att värdera satsningen enligt klassiska utvärderingsdimensioner som relevans, effektivitet och måluppfyllelse.

Styrdokumenterna har tillkommit allt eftersom satsningen har pågått, där tidigare ställningstaganden påverkar senare samtidigt som nya aspekter kontinuerligt tillkommer (figur 1).



Figur 1. Tidsaxel över relevanta dokument som utvärderingen förhåller sig till.

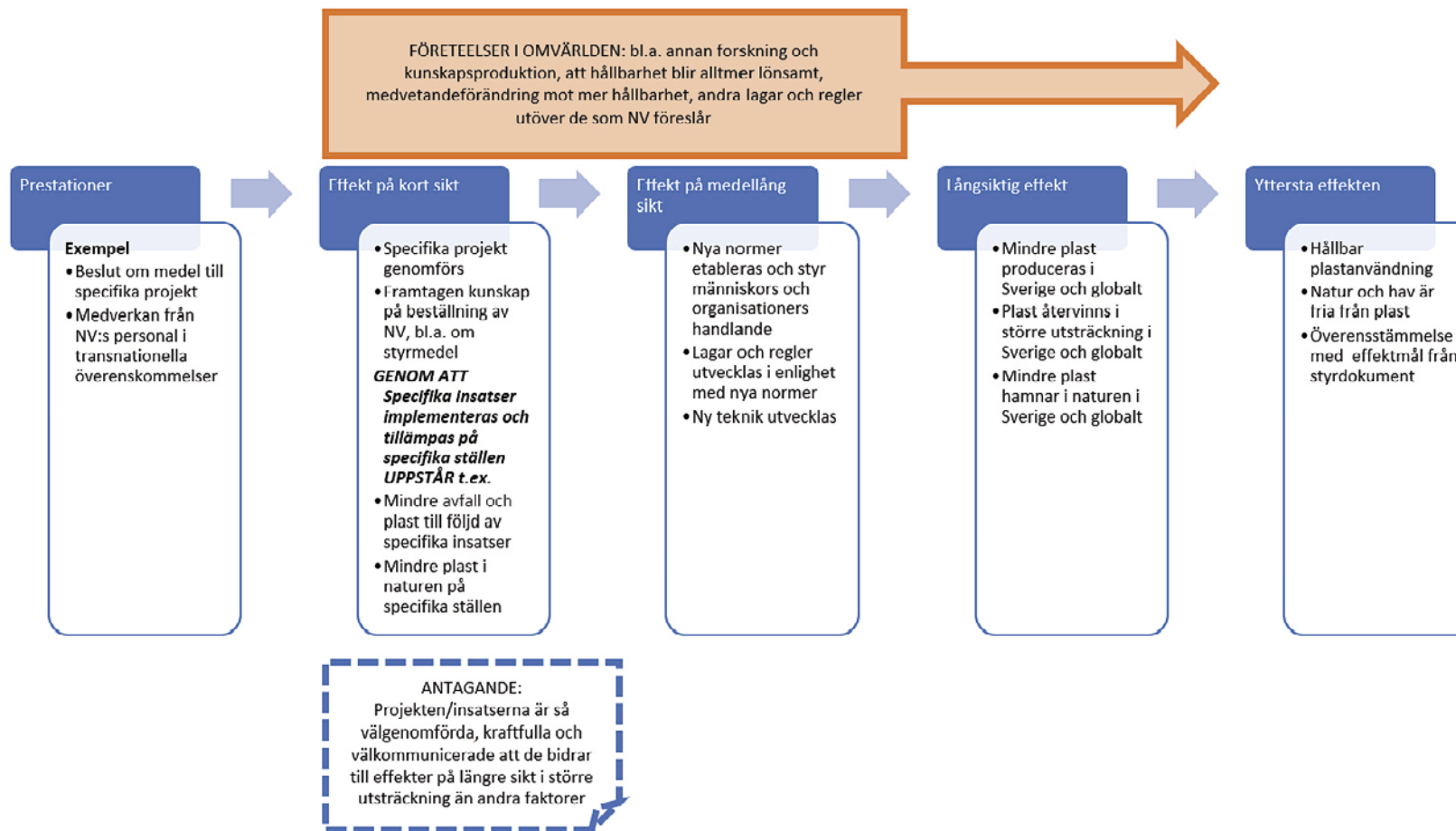
Naturvårdsverket började arbetet med den nationella platsamordningen under 2020 och är därför mest framåtsyftande, vilket gör att vi enbart förhåller oss till dess innehåll på ett mycket övergripande sätt. Platsamordningsuppdraget är också planerat att utvärderas i särskild ordning.

Rekonstruerad effektkedja

Utvärderingar brukar baseras på den underliggande verksamhetslogik eller programteori som det utvärderade projektet är tänkt att fungera utifrån. Den är ett stöd för att beskriva, systematisera och analysera insatsers eller verksamheters förutsättningar, genomförande och förväntade resultat och effekter.¹³

Under satsningens första år formulerades visserligen flera övergripande mål. Däremot görs inga explicita kopplingar mellan specifika aktiviteter eller prestationer och de mål som de är tänkta att uppnå eller den effektkedja de ska utlösa. I stället tycks det finnas en underliggande förståelse att summan av insatser kommer att falla ut i resultat- och senare effektmål. För att synliggöra det försöker vi åskådliggöra den underliggande tankekedjan kring orsaksmekanismer som vi bedömer ligger till grund för planeringen och genomförandet av satsningen (figur 2).

¹³Ekonomistyrningsverket (2016)



Figur 2. Rekonstruerad effektkedja av platsatsningen med orsaksmekanismer.

Den övergripande förståelsen av effektkedjan är att om alla, eller några, prestationer uppnås leder de till nytta och bidrar till att uppnå mål. I denna föreställning tas dock ingen hänsyn till omvärldsfaktorer som ligger utanför Naturvårdsverkets kontroll som också påverkar utfallet. Därför har vi kompletterat figuren med de antaganden effektkedjan bygger på och lagt till faktorer i omvärlden som effektkedjan rationaliserat bort, men som rimligen är av betydelse.

Tanken med denna utvärdering är att försöka fastställa i vilken grad de genomförda prestationerna, under förmodat gynnsamma omständigheter, kan bidra till att uppnå resultat och effektmål. Vi vill vidare undersöka hur prestationerna relaterar till andra styrande dokument som antas ha betydelse för vilka projekt och aktiviteter som Naturvårdsverket valt att genomföra och hur arbetet i stort har organiserats.

Material och metod

De medel som Naturvårdsverket haft till sitt förfogande inom ramen för satsningen har spenderats på en mängd olika sätt och det ligger utanför ramen för detta uppdrag att redogöra för innehållet i detalj. Därför har vi använt oss av såväl projektredovisningar i en deskriptiv kvantitativ portföljanalys som kvalitativt inriktade intervjuer med Naturvårdsverkets personal för att kunna bedöma satsningens resultat och effekter.

Vi har inte haft tillgång till dokumentationen av den dialog som har förts mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket i form av verksamhetsdialog och muntliga presentationer från Naturvårdsverkets sida. Därför kan vi inte bedöma om ytterligare preciseringar kring målen och eftersträvade effekter har kommunicerats vid starten av eller under den pågående satsningen.

Projektredovisningar

En central del i utvärderingen baseras på dokumentstudier. Syftet har varit att få en bättre överblick över det faktiska utfallet från vilka typer av aktiviteter som genomförts och vilka typer av resultat som uppnåtts inom ramen för satsningen.

Naturvårdsverket har använt medel för att genomföra olika typer av aktiviteter, oftast i form av projekt. Dessa projekt har i regel resulterat i prestationer som är dokumenterade. I vissa fall utgör prestationen, till exempel en publicerad rapport, samtidigt dokumentationen. I andra fall är det slutredovisningen av det genomförda projektet som är vår empiri. En viss del av medlen har använts för Naturvårdsverkets interna arbete med satsningen, det vill säga personal som planerat, administrerat och samordnat satsningen, vilket enbart undantagsvis resulterat i avgränsade redovisningar. Sådant internt arbete fångas dock delvis upp i intervjumaterialet. Vi har strävat efter att få ett så komplett material som möjligt.

Sammantaget omfattar det skriftliga materialet 142 projektredovisningar eller dokumentationer av aktiviteter. Vi har tagit del av den aktuella prestationen där vi har läst både slutredovisningen och andra dokument från Naturvårdsverkets diarium för att svara på analysfrågorna. I kvalitetssäkringssyfte har varje sådant projekt kodats i ett kalkylbladprogram utifrån på förhand bestämda kategorier/variabler av två utvärderare, först enskilt för att sedan jämföras och efter diskussion enas i en gemensam kodning. Vissa kategorier motsvarar de inriktningar som beskrivs i de styrdokument vi valt att jämföra materialet med. Kategorierna har

utvecklats efter en inledande explorativ kodning. Vi har försökt att koda relativt snävt i detta avseende för att få syn på eventuella mönster. Med tanke på plastfrågans komplexitet behöver det dock inte innebära att inte även andra värden inom samma variabel är berörda. Exempelvis kan ett projekt med syfte att minska behovet av plastanvändning även i förlängningen innebära att mindre plast hamnar i hav och natur. Eftersom detta dock sker indirekt har vi valt att inte koda projektet som något som syftar till att minska plast i hav och natur.

Materialet har också kodats utifrån resultat och effekter i ett program för kvalitativ analys för att bättre förstå och kunna exemplifiera den kvantitativa sammanställningen.

Insamlingen och kodningen har skett kontinuerligt under hösten 2020 och våren 2021.

Fördjupande intervjuer

Utöver dokumentstudierna har vi i oktober och november 2020 genomfört enskilda halvstrukturerade fördjupande intervjuer med tolv anställda hos Naturvårdsverket vars tjänster under den aktuella perioden åtminstone delvis har finansierats med medel från satsningen. Intervjupersonerna har haft god inblick i satsningens genomförande samtidigt som de arbetat med plastrelaterade frågor på olika enheter och under olika perioder. Syftet har varit att få en djupare inblick i de resonemang som förts vid starten och under genomförandet av platsatsningen samt att få en bild av hur arbetsprocesserna har sett ut och hur medarbetare har upplevt dem.

Vi valde intervjupersoner som huvudsakligen arbetar eller har arbetat relativt intensivt med platsatsningen vid någon tidpunkt. Ett annat kriterium vid valet av intervjupersoner var att uppnå en så stor variation som möjligt avseende organisationstillhörighet och tematisk kompetens. För att säkerställa att vi får arbetet med satsningen allsidigt belyst har vi bitt intervjupersonerna att föreslå ytterligare centrala medarbetare.

Intervjuerna har transkriberats och sedan kodats tematiskt. Vi har sedan analyserat materialet med utgångspunkt i frågeställningarna genom att förfina kategoriseringen och systematiskt jämföra intervjuernas innehåll.

I den sammantagna analysen har vi använt oss av både projektredovisningarna och intervjuerna för att kunna ge en rättvisande tolkning av satsningen som helhet utifrån de utgångspunkter vi redogjort för. I de fall då det har varit möjligt har vi försökt att triangulera, det vill säga jämfört de två materialen med varandra för att se huruvida de liknar eller skiljer sig från varandra.

Genomförande av satsningen

Naturvårdsverket har inte tidigare fokuserat på plast specifikt, utan plastfrågan har snarare ingått i andra frågor genom exempelvis arbetet inom producentansvaret och dagvattenfrågor. Här redogör vi kort för vilka andra regeringsuppdrag som berört plastområdet, hur arbetet med satsningen har lagts upp på Naturvårdsverket och vilka komponenter den innehållit.

Andra plastrelaterade regeringsuppdrag

Samtidigt som medel har avsatts för den här analyserade platsatsningen har regeringen även gett Naturvårdsverket ett antal regeringsuppdrag med plastfokus som delvis har finansierats med medel från satsningen. Vissa projekt ingår således samtidigt i flera regeringsuppdrag. Uppdragen har haft följande teman:

- mikroplaster i miljön¹⁴
- nedskräpning¹⁵
- ansvar och finansiering av förpackningsavfall vid privat införsel av varor¹⁶
- genomförande av engångsplastdirektivets rapporteringskrav¹⁷
- etappmål för återanvändningsbara förpackningar¹⁸
- nationell plastsamordning¹⁹
- utöka kunskapsläget kring nedskräpning i Sverige.²⁰

Även andra myndigheters regeringsuppdrag har finansierats av de medel Naturvårdsverket fått tilldelat för arbetet mot en hållbar plastanvändning. Dessa är:

- Statens väg- och transportforskningsinstitut – mikroplastutsläpp från transportsystemet²¹
- Livsmedelsverket – mikro- och nanopartiklar av plast i dricksvatten.²²

¹⁴ NV-08867-17, M2017/03180/S

¹⁵ Medel från uppdraget användes för projekt 2018–2020, men det formella regeringsuppdraget drogs tillbaka.

¹⁶ NV-08103-18, M2018/02231/Ke

¹⁷ NV-05475-19, M2019/01429/R

¹⁸ NV-05629-20

¹⁹ NV-00056-20

²⁰ NV-00057-20

²¹ N2017/07856/SUBT

²² N2018/05846/SUN

En trevande start

Sammantaget har cirka 50 personer på Naturvårdsverket haft uppgifter som varit relaterade till platsatsningen och cirka 20 tjänster har finansierats med medlen. Huvudansvaret för satsningen lades till en början på den enhet som bedömdes ha mest kunskap om plastrelaterade frågor genom att många avfallsfrågor hanterades där, återvinningsenheten. Likväl beskriver flera intervjupersoner det första året som något av en startsträcka för att hitta adekvata arbetsformer och fylla platsatsningen med innehåll. En försvårande omständighet var här att en ny medarbetare behövde ersätta en person som var ansvarig för att samordna satsningen i början av den undersökta perioden, vilket innebar ett avbrott och fördröjning i det fortsatta arbetet. I ett senare skede skapades en ny samordningsfunktion på en annan enhet, hållbarhetsenheten, dit även medarbetare med nyckelkompetenser från andra enheter knöts.

Under det första året, 2018, fokuserade arbetet framför allt på att lägga ut ett antal beställningar, främst avrop från ramavtalen, med syfte att hämta in kunskap som kunde ligga till grund för kommande prioritering. Framför allt den kartläggning av plastavfallsflöden 2017 som Svenska miljöemissionsdata (SMED) har genomfört framhåller de intervjuade som ett mycket centralt dokument.²³ Resultaten från den kan sägas stämma väl överens med de resonemang som Europeiska miljöbyrån för kring storleken av plastströmmar och avfallshierarkin.²⁴ Kartläggningen från SMED verkar betraktas som såväl ett första resultat som en form av baslinje som till viss del har använts för prioritering av vilka plastströmmar som ska ges företräde vid utformningen av aktiviteter eller projekt.

Till bilden av en något trevande start hör också att det inte verkar ha funnits några uttalade prioriteringar i ett tidigt skede av satsningen. Dessa växte snarare fram i takt med att den så kallade ”plastkompetensen” ökade. Sådan kompetens byggdes upp genom att medarbetare som tidigare inte haft plastrelaterade uppgifter läste in sig, genom att nya medarbetare med sakkunskap i frågan rekryterades och genom att resultaten från de första uppdrag som lagts ut på expertkonsulter kom in till myndigheten.

Prioriteringar växer fram

I stället för egna prioriteringar, menar flera intervjupersoner, tycks arbetet med platsatsningen vid starten ha utgått från vad som formulerats i regleringsbrevet där det framgår att bestämda belopp ska användas till särskilda utpekade ändamål. Att stödja arbete med internationella miljöstandarder för plast och med internationella konventioner är sådana exempel. Enligt de intervjuade kan dessa aktiviteter betraktas som strategiska och effektiva i bemärkelsen att de bär på en särskild potential för betydande effekter i bemärkelsen skalbarhet, långsiktighet och hög grad av samverkan över flera sektorer till relativt liten insats från Naturvårdsverkets sida.

När vi har analyserat intervjuerna framträder en relativt pragmatisk hållning gällande hur de som arbetat med satsningen prioriterat i praktiken. Det har som

²³ Ljungkvist Nordin m.fl. (2019)

²⁴ European Environment Agency (2019)

tidigare nämnts funnits parallella regeringsuppdrag med plastinriktning som Naturvårdsverket har valt att finansiera med medel från platsatsningen, vilka således kan beskrivas som ett prioriterat område. Även formella beställningar eller signaler om att prioritera internationella överenskommelser från Regeringskansliet har varit överordnade.

Vidare tycks det ha funnits en ambition att relativt tidigt få in statistik och andra data för att kunna fatta välgrundade beslut i utvecklingen av styrmedel. Som tidigare nämnts, har framför allt en rapport som beställdes tidigt, nämligen den om plastflöden,²⁵ haft stort inflytande för det fortsatta arbetet. Med avstamp i resultaten från denna analys har arbetet till exempel inriktats medvetet mot de största enskilda plastflödena förpackningar och byggindustrin enligt intervjupersonerna. Projekt som har koppling till förpackningar och byggsektorn samt konstgräsytor har därefter prioriterats.

Ytterligare en uttaland, men praktiserad, prioriteringsgrund som styr hur medel har använts är enligt de intervjuade att projekt ska fokusera på den övre delen av avfallshierarkin, det vill säga insatser med syfte att minska, återanvända eller materialåtervinna plastavfall i stället för att energiåtervinna eller deponera det.

Vid ett antal tillfällen under satsningens gång har även olika mer eller mindre systematiska behovsinventeringar genomförts. Dessa, uppger intervjupersonerna, har legat till grund för vilka projekt som plastgruppen initierat eller gett stöd till.

Naturvårdsverket har även tagit fram en intern prioriteringsordning för arbetet för en mer hållbar plastanvändning (NV-01563-19) som ett första resultat av satsningen. Därefter har myndigheten tagit fram nya prioriteringar och fortsätter med prioriteringsarbetet. Detta arbete ingår numera i regeringsuppdraget Nationell plastsamordning (NV-00056-20). Under senare delen av 2020 har projektgruppen inom den nationella plastsamordningen börjat arbeta med något som kallas för nulägesanalys som ska ligga till grund för prioriteringarna framåt och uppdateras varje år. En målsättning är att nulägesanalysen och tillhörande interna behovsanalys är ett hjälpmedel i Naturvårdsverkets arbete i plastfrågan på både nationell och internationell nivå genom att fungera som en samlad bild av hur myndigheten ser på viktiga hinder ("flaskhalsar") för utvecklingen som är viktigt att rikta in arbetet mot i närtid, förutsättningar för att möta dem, ställningstaganden med mera. Den ligger till grund för Naturvårdsverkets interna verksamhetsplanering, med fokus på beställning av uppdrag och arbetet med nationell plastsamordning. I slutskedet av arbetet med denna utvärdering har *Färdplanen för hållbar plastanvändning* precis publicerats. Färdplanen har tagits fram inom den nationella plastsamordningen vars syfte är att visa på vikten av samhällets insatser och möjligheter att kraftsamla och gemensamt åstadkomma en samhällsomställning för plast. Avsikten är att skapa en enad förståelse om vilka skiften som behöver ske och vilka utvecklingsområden som är särskilt angelägna att arbeta med. Färdplanen riktar sig till beslutsfattare inom både näringsliv och offentlig sektor och ska inspirera till handling. Arbetet med att sprida färdplanen och understödja olika verksamheter att arbeta i linje med den kommer att fortsätta.

²⁵Ljungkvist Nordin m.fl. (2019)

Finansiering av andra aktörers arbete

Större delen av de tilldelade medlen har använts till transfereringar, ersättningar eller bidrag. Här redogör vi kort för hur stödet till projekt utanför Naturvårdsverket har sett ut.²⁶

Överföringar till andra myndigheter

Enligt de tre aktuella regleringsbrevens skulle Naturvårdsverket betala ut medel till andra myndigheter inom ramen för plastanslaget. År 2018 betalades 3 miljoner kronor ut till Livsmedelsverket för att samla kunskap om hälsorisker med mikro-partiklar i dricksvatten och 8 miljoner kronor till Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) för att ta fram kunskap om mikroplastutsläpp från vägtrafiken. Även 2019 och 2020 betalade Naturvårdsverket ut 5 miljoner respektive 7 miljoner kronor till VTI med samma syfte. Samtliga tre år har bidrag för att stödja kommuners arbete med strandstädning getts i dialog med Havs- och vattenmyndigheten (HaV). Det finns dock i dagsläget ingen explicit dokumentation på Naturvårdsverket över resultat och effekter från dessa överföringar. Det ligger utanför vårt uppdrag att inhämta eventuell dokumentation från andra myndigheter som inte är redovisningsskyldiga gentemot Naturvårdsverket. Naturvårdsverket har även på eget initiativ beviljat medel till Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och Upphandlingsmyndigheten under 2018 och 2019 i form av myndighetsgemensamma överenskommelser.

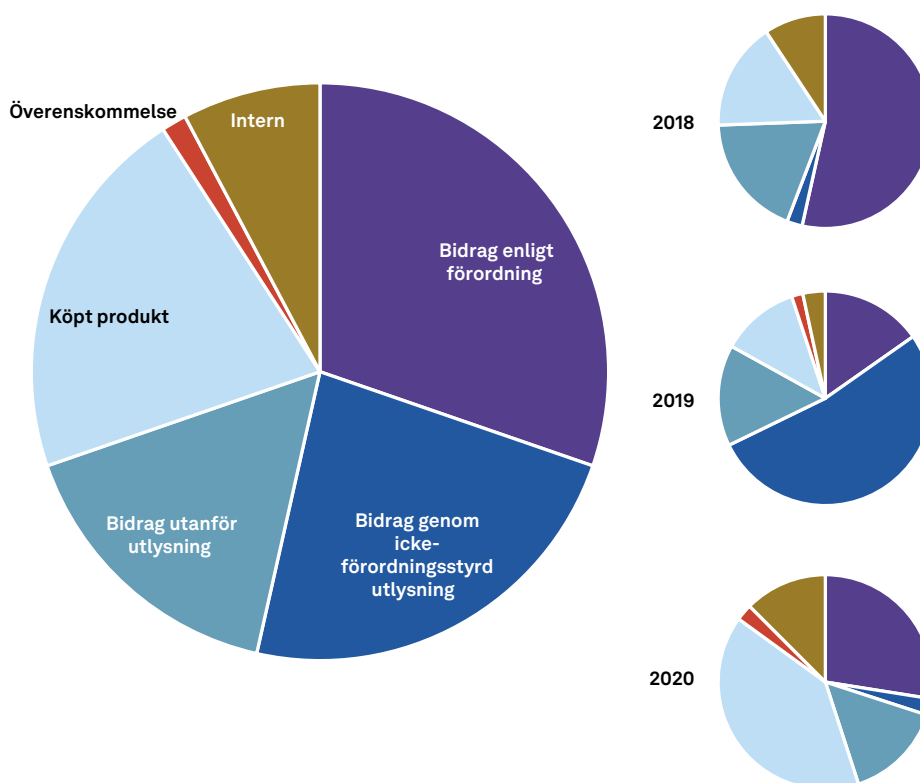
En mindre del medel har använts för forskning

Forskningsutlysningar har legat utanför platsatsningen, men flera utlysningar har haft en indirekt koppling till plast. Naturvårdsverket utlyste till exempel tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten 2018 medel till forskning om mikroplaster. Totalt fördelades 25 miljoner kronor för projekt mellan 2019 och 2021 från anslag 1:5 (miljöforskning) som alltså inte är en del av de årliga 78 miljoner kronor som ingår i platsatsningen. Även dessa resultat ligger utanför vårt utvärderingsuppdrag.

Medel till de flesta projekten har sökts i konkurrens

Figur 3 visar att de flesta projekten har fått bidrag via någon av utlysningarna av förordningsstyrda bidrag (43 projekt motsvarande 30 procent) eller av egeninitierade utlysningar (33 projekt motsvarande 23 procent). Detta innebär också att medel för de flesta projekten har sökts i konkurrens, även om den inte alla gånger varit särskilt stor. Det tredje vanligaste sättet till finansiering är någon form av upphandling eller avropat uppdrag (30 projekt motsvarande 21 procent). Även projekt som fått bidrag som inte sökts i konkurrens (24 projekt motsvarande 17 procent) är vanliga. Redovisningar av interna aktiviteter (11 projekt motsvarande 8 procent) eller en överenskommelse mellan Naturvårdsverket och en annan aktör (2 projekt motsvarande 1 procent) är mindre vanliga.

²⁶ I vissa fall har medel från platsatsningen utgjort enbart en del av finansieringen. Vi har försökt urskilja de delar där det har gått, men när det inte varit möjligt har projektet som helhet kategoriserats.



Figur 3. Fördelning av projekt utifrån finansieringsupplägg, total och 2018–2020. Antal.
 $N_{\text{Projekt_total}} = 142$, $N_{\text{Projekt_2018}} = 43$, $N_{\text{Projekt_2019}} = 59$, $N_{\text{Projekt_2020}} = 40$.

Vissa bidrag som fördelats inom ramen för platsatsningen har föregåtts av en utlysning där projekt har fått finansiering i konkurrens med andra projekt. Andra bidrag har delats ut direkt. I det senare fallet kan medel ha sökts för projekt spontant eller efter en dialog med Naturvårdsverket där den formen har bedömts som mer lämplig än en upphandling. Om projekt har blivit upphandlade eller avropade respektive fått bidrag hänger samman med huruvida myndigheten bedömer att resultaten av projektet är något som Naturvårdsverket själva är primär avnämare till eller om den sökande är den som först och främst har nytta av enligt våra intervjuer.

Särskilt det första regleringsbrevet och i viss grad även det andra, det vill säga de från 2018 och 2019, specificerade i viss grad hur medlen skulle användas. Drygt 40 procent av medlen fördelades med stöd i två nyttillkomna förordningar (läs mer om detta under rubriken ”Bidrag enligt förordningar”).

Figur 3 visar även att de flesta projekt som startats 2018 är resultat av förordningsstyrda bidrag, medan 2019 domineras av resultaten från andra typer av utlysningar. År 2020 hade Naturvårdsverket gått över till att ge kunskapsuppdrag främst till konsulter med ramavtal.

BIDRAG ENLIGT FÖRORDNINGAR

Naturvårdsverket har sedan 2018 haft i uppdrag att fördela medel enligt förordning (2018:58) om bidrag om strandstädning som en del av platsatsningen. Alla kommuner som ansökte om pengar beviljades medel, men för att medlen skulle räcka till har kommunerna behövt finansiera en del av aktiviteterna själva. Flera ansökningar

samordnades av Kattegatts kustvattenråd och Västkuststiftelsen, vilket i utvärderingen redovisas som en prestation som genomfördes på flera platser med relativt stora belopp. Ett fåtal kommuner fick återbetala sitt bidrag eller delar av det då de inte lyckats genomföra de planerade aktiviteterna. Omfattningen varierar från några tiotusen kronor för enskilda kommuner till över 12 miljoner kronor för samsarbetsprojekten där alltså flera kommuner gått samman.

Vidare har Naturvårdsverket haft i uppdrag att dela ut investeringsbidrag med stöd av förordning (2018:496) om statligt stöd för att minska utsläpp av mikroplaster till vattenmiljön. Trots att medel för bidrag enligt den aktuella förordningen ingick i platsatsningen både 2018 och 2019 enligt regleringsbrevet valde myndigheten att finansiera enbart det första året med hjälp av detta anslag. De två följande åren, det vill säga 2019 och 2020, finansierades bidraget med ett annat anslag. Därför ingår alltså projekt från dessa år inte i underlaget för utvärderingen. Under det första året, då det alltså finansierades inom ramen för platsatsningen, var söktrycket relativt lågt, men ökade under nästföljande år. Detta innebar också att alla projekt som föll innanför utlysningens ram fick stöd. Flertalet projekt 2018 rör mikroplast från konstgräsytor.

EGENINITIERADE UTLYSNINGAR

Under 2019 valde Naturvårdsverket att genomföra två nationella utlysningar av projektbidrag inom platsatsningen. Vid den tidpunkten fanns inga etablerade rutiner för att dela ut den typen av projektbidrag, men en strategisk rekrytering möjliggjorde att medlen kunde användas framför allt under senare delen av året. Flera intervjupersoner beskrev arbetet med utlysningarna som ett sätt att få arbete på plastområdet utfört utan att Naturvårdsverket själva behövde prioritera eller förhålla sig till särskilda mål mer än att de föreslagna projekten skulle göra tillräckligt stor nytta, vara tillräckligt innovativa och gå att genomföra på mindre än ett år. Vid denna tidpunkt fanns enligt vårt intervjumaterial alltså ingen tanke om att etablera någon specifik projektportfölj utifrån valda teman. Däremot bidrog arbetet med utlysningarna till att få en förståelse av hur behoven nationellt såg ut för olika aktörer och vilka möjligheter Naturvårdsverket har att främja dessa.

Den första utlysningen kom ut under våren 2019 och var rubricerad ”Bidrag för minskat läckage av plast till hav och natur”. Stödet skulle gå till utvecklingsprojekt som ska bidra till att minska läckage av plast till hav och natur, i Sverige såväl som på global nivå. Utlysningens totala budget var cirka 8 000 000 kronor och mellan 300 000 och 1 000 000 kronor per projekt kunde sökas.

Den andra utlysningen som publicerades under sommaren 2019 var rubricerad ”Plast och mikroplast – hur löser vi utmaningarna?” och hade en något bredare ansats för att säkerställa att tillräckligt många ansökningar med tillräckligt stor potential att nå effekter på plastområdet skulle komma in givet den korta tiden för genomförandet. Projekt som kunde få stöd skulle ”bidra till en mer hållbar användning av plast, och/eller utbyte till andra material när detta på ett ändamålsenligt sätt möter funktionskrav och bidrar till att miljömålen kan nås.” Minsta beloppet att söka var 300 000 kronor och sammantaget fördelades det 10 000 000 kronor. I regel fick de sökande samma belopp beviljat som de hade sökt.

Den första utlysningen hade 33 sökanden varav 30 projekt beviljades. I den andra utlysningssomgången registrerades 48 projekt varav 19 beviljades. Således avslogs 32 ansökningar.

Det refereras till fem huvudsakliga avslagsskäl i de två utlysningarna. I 15 ärenden angavs också fler än ett skäl. Det vanligaste skälet för avslag var att projektet inte förväntades bidra i tillräckligt hög grad till innovation eller förväntad effekt. Detta skäl hänvisades till i 15 fall. Det näst vanligaste skälet var brister i genomförbarhet som tillämpades 12 gånger. I 10 fall hänvisade Naturvårdsverket till bristande förankring hos antingen tilltänkta samverkanspartner eller potentiella intressenter för projektet. Vidare föll 8 projekt utanför utlysningens ram avseende syfte, projektet befarades kunna kommersialiseras alternativt att kostnaderna betraktades vara för stora i relation till den förväntade nyttan. Mest sällan, nämligen 7 gånger, bedömdes projekt som för lokala eller specifika och kunde därmed inte förväntas bidra med tillräckligt stor nytta.

Under 2020 genomfördes dessutom en internationell utlysning för att finansiera utvecklingsprojekt i BRIICS-länderna.²⁷ Naturvårdsverket har utvärderat 118 ansökningar och har beslutat att bevilja bidrag till 4 projekt. Ansökningarna gick liksom i de andra processerna igenom flera sällningar utifrån på förhand bestämda bedömningskriterier, men i den slutgiltiga bedömningen vägdes även önskemål om en lämplig spridning av resultaten in. I slutänden fanns alltså någon form av portföljtänkande där projektförslagets tematiska innehåll värderades relativt till varandras innehåll. Avslagsskäl formulerades inte individuellt utan de sökanden fick besked om att deras projekt inte klarat sig inom respektive sällningsomgång utifrån de övergripande kriterierna, i relation till hur andra ansökningar mött de övergripande kriterierna eller i relation till andra projekts teman.

Dessa projekt löper till sommaren 2021 och deras resultat ingår därför inte i utvärderingen.

TRE INNOVATIONSTÄVLINGAR

Inom ramen för satsningen har tre innovationstävlingar genomförts med externa projektledare. Den första tävlingen syftade till att utifrån lagdeltagarnas perspektiv ta fram visioner kring hur framtidens resurseffektiva lösningar inom nutrition och hälsa kan se ut och utifrån dessa försöka identifiera och presentera vilka innovationer och förändringar som har möjliggjort att vi nått dit. Här valde Naturvårdsverket att vända sig till Research Institutes of Sweden (RISE) direkt för att anordna tävlingen för att hinna använda 2018 års budget.

Anordnarna för de övriga två tävlingarna utsågs efter en utlysning. Internationell innovationstävling för att främja lösningar som minskar utsläpp av mikroplast från textiltvätt anordnades av RISE och Innovationstävling för alternativa material på skol- och förskolegårdar anordnades av IVL Svenska miljöinstitutet.

Det var inledningsvis få handläggare på Naturvårdsverket som hade erfarenhet av att arbeta med innovationstävlingar, utan kunskapen byggdes upp allteftersom. För att få stöd i detta rekryterades även personer med tidigare erfarenhet av att arbeta med innovationer och innovationstävlingar till myndigheten.

²⁷BRIICS står för Brasilien, Kina, Ryssland, Indien, Indonesien och Sydafrika.

Karakterisering av prestationerna

I denna del av utvärderingen presenterar vi övergripande statistik om de projekt som utgjort en stor del av platsatsningen. Här betraktar vi samtliga avgränsade ärenden, projekt eller aktiviteter vi kunnat identifiera som grundenhet som vi för enkelhetens skull kallar för projekt. Översättningar eller spridningsaktiviteter som kan knytas till ett grundprojekt har inte inkluderats. Vi har identifierat 142 projekt som startades mellan 2018 och 2020 och som hade någon form av redovisning vid tidpunkten för datainsamlingen, det vill säga april 2021. Under det första året, 2018, startade 43 projekt,²⁸ under 2019 rörde det sig om 59 projekt och under 2020 genomfördes 40 projekt som hunnit redovisats när utvärderingen genomfördes.

När kategorier eller egenskaper har varit ömsesidigt uteslutande använder vi cirkeldiagram, till exempel vid storleksordningen av de medlen projekten har fått (figur 4). När ett och samma projekt kunnat uppfylla flera kategorier, till exempel när det gäller vilken typ av prestation eller produkt som tagits fram (figur 6), presenterar vi resultatet med stapeldiagram.

Vi talar om resultaten mer på metanivå, det vill säga vad som har tagits fram, till exempel en studie eller kartläggning har genomförts och att projektägarna kommit fram till konkreta insikter eller förslag på lösningar.

Själva innehållet av insikterna är vitt skilda och ofta av mycket teknisk karaktär, varför vi inte presenterar det mer detaljerat. Vi ger dock ibland exempel för att illustrera vår kategorisering. I vissa fall kommenterar vi siffrorna med hjälp av utsagor från intervjuerna.

Många externa projekt med kort tidshorisont

De allra flesta projekten som har redovisats är externa, närmare bestämt 121 (motvarande 85 procent). Detta hänger till viss del samman med att många aktiviteter som samordning, handläggning och spridning av kunskap inte betraktas som avgränsade aktiviteter eller projekt.²⁹ Enbart ett fåtal projekt har varit samarbeten mellan Naturvårdsverket och någon annan aktör. Ett exempel är en utredning av materialinsamlingsgraden inom det svenska producentansvarssystemet³⁰ där Naturvårdsverkets handläggare deltagit i och kontrollerat arbetet. Ett annat är innovationstävlingarna där representanter från Naturvårdsverket har ingått i juryn och bidragit med kommunikationsinsatser.

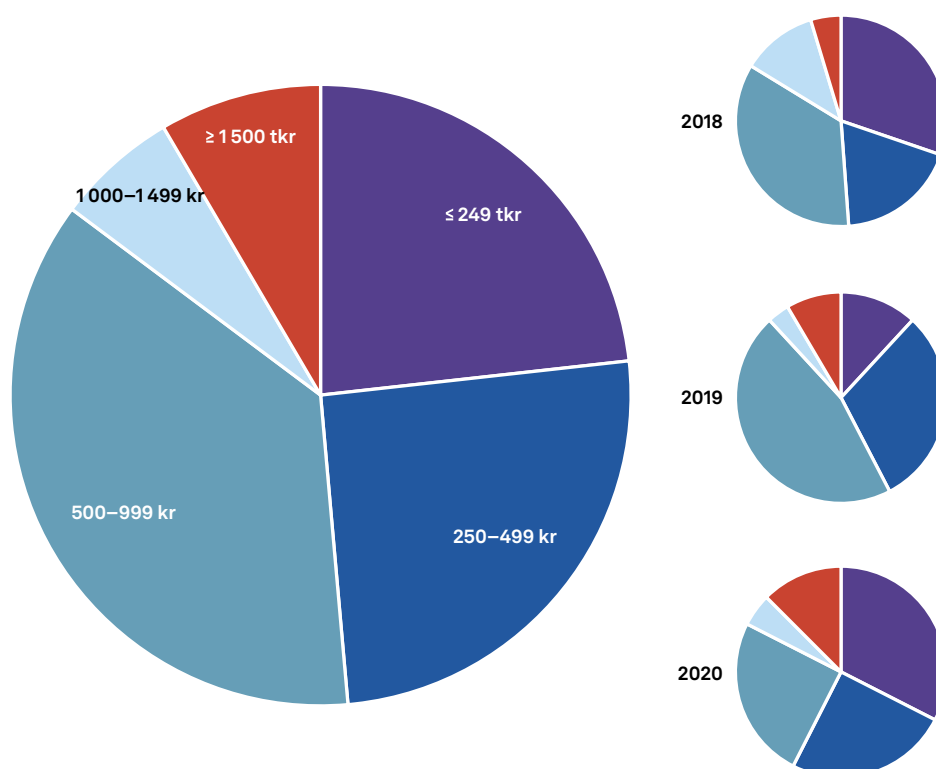
De flesta projekten har pågått kortare än ett år, nämligen 118 projekt (83 procent, visas inte här). En betydligt mindre andel (15 projekt motsvarande 11 procent) har

²⁸ I vissa fall registrerades de redan 2017, men finansieringen har skett med medel från platsatsningen.

²⁹ I de fall då Naturvårdsverket enbart har gett ekonomiskt stöd till eller på annat sätt samarbetat med Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI), Kemikalieinspektion och Havs- och vattenmyndigheten har detta som tidigare nämnts inte redovisats särskilt och ingår därför inte i denna sammanställning.

³⁰ Viklund och Fråne (2020)

pågått mellan ett och två år. Bland dessa märks framför allt projekt som har fått bidrag för att förbättra sin dagvattenhantering, till exempel genom att installera granulatfällor och borstningsstationer vid konstgräsplan eller regnbäddar på parkeringar. Här har Naturvårdsverket också använt sig av bemyndiganden för att kunna allokera medel för en längre period än det aktuella budgetåret. Enbart 9 projekt (motsvarande 6 procent) har fått stöd för längre tid än två år. Då handlade det till exempel om Naturvårdsverkets medverkan i en internationell expertgrupp för marint skräp och mikroplast. Följaktligen var andelen projekt som hade stöd för minst två år också avsevärt större, 30 procent, 2019 jämfört med övriga år.



Figur 4. Fördelning av projekt efter storleken av använda medel, total och 2018–2020. Antal. $N_{\text{Projekt_total}} = 142$, $N_{\text{Projekt_2018}} = 43$, $N_{\text{Projekt_2019}} = 59$, $N_{\text{Projekt_2020}} = 40$.

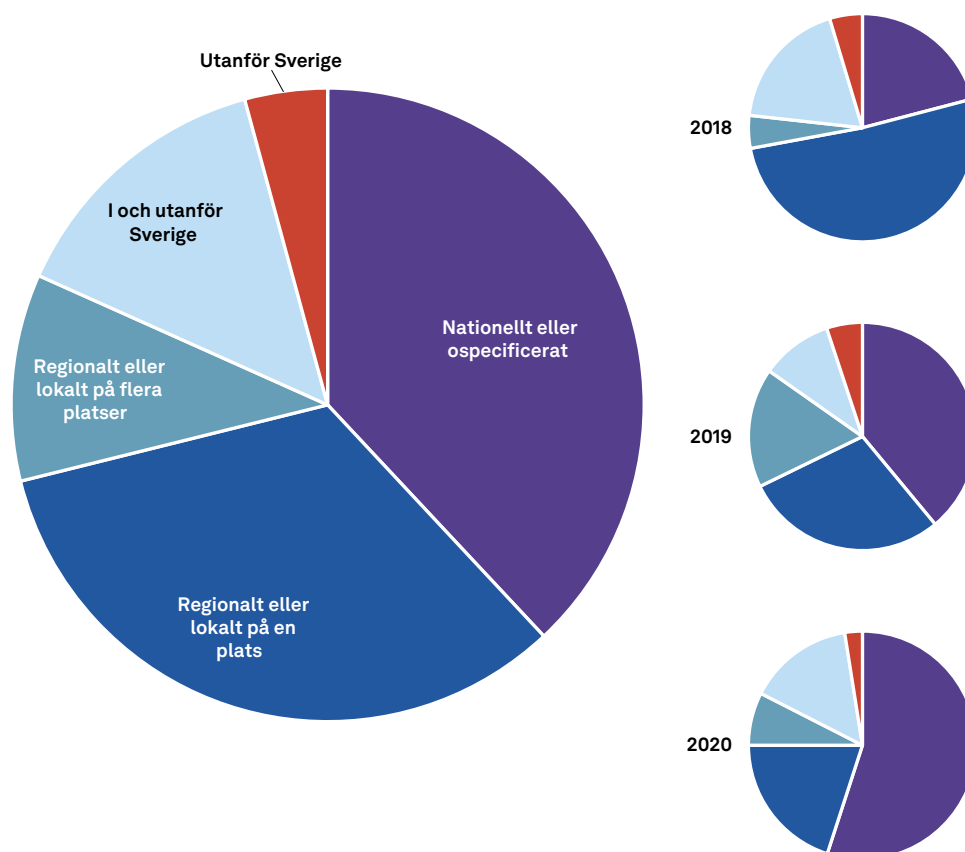
Att projekten har varit korta blir även synligt genom att 85 procent har haft en budget på mindre än 1 miljon kronor (figur 4). Fördelningen skiljer sig enbart litet mellan åren. Flera av de enstaka projekt med budgetar på större summor som fått stöd handlar om strandstädning i flera kommuner eller storskaliga samordningsinsatser respektive stödstrukturer. Exempel på det senare är sekretariatet för beställargruppen konstgräs som stöder kommuner och stöd till inköpare som Upphandlingsmyndigheten tagit fram.

Att medlen för satsningen kommit årsvis utan garantier för förlängningar menar flera intervjuade medarbetare har försvårat att hitta ändamålsenliga arbetsformer och kunna använda de tilldelade medlen till mer långsiktiga projekt som skulle kunna uppnå större effekter. Med tanke på att det alltid krävs en viss uppstartssträcka för att planera hur medlen ska användas från Naturvårdsverkets sida, men även hos externa projektägare har tiden för det faktiska genomförandet ofta varit mycket begränsad.

Naturvårdsverket som möjliggörare

Mer än hälften av projekten (54 procent) har, såvitt det går att bedöma, startats i samband med att de har fått finansiering från Naturvårdsverket. Detta ligger i sakens natur när det gäller beställningar, men det har även funnits ett formellt krav i utlysningarna att projektet inte har påbörjats sedan tidigare. Likväl har vi betraktat vissa projekt som en fortsättning av en mer långvarig process för att arbeta mot en mer hållbar plasthantering. När det gäller strandstädning har många kommuner sökt och fått medel vid samtliga tre tillfällen där vi har betraktat de två andra omgångarna som en fortsättning. Men även innan den aktuella bidragsförordningen funnits har kommunerna i regel genomfört strandstädningsinsatser.

Den stora majoriteten (89 procent) av projekt är också tidsavgränsade och i hälften av fallen finns det planer för att förvalta projektet på något sätt, genom att fortsätta, permanenta eller implementera de resultat som projektet i fråga har gett. Projekten kan således betraktas som vederhäftiga. När det kommer till olika former av styrmedelsanalyser som varit vanliga, framför allt under den senare delen av de tre undersökta åren, är det däremot ännu oklart hur resultaten kommer att tas vidare samtidigt som detta ligger utanför de uppdrag Naturvårdsverket avropat.³¹



Figur 5. Fördelning av projekten efter geografisk placering, total och 2018–2020. Antal.
 $N_{\text{Projekt_total}} = 142$, $N_{\text{Projekt_2018}} = 43$, $N_{\text{Projekt_2019}} = 59$, $N_{\text{Projekt_2020}} = 40$.

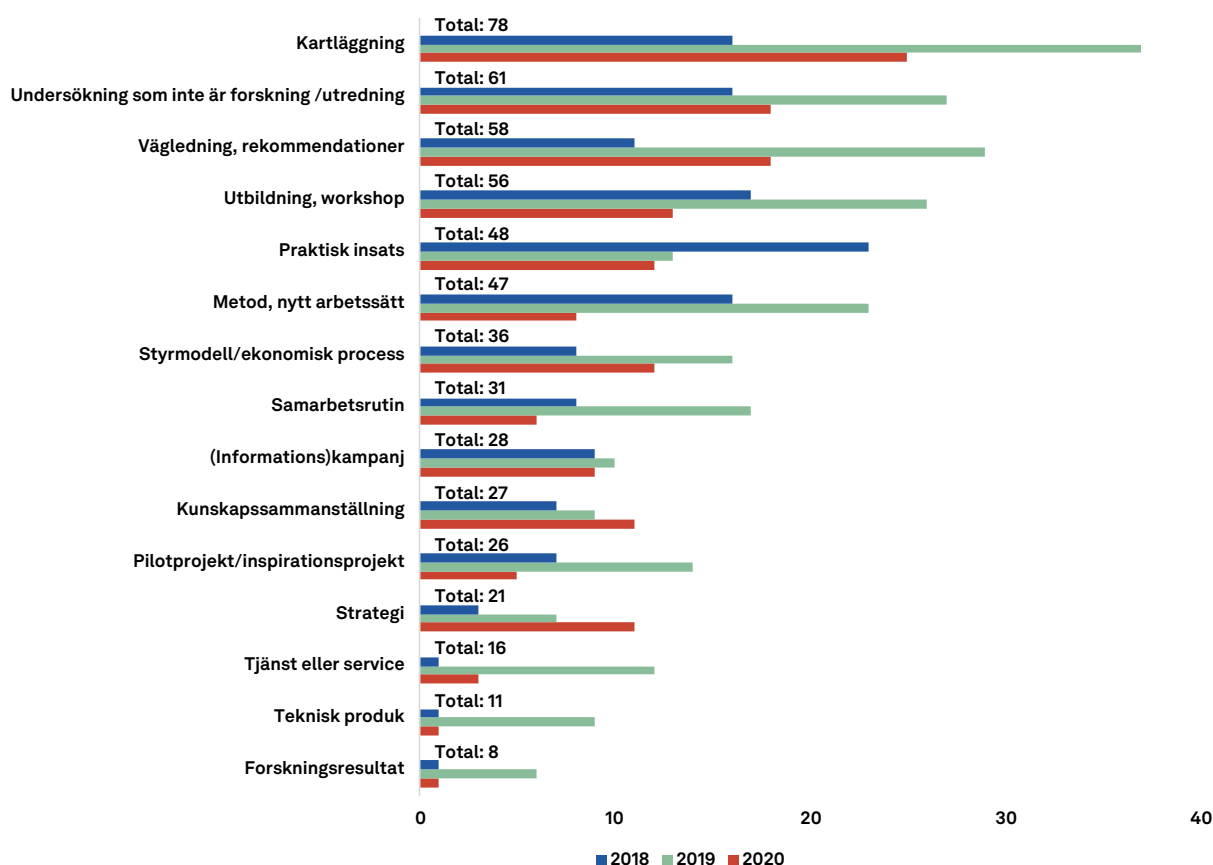
³¹ Av denna anledning har vi frågan om fortsättning inte betraktat som relevant i dessa fall.

Vi har även undersökt vilken placering projekten har geografiskt. Figur 5 visar att många projekt, 54 stycken (38 procent), rör nationell nivå eller har inte specificerat någon ort. Näst vanligast är att projekten har genomförts i en kommun, eller ibland region (33 procent), något färre har genomförts på flera platser (15 projekt motsvarande 11 procent). Det är mycket vanligt att kommuner genomför något projekt i sin egen kommun (se även figur 8). Kategoriseringen ”i och utanför Sverige” som stämmer in på 20 projekt (14 procent) gäller i regel transnationella projekt som OECD-samarbeten.

Under 2018 dominerade de lokala projekten, främst på grund av att strandstädnings- och mikroplastbidragen i stor utsträckning använts i en eller flera kommuner, medan en större andel projekt som inte är bundna till särskilda platser genomfördes både 2019 och framför allt 2020. Internationellt präglade projekt utgör ungefär samma andel under hela perioden.

Fokus på kunskapsproduktion

Vidare har vi försökt att karakterisera resultaten från de olika projekten utifrån vad prestationerna skulle kunna betecknas som.



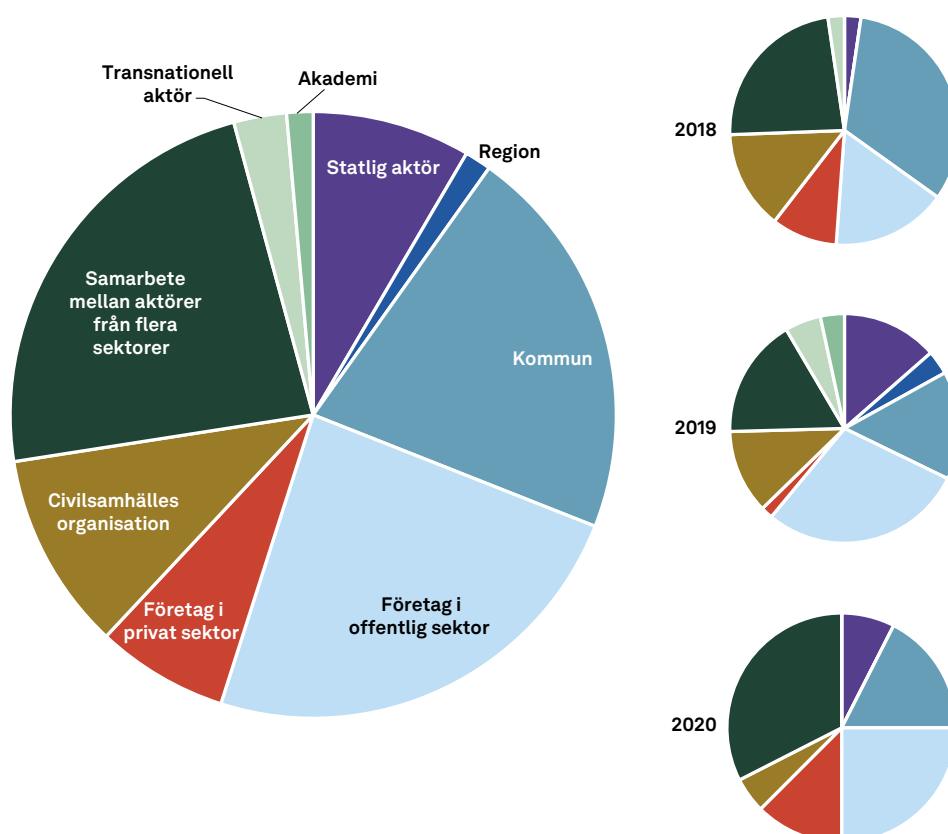
Figur 6. Fördelning av projekten efter prestationstyp (flera alternativ möjliga), total och 2018–2020. Antal. $N_{\text{Projekt_total}} = 142$, $N_{\text{Projekt_2018}} = 43$, $N_{\text{Projekt_2019}} = 59$, $N_{\text{Projekt_2020}} = 40$.

I mer än hälften av projekten (55 procent) ingick någon form av kartläggning (figur 6). Då handlar det ofta om att lokala initiativtagare har kartlagt förekomsten av plast eller sammansättningen av avfall för att sedan kunna rikta sina insatser mer precist. Det stora antalet egna undersökningar som inte gör anspråk på att vara forskning, 61 projekt (43 procent), återspeglar de många upphandlingar och avrop som Naturvårdsverket har genomfört. Dessa utmynnar också ofta i någon form av vägledning eller rekommendationer (58 projekt, 41 procent). Få forskningsprojekt har däremot finansierats utöver de som fått medel i den separata forskningsutlysningen med mikroplasttema som tidigare nämnts. Det är också relativt vanligt att aktörer anordnat möten eller workshopträffar där Naturvårdsverket ibland deltagit. I 56 projekt (39 procent) har det varit fallet. Praktiska insatser, som förekommit 48 gånger (34 procent), handlar oftast om strandstädningsprojekt eller om att installera olika tekniska lösningar för att minska spridningen av mikroplast. Strandstädningsprojekten har även ofta innehållit informationskampanjer för att höja medvetenheten kring skräp vid stränder och i havet.

Under 2018 finns särskilt många projekt med praktiska insatser då många projekt fick bidrag för strandstädning och mikroplast i dagvatten. Året efter syns att det genomfördes många beställda uppdrag (kartläggning och egen undersökning), men även en del pilotprojekt, metodutveckling med mera inom ramen för de icke-förordningsstyrda bidragen.

Offentliga aktörer som projektutförare och målgrupp

Vi har också kategoriserat materialet efter vilken aktör som ansvarar för projektet. Vid upphandlingar eller avrop gäller det då uppdragstagaren som genomför projektet. När det gäller bidrag är det den aktör som står för initiativet även om den i sin tur kanske anlitar någon annan organisation, till exempel ett konsultföretag, för själva genomförandet.



Figur 7. Fördelning av projekten efter aktör, total och 2018–2020. Antal. $N_{\text{Projekt_total}} = 142$, $N_{\text{Projekt_2018}} = 43$, $N_{\text{Projekt_2019}} = 59$, $N_{\text{Projekt_2020}} = 40$.

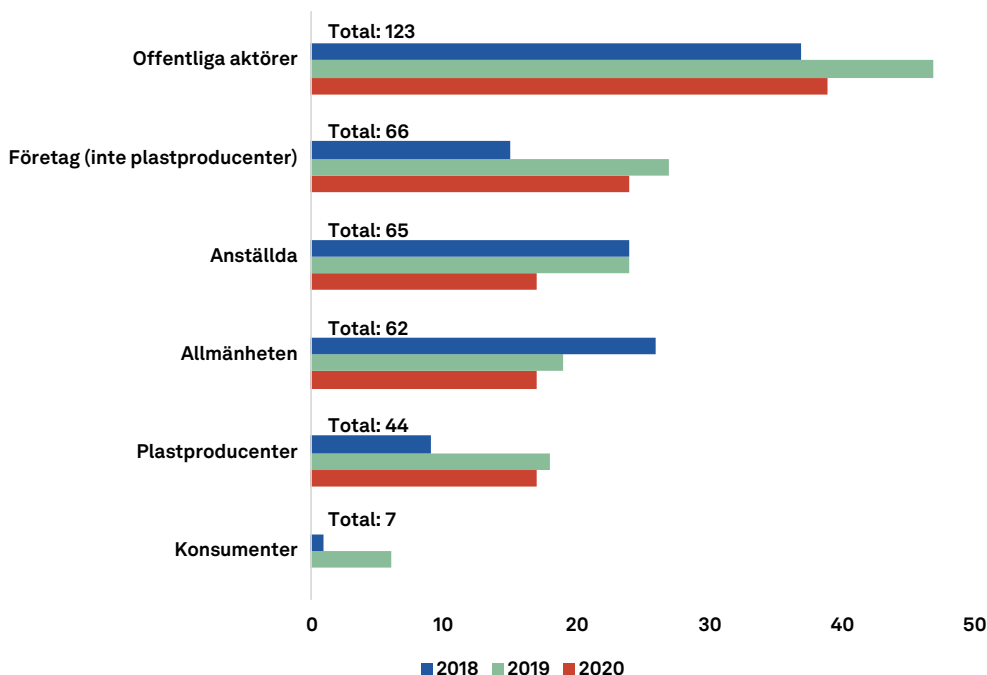
Den vanligaste utföraren av projekt är de offentligägda företag eller statliga forskningsinstitut som Naturvårdsverket har långvariga upparbetade relationer och oftast även ramavtal med, som IVL Svenska miljöinstitutet, RISE Research Institutes of Sweden och Svenska miljöemissionsdata (SMED), som står för 24 procent av projekten (figur 7). Dessa förekommer både som utförare av uppdrag och då de beviljats projekt de har sökt i konkurrens. En nästan lika stor grupp är samarbeten mellan aktörer från olika sektorer, i praktiken ofta kommuner och civilsamhällesorganisationer (23 procent). Även kommuner är vanliga (21 procent), oftast i rollen som sökande av de förordningsstyrda bidragen. Bland civilsamhällesorganisationerna som står för 11 procent finns civilsamhällesorganisationer som Håll Sverige Rent, Sveriges fritids- och kulturchefsörening eller idrottsföreningar.

Medan andelen kommuner är påtagligt stor 2018 av tidigare nämnda skäl utgör offentliga företag en större andel 2019 och 2020. Andelen civilsamhällesorganisationer är påtagligt liten under 2020, medan andelen samarbeten över sektorer är betydligt större då. Statliga aktörer som länsstyrelser förekommer knappt alls under första året, men står för 14 procent under 2019.

I ett par intervjuer nämns också att aktörer från näringsliv tagit många initiativ och genomfört åtgärder på plastområdet under den utvärderade perioden och de ibland kan agera mer snabbfotat. Branschorganisationer som Svenskt näringsliv har också sökt dialog med Naturvårdsverket för att utbyta idéer och erfarenheter. Även Avfallsrådet där flera branschorganisationer ingår har varit ett forum för att komma

i kontakt med näringslivet. Ambitionen för den nationella plasticsamordningen är att skapa sig en god uppfattning om aktuella initiativ och att vara en självklar dialogpartner för att arbeta mot de långsiktiga målen som Naturvårdsverket formulerat för arbetet.

När det kommer till projektens målgrupper är aktörer i offentlig sektor som kommuner, regioner och statliga myndigheter en viktig mottagare.



Figur 8. Fördelning av projekten efter målgrupper (flera alternativ möjliga), total och 2018–2020. Antal. $N_{\text{Projekt_total}} = 142$, $N_{\text{Projekt_2018}} = 43$, $N_{\text{Projekt_2019}} = 59$, $N_{\text{Projekt_2020}} = 40$.

Figur 8 visar att de flesta av projekten (87 procent) har någon aktör i offentlig sektor som sin primära målgrupp. Vid upphandlingar rör det sig ofta om Naturvårdsverket själva, medan det ofta avser kommunen i de lokala projekten. Däremot är det ovanligt att vända sig till konsumenter mer än vid enstaka pilotprojekt där man testat olika metoder för att påverka människors beteende i en mer hållbar riktning. Enbart 7 projekt (5 procent) hade konsumenter som målgrupp. Plastproducenter är aktuella i 44 projekt (31 procent), medan företag som inte är plastproducenter som återvinningsföretag, turismentreprenörer eller organisationer som använder stora mängder plast, är målgrupp i 66 av projekten (46 procent). Anställda som varit målgrupp i 65 projekt (46 procent) avser personal i olika organisationer. Vid strandstädning har det varit vanligt att inte enbart sikta på miljörelaterade mål som renare stränder, utan även på att erbjuda arbetstillfällen till personer som står långt från arbetsmarknaden som nyanlända, unga eller personer med funktionsnedsättningar. I 62 projekt (44 procent) har allmänheten varit en målgrupp. Här står strandstädningsprojekten för en stor andel.

När det gäller avropade uppdrag är Naturvårdsverket den primära målgruppen. Likväl tycks näringslivsaktörer som plastproducenter, aktörer som arbetar med avfallshantering och plastintensiva verksamheter ofta vara en sekundär målgrupp. Andra målgrupper, som anställda i olika verksamheter oavsett samhällssektor, all-

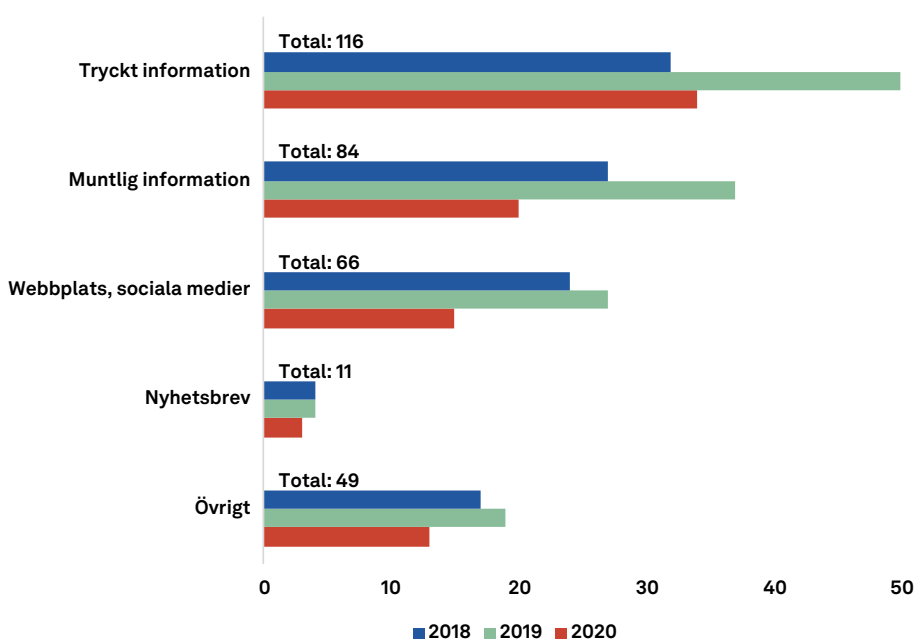
mänheten eller konsumenter, förekommer i stort sett enbart i de projekt som fått medel genom utlysningar. Givetvis kan de betraktas som tertiära målgrupper även när det gäller andra projekt, men relevansen för dessa berörs i regel inte i redovisningarna.

Eftersom Naturvårdsverket har haft ett par parallella uppdrag som riktar sig till konsumenter och privathushåll tillsammans med Håll Sverige Rent beslutades att inte inkludera denna samhällssektor i den här utvärderade platsatsningen. Vidare är privatpersoner undantagna som målgrupp från Naturvårdsverkets uppdrag om nationell platsamordning.

Vilka målgrupper som projekten vänder sig till skiljer sig inte särskilt mellan åren, mer än att allmänheten var en vanligare målgrupp under det första året, medan projekten riktade sig till företag oftare under det andra och tredje året.

Rapporter är den givna spridningsformen

Intervjupersonerna betonade att spridningen av den kunskap som kommit fram inom ramen för platsatsningen är central för att få effekt. Därför har vi även intresserat oss för genom vilka kanaler resultaten från projekten har spridits utifrån vad vi kunnat utläsa, det vill säga framför allt när det har skett i projektutförarnas egen regi.

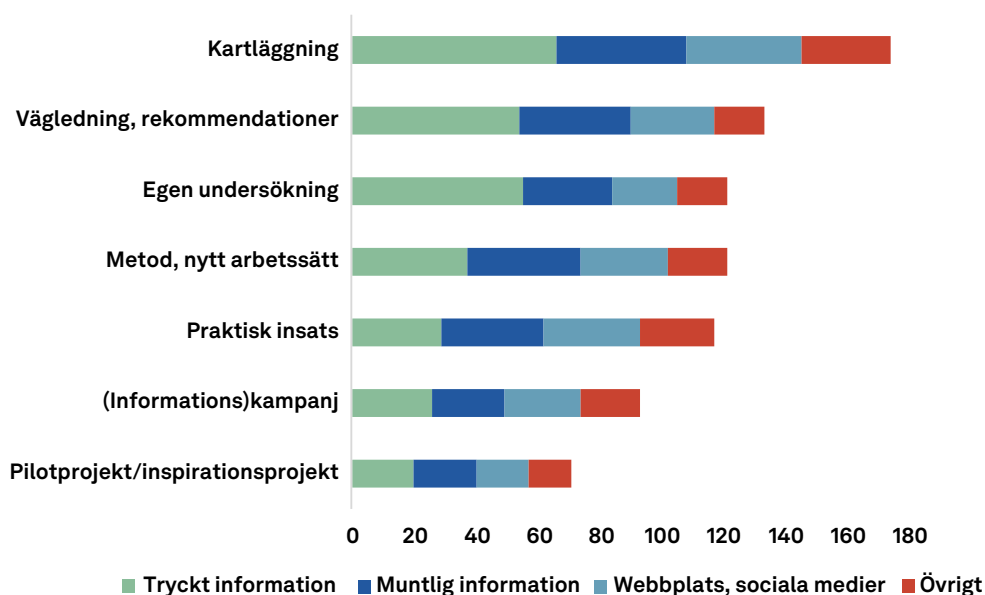


Figur 9. Fördelning av projekten efter spridningsformer och -kanaler för projektresultat (flera alternativ möjliga), total och 2018–2020. Antal. $N_{\text{Projekt_total}} = 142$, $N_{\text{Projekt_2018}} = 43$, $N_{\text{Projekt_2019}} = 59$, $N_{\text{Projekt_2020}} = 40$.

Figur 9 visar att de allra flesta projekten, 116 stycken eller 82 procent, har tagit fram någon form av tryckt information. Det kan handla om rapporter, broschyrer eller informationstavlor. Resultaten av de flesta utredningsuppdrag som Naturvårdsverket har initierat har även publicerats i myndighetens rapportformat. Sammantaget har Naturvårdsverket publicerat ett 30-tal rapporter med plasttema fram till maj 2021 där många är skrivna av aktörer som fått medel inom ramen för platsatsningen.

Även muntliga presentationer och utbildningar eller workshopträffar är mycket vanliga (85 projekt motsvarande 59 procent). Nästan hälften, 66 projekt, har spridit information via en webbplats eller sociala medier (utöver elektroniska rapport-publiceringar). Här räknas även arbete med den webbaserade strandstädarkartan in. Till kategorin ”övrigt”, som stämde in på 49 projekt (35 procent), har vi till exempel räknat filmer eller evenemang.

Delar vi upp spridningen på de olika prestationstyperna (figur 10 visar ett urval) ser vi att fördelningen skiljer sig inte nämnvärt mellan dem.



Figur 10. Fördelning av projekten efter spridningsformer och -kanaler för projektresultat utifrån prestationstyp (flera alternativ möjliga). Antal. $N_{\text{Projekt_total}} = 142$.

Intervjuerna ger en bild av att spridningsinsatserna från Naturvårdsverkets sida hittills inte varit särskilt systematiska och att det saknas en tydlig och sammanhållen kommunikationsplan för platsatsningen. I stället ger flera intervjuade uttryck för att spridningen av resultaten sker genom Naturvårdsverkets nätverk. Det kan vara sådana som är upparbetade sedan tidigare eller som har uppstått i samband med satsningen, till exempel ett forskarnätverk. Samarbeten mellan projekt som fått medel från Naturvårdsverket tycks ha uppstått sporadiskt och har sällan varit föranledda av insatser från myndighetens sida. Trots att plastproducenter och andra företag som hanterar plast många gånger varit åtminstone sekundära målgrupper för de produkter som levererats inom ramen för platsatsningen, främst i form av rapporter, har det inte varit självklart att tänka in hur de ska nås av de insikter och rekommendationer som fötts inom ramen för satsningen. Vid tidpunkten för intervjuerna höll Naturvårdsverket också på att samla samtliga rapporter som publicerats på temat plast på sin webbplats och där förekommer också presentationer av så kallade goda exempel. Många prestationer har tagits fram i samråd med kommersiella plastaktörer, framför allt stora företag, genom att de tillfrågats i enkäter, intervjuer eller workshopträffar. Dock är det mer otydligt hur de ska nås av resultaten för att implementera och tillämpa de åtskilliga rekommendationer som tagits fram inom ramen för satsningen.

Naturvårdsverket har också i viss mån försökt nå ut i media, främst genom så kallade miljötips som kan liknas vid riktade pressmeddelanden där resultat ibland plockats upp av media. Här uppger en intervjuperson också att osäkerheten vad gäller medlens kontinuitet har försvårat tydlig kommunikation utåt.

Även Naturvårdsverket erbjuder ytor för samverkan utöver de kontakter som naturligt uppstår i samband med bidragsutdelning, överenskommelser och avropade ramavtal för konkreta projekt.

Intervjupersonerna rapporterar om många samverkanstillfällen med Havs- och vattenmyndigheten (HaV), Kemikalieinspektionen (Kemi) och Upphandlingsmyndigheten. Oftast tycks det ha skett i samband med planerade transfereringar eller bidragsutbetalningar, men framför allt kontakterna med HaV och Kemi är sedan länge upparbetade då det finns beröringspunkter i många av Naturvårdsverkets ansvarsområden.

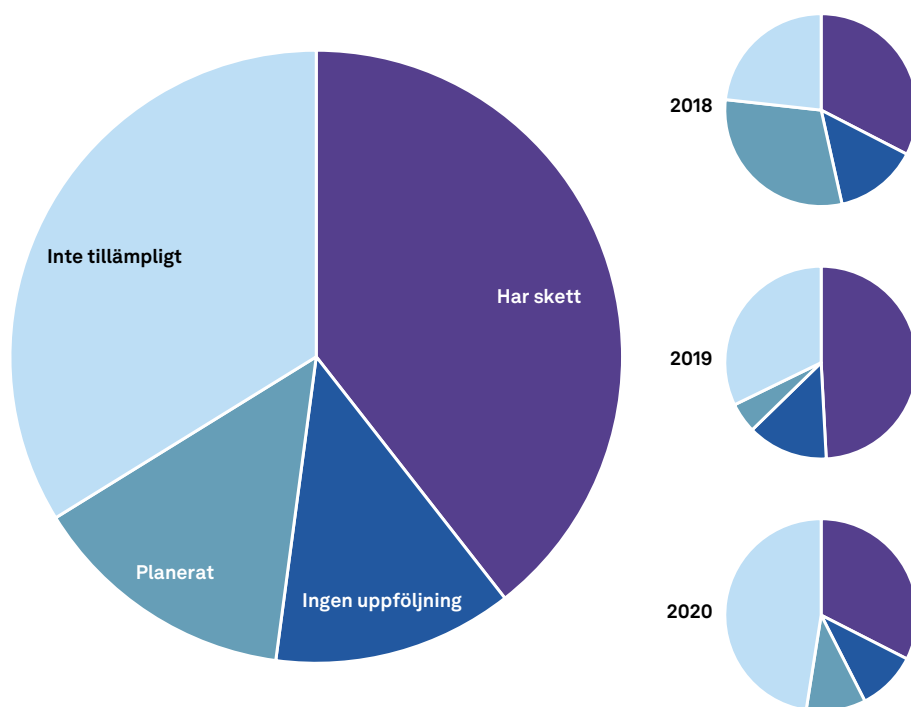
Naturvårdsverkets medarbetare har också kontinuerligt rapporterat om satsningens fortskridande och planerade initiativ för respektive ansvarig handläggare på Miljödepartementet. De säger sig även ha en god dialog med dem. Inspel från departementet, menar de intervjuade, är också viktiga i samband med Naturvårdsverkets insatser inom Baselkonventionen.

Samverkan sker också med aktörer från näringslivet, då främst representerat av branschorganisationer, och civilsamhället, som Håll Sverige Rent. Till viss del möter Naturvårdsverket andra aktörer också genom fasta tvärssektoriella samverkansforum som Avfallsrådet.

Av intervjuerna framgår att Naturvårdsverket haft en mer reaktiv position mot externa aktörer där frågor besvarades och liknande. När regeringsuppdraget om att skapa förutsättningar för att ansvara för nationell platsamordning kom, tog myndigheten en allt mer aktiv roll, bland annat genom sin omfattande behovsinventering av aktörer från alla berörda samhällssektorer. Numera finns en uttalad ambition att skapa breda forum för kunskapsutbyte, strategiska insatser och kunskapsspridning på plastområdet som tydligast formuleras i dokument som rör den nationella platsamordningen.

Utvärdering självklar utanför avropen

I samband med att externa sökanden får medel via utlysningar eller som någon annan form av bidrag kräver Naturvårdsverket i regel att mottagaren genomför någon form av uppföljning.



Figur 11. Fördelning av projekten utifrån uppföljning, total och 2018–2020. Antal.
 $N_{\text{Projekt_total}} = 142$, $N_{\text{Projekt_2018}} = 43$, $N_{\text{Projekt_2019}} = 59$, $N_{\text{Projekt_2020}} = 40$.

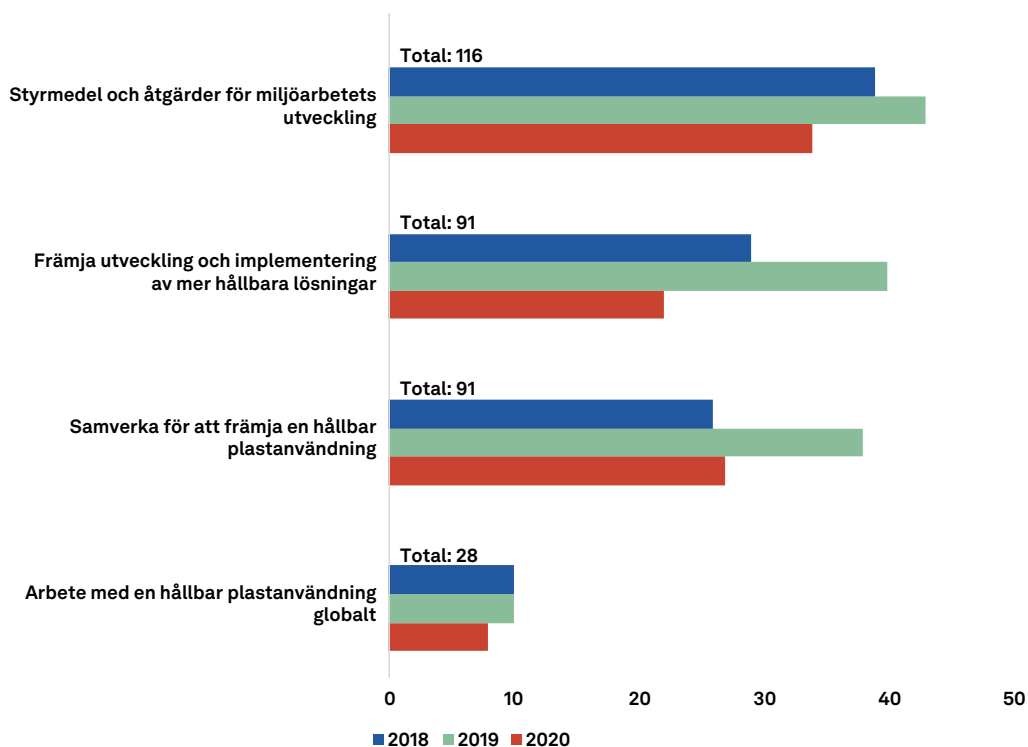
Figur 11 visar att 56 projekt (39 procent) har följts upp eller utvärderats i någon form enligt redovisningarna, i 20 fall (14 procent) finns det planer för något sådant och i 18 fall (13 procent) nämns inget om en eventuell uppföljning. För 48 projekt (34 procent) har vi bedömt att frågan inte är relevant, till exempel när det har handlat om att utreda en fråga. Det har inte använts någon särskild mall eller annan struktur för att homogenisera uppföljningarna, vilket också medför att eventuella effekter inte nödvändigtvis benämns i projektredovisningarna eller annan dokumentation.

Med undantag för de projekt som fått bidrag enligt förordning tycks Naturvårdsverket generellt inte ha följt upp de resultat som sprungit ur de projekt som har lämnats bidrag till mer än på en mycket basal nivå. Hur den relativt stora mängd styrmedelsanalyser som tagits fram kommer att tas vidare var ännu oklart vid intervjuernas genomförande.

Balanserad fördelning av aktivitetskategorier

Naturvårdsverket har tagit fram en egen kategorisering av inriktningarna för projekten. Dessa utgår delvis från regleringsbrev, delvis från Naturvårdsverkets övergripande verksamhetsmål. Eftersom ett och samma projekt kan ha flera mål och syften är det viktigt att komma ihåg att kategorierna även här inte är ömsesidigt uteslutande, utan ett projekt kan stämma in på flera av kategorierna.

Figur 12 visar att 116 projekt (82 procent) har varit inriktade på styrmedel och åtgärder för miljöarbetets utveckling. Näst vanligast är att främja utveckling och implementering av mer hållbara lösningar, vilket 91 projekt (64 procent) kan kategoriseras som. Att samverka för en hållbar plastanvändning stämde lika många projekt in på och 28 projekt (20 procent) kunde relateras till globalt arbete med en hållbar plastanvändning.



Figur 12. Fördelning av projekt efter NV:s egen kategorisering (flera alternativ möjliga), total och 2018–2020. Antal. $N_{\text{Projekt_total}} = 142$, $N_{\text{Projekt_2018}} = 43$, $N_{\text{Projekt_2019}} = 59$, $N_{\text{Projekt_2020}} = 40$.

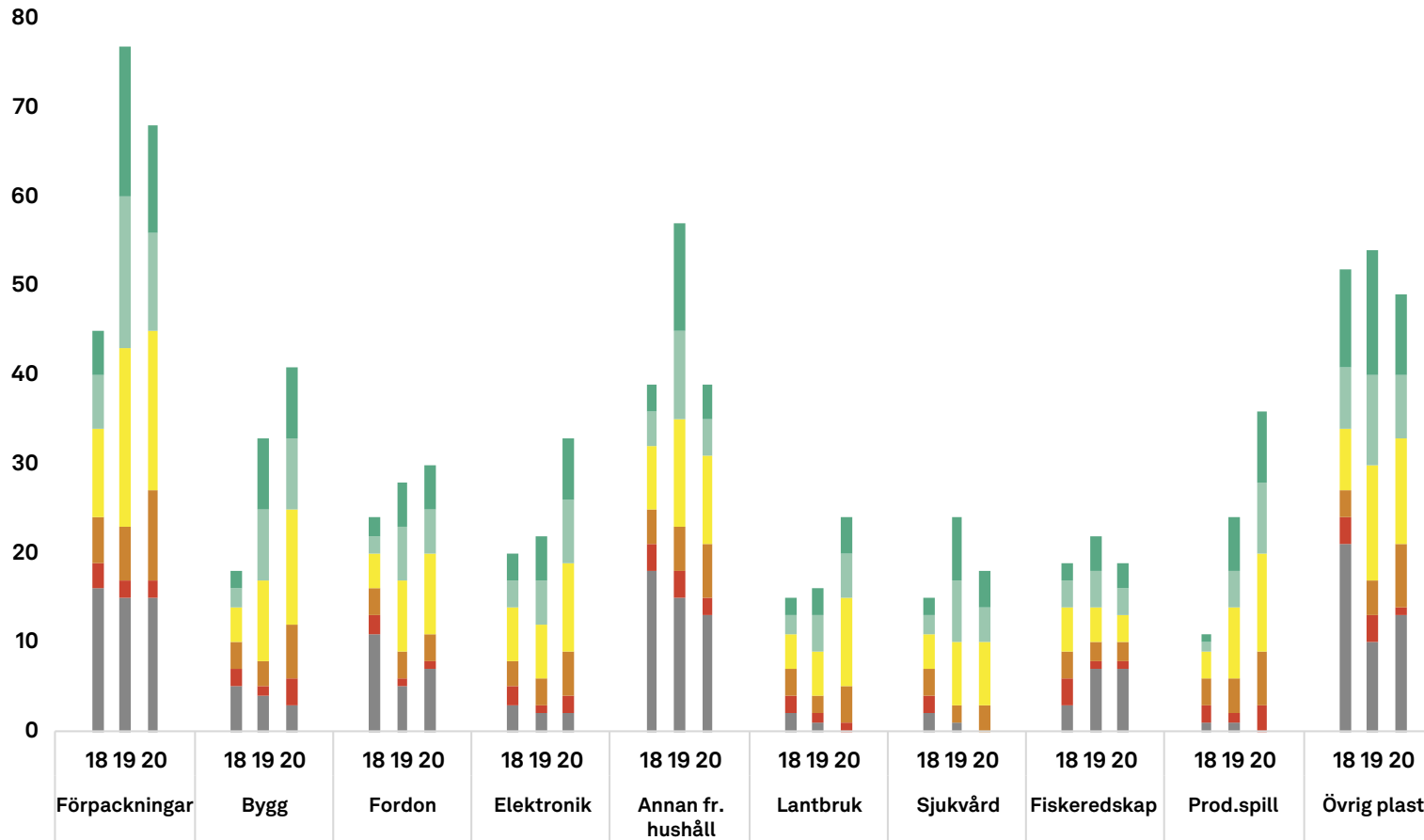
Framtagningen av styrmedelsförslag, uppger också flera intervjuade, har varit ett uttalat önskemål från regeringens sida. Detta mål kan sägas ha uppfyllts, även om det är svårt att säga om samtliga relevanta teman täcks in. En kvalitativ analys av prestationerna tyder omvänt på att många likartade insikter lyfts fram i de olika redovisningarna. Men det är svårt att bedöma om detta har skett av en slump, om det följer en effektivitetslogik hos utförarna där det har varit en och samma utförare eller om det faktiskt krävs en viss överlappning inom ramen för ett systemiskt tänkande.

Hänsyn till plastflöden och läckagemönster

I intervjuerna framkom att en mer eller mindre uttalad ambition, i alla fall en tid in i satsningen, var att de genomförda projekten eller aktiviteterna, skulle handla om de vanligaste plastflödena som identifierats. Kunskap om fördelning av plastflödena kommer som tidigare nämnts från SMED:s kartläggning³² och SOU 2018:84.³³ Dessa är förpackningar, så kallad övrig plast, som kan handla om en mängd olika användningsområden, och plast från byggsektorn. Vidare anses insatser som riktar in sig på åtgärder högt upp i avfallshierarkin som särskilt viktiga. Därför har vi sett närmare på hur fördelningen mellan plasttyper ser ut och vilka delar av avfallshierarkin som har blivit mest fokuserade.

³² Ljungkvist Nordin m.fl. (2019)

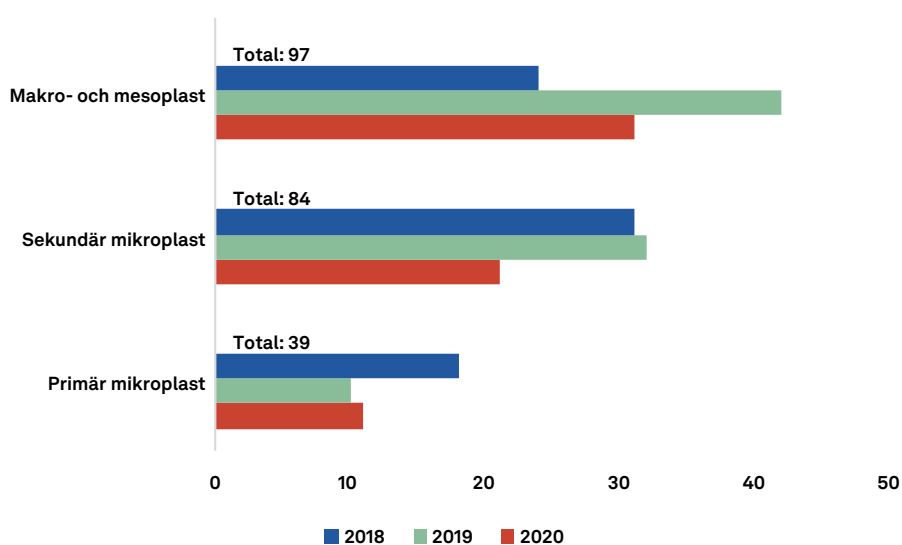
³³ SOU 2018:84. Det går om vi vill: förslag till en hållbar plastanvändning. Betänkande av Utredningen om hållbara plastmaterial.



Figur 13. Fördelning av plastkategorier i relation till avfallshierarkin (flera alternativ möjliga) 2018–2020. Antal. $N_{\text{Projekt_total}} = 142$, $N_{\text{Projekt_2018}} = 43$, $N_{\text{Projekt_2019}} = 59$, $N_{\text{Projekt_2020}} = 40$.

Figur 13 visar att de flesta insatserna rör förpackningar. Förpackningar är föremål för sammantaget 103 projekt. Även övrig plast, däribland konstgräsytor, förekommer mycket ofta, nämligen i 90 projekt. Kategorin ”annan plast från hushåll” står också för många projekt, närmare bestämt 79. Vi ser vidare att den stora majoriteten av insatser handlar om att minska, återbruka och framför allt materialåtervinna, det vill säga ligger högt upp inom avfallshierarkin där insatser rimligtvis kan ha stor verkan längre ned i hierarkin. Sådana insatser är föremål för projekten 160 gånger. Enbart enstaka projekt behandlar deponi. Där det förekommer handlar det uteslutande om projekt som genomförts utanför Sverige. Denna fördelning ligger mycket i linje med vad som framkom i intervjuerna gällande konkreta prioriteringar.

Många gånger gick det även att säga om projekten rör makro- eller mesoplast eller någon form av mikroplast (figur 14).

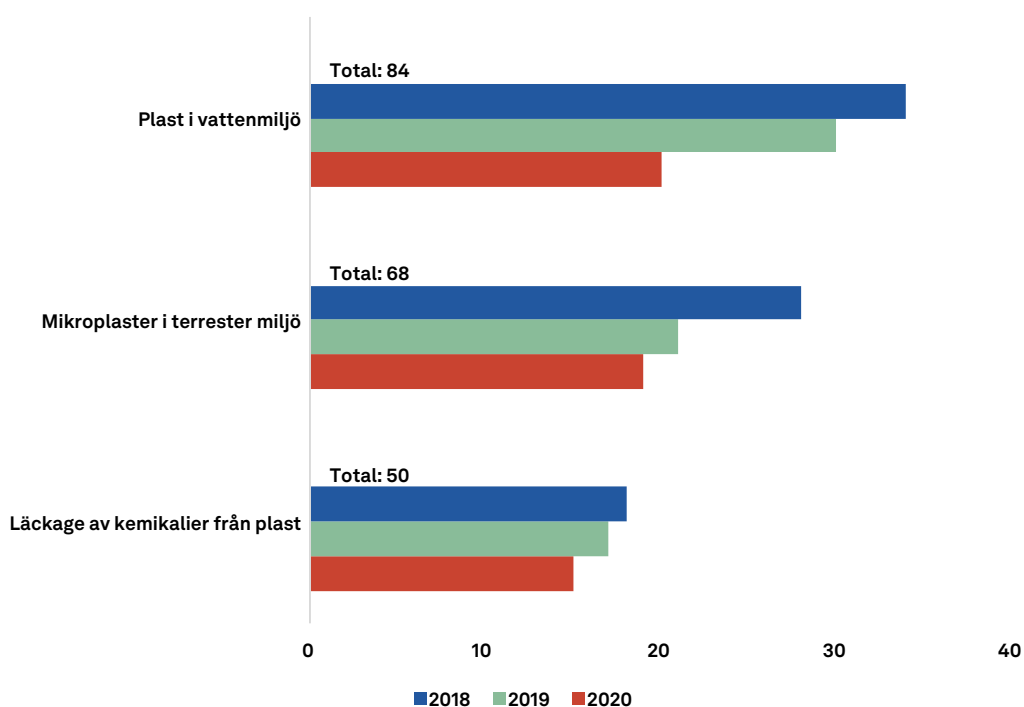


Figur 14. Fördelning av projekt efter plaststorlek (flera alternativ möjliga), total och 2018–2020. Antal. $N_{\text{Projekt_total}} = 142$, $N_{\text{Projekt_2018}} = 43$, $N_{\text{Projekt_2019}} = 59$, $N_{\text{Projekt_2020}} = 40$.

Majoriteten av projekten (97 stycken motsvarande 68 procent) handlar om det som vi i allmänt tal menar med plast, det vill säga föremål som är tillverkade av plast eller makroplast. Att det ändå finns relativt många mikroplastprojekt hänger bland annat samman med att de två förordningsstyrda bidragen som rör mikroplast i dagvatten och strandstädningen, där den senare syftar till att minska förekomsten av sekundär mikroplast. I 67 projekt (47 procent) handlar det om antingen mikro- eller mesoplast. Enligt en av de intervjuade handläggarna har mikroplastfrågor fått mycket större tyngd under de första tre åren av platsatsningen, jämfört med hur det såg ut innan.

Betänkandet *Det går om vi vill*³⁴ räknar bland annat upp ett antal negativa miljöeffekter som plast kan ha i naturen och bryter ned dem i tre olika undergrupper.

³⁴SOU 2018:84. Det går om vi vill: förslag till en hållbar plastanvändning. Betänkande av Utredningen om hållbara plastmaterial.



Figur 15. Fördelning av projekt utifrån vilka negativa miljöeffekter som kan uppstå vid användningen mot bakgrund av SOU 2018:84 (flera alternativ möjliga), total och 2018–2020. Antal. $N_{\text{Projekt_total}} = 142$, $N_{\text{Projekt_2018}} = 43$, $N_{\text{Projekt_2019}} = 59$, $N_{\text{Projekt_2020}} = 40$.

Figur 15 visar att 84 projekt (59 procent) har handlat om plast i vattenmiljö, medan 68 projekt (48 procent) har handlat om mikroplaster i terrester miljö och 50 projekt (35 procent) om läckage av kemikalier från plast. En inte obetydlig andel (32 projekt, motsvarande 22 procent) kommer från strandstädningsprojekt som fått bidrag enligt SFS 2018:58.

Insamling eller sortering av avfall handlar 85 projekt (60 procent) om samtidigt som 49 projekt (35 procent) handlar om behandling av plastavfall (visas inte här). Det är också vanligt att det sammanfaller, nämligen i 42 projekt (30 procent).³⁵

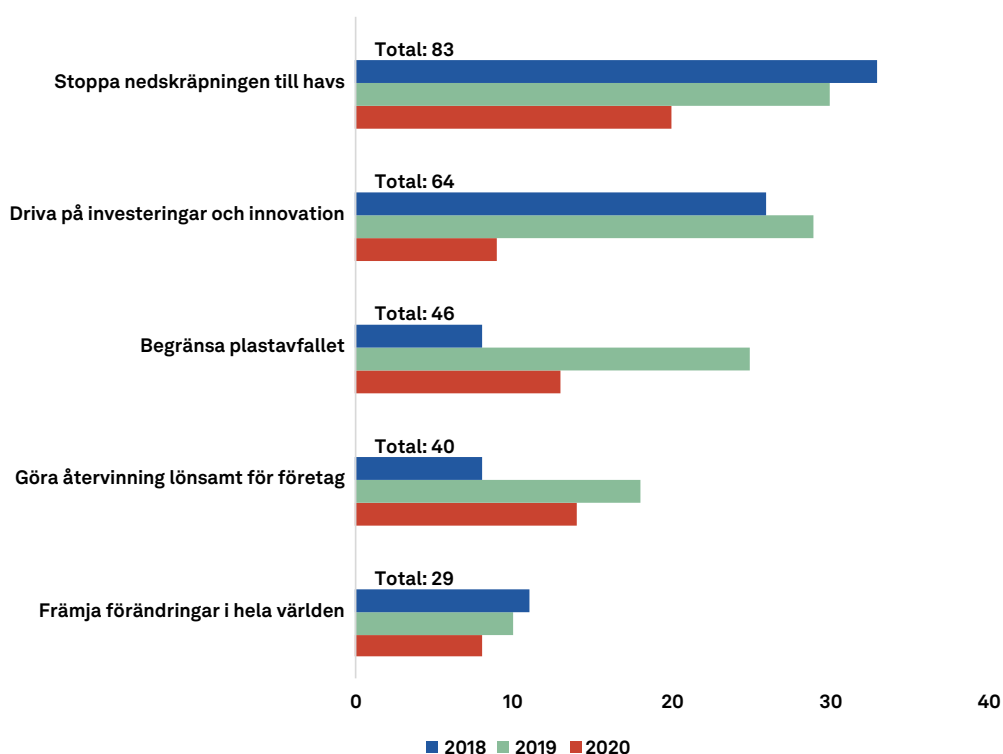
Projekten i relation till styrdokument

Tre styrdokument har tillkommit under perioden för satsningens genomförande. Dessa är EU-kommissionens plaststrategi³⁶ och den prioriteringsordning³⁷ som Naturvårdsverket har tagit fram internt och som även ligger till grund för rollen som nationell plastsamordnare som myndigheten fått från och med 2020.

³⁵ För 50 projekt var denna indelning inte relevant.

³⁶ Europeiska kommissionen (2018)

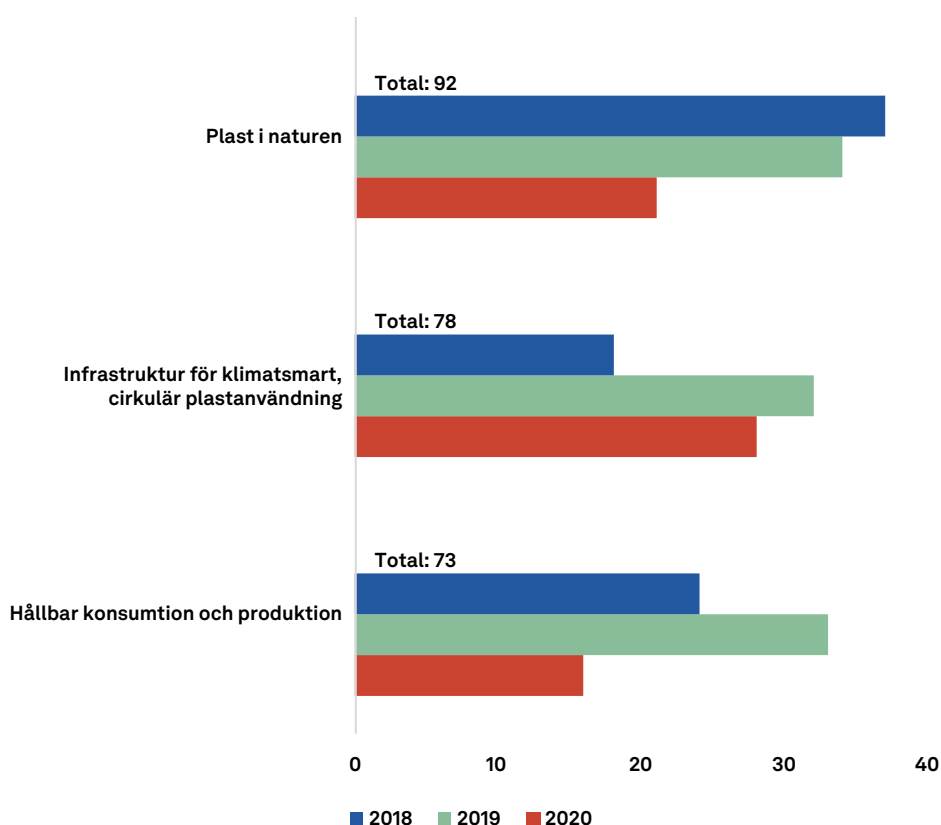
³⁷ Naturvårdsverket (2019)



Figur 16. Fördelning av projekt efter EU:s plaststrategi (flera alternativ möjliga), total och 2018–2020. Antal. $N_{\text{Projekt_total}} = 142$, $N_{\text{Projekt_2018}} = 43$, $N_{\text{Projekt_2019}} = 59$, $N_{\text{Projekt_2020}} = 40$.

EU-kommissionens plaststrategi har formulerat fem inriktningar på sina aktiviteter. När vi studerar utfallet ser vi att en stor majoritet av projekten (58 procent) har anknytning till målet om att stoppa nedskräpning till havs (figur 16). Men även att driva på investeringar och innovation är en vanlig inriktning bland projekten i platsatsningen (45 procent). Att främja förändringar i hela världen är inte så vanligt (20 procent), vilket givetvis hänger samman med att det rör sig om en nationell satsning.

Även Naturvårdsverket själva har en tid in i satsningen formulerat en prioriteringsordning för sina insatser där resultatmål formulerats för 2021 och effektmål för 2030. Dessa följer tre övergripande rubriker. Eftersom båda tidpunkterna ligger i framtiden har vi i stället valt att inrikta oss på dessa.



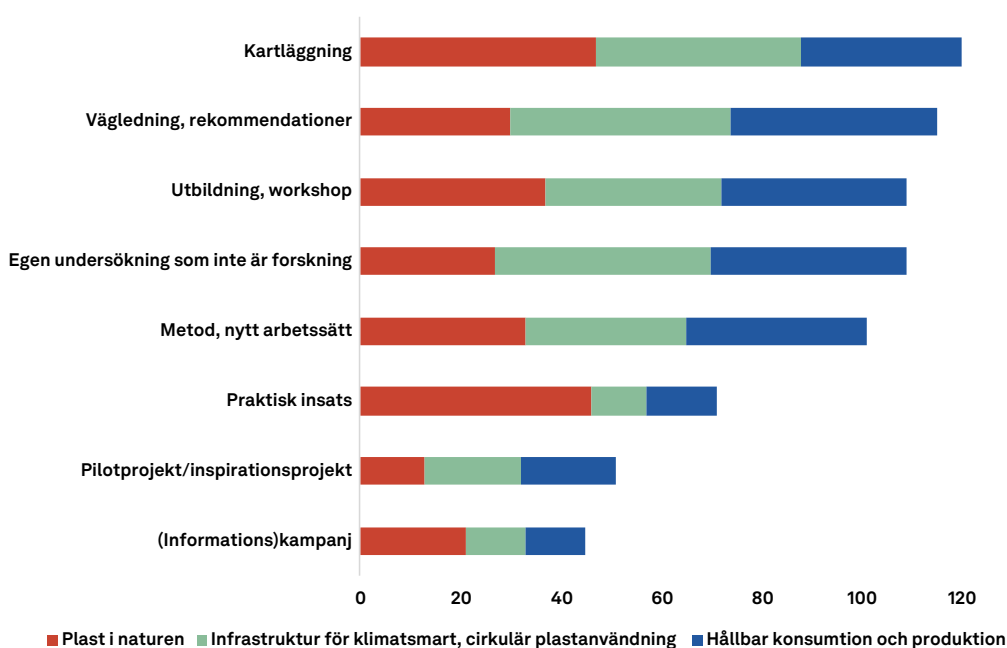
Figur 17. Fördelning av projekt efter Naturvårdsverkets prioriteringsordning (flera alternativ möjliga), total och 2018–2020. Antal. $N_{\text{Projekt_total}} = 142$, $N_{\text{Projekt_2018}} = 43$, $N_{\text{Projekt_2019}} = 59$, $N_{\text{Projekt_2020}} = 40$.

Figur 17 visar att plast i naturen är det tema som 92 projekt (65 procent) knyter an till. Infrastruktur för klimatsmart, cirkulär plastanvändning är den näst vanligaste inriktningen (78 projekt, motsvarande 55 procent). Nästan lika ofta riktade projekten in sig på hållbar konsumtion och produktion: 73 projekt (51 procent) stämmer in på denna beskrivning.

Här är det också viktigt att komma ihåg att Hållbar konsumtion och produktion samt Infrastruktur för klimatsmart cirkulär plastanvändning ofta är en förutsättning för att minska plast i naturen. Sammantaget svarar 80 procent av projekten mot minst två inriktningar (visas inte här).

De resultatmål som formulerats för 2021 i Naturvårdsverkets interna prioriteringsordning har till stora delar uppnåtts (se bilaga 3). Prestationer från vartenda år som satsningen hittills pågått återfinns under resultatmålen. De två resultatmål som ännu inte uppnåtts sorterar under rubriken ”Plast i naturen” och handlar både om implementering av åtgärder som till stor del ligger utanför Naturvårdsverkets agens då de kräver företags respektive hela samhällets medverkan. Vår sammanställning visar också att det finns flera exempel på prestationer som varit klara eller initierade redan innan själva resultatmålen formulerades. Själva målen kan därför alltså inte ha fungerat vägledande för projektvalen.

Inriktningarna fördelar sig relativt jämnt på de vanligaste typerna av prestationer, där temana förekommer ungefär lika ofta i de olika produkterna (figur 18). Det enda undantaget är kategorin praktisk insats som domineras av projektresultat som kommer från förordningsstyrda bidrag, det vill säga strandstädning och mikroplast i dagvatten.



Figur 18. Fördelning av projekt efter Naturvårdsverkets prioriteringsordning (flera alternativ möjliga), total och 2018–2020. Antal. $N_{\text{Projekt_total}} = 142$.

Syftet med den nationella plasticsamordningen är att genom att bidra till ökad kunskap och samverkan ska aktörers arbete att bidra till miljömålen och FN:s globala hållbarhetsmål underlättas och stärkas. Även inom ramen för den nationella plasticsamordningen har det formulerats ett antal långsiktiga effekter. Dessa är:

- noll nettoutsläpp av växthusgaser 2045
- försumbart läckage av plast till naturen
- giftfria och cirkulära flöden.

Effekterna är alltså formulerade på ett mycket övergripande sätt och överlappar varandra till viss del. De korresponderar bäst med målen från den interna prioriteringsordningen, varför vi inte har genomfört någon separat kategorisering utifrån det utan konstaterar att aktiviteter inom samtliga områden har genomförts.

Under arbetet med att planera för Naturvårdsverkets plasticsamordningsuppdrag har Naturvårdsverkets medarbetare fört en dialog med respektive intressentgrupp för att fånga in behov och förväntningar på den nationella plasticsamordningens arbete samt för att sätta ramarna för hur olika aktiviteter kan utformas framåt. Detta gjordes genom en enkät som besvarades av nästan hälften av de tillfrågade från näringsliv, offentlig sektor och akademi. Arbetet med att utforma inriktningen för nationell plasticsamordning har gjorts i nära samverkan med andra myndigheter, länsstyrelser, regioner, kommuner, näringsliv, forskningsfinansiärer och forskare. Under uppdraget har dialog hållits med företrädare från de relevanta aktörerna kring vilka behov och möjligheter som de ser med en nationell plasticsamordning. Behoven och önskemålen planeras vara kärnan i det fortsatta arbetet. Utöver det samarbetar Naturvårdsverket även med ett antal redan etablerade nätverk.

En av de intervjuade säger att det inom plastgruppen inte funnits någon vana att använda den typen av strategi, som den interna prioriteringsordningen också har kallats, särskilt inte när den är så övergripande formulerad. I bästa fall stäms aktivi-

teter och prestationer av i efterhand, men den har hittills inte använts så mycket för att identifiera och planera specifika aktiviteter som står i direkt relation till målen förrän under 2020.

Även om styrdokumentet enbart i liten utsträckning tycks ha använts systematiskt och konsekvent framåt i planeringen inom ramen för platsatsningen pekar intervjuvärderna på att dokumentets innehåll och mål har funnits med i bakgrunden och på ett indirekt sätt styrt verksamheten. Utöver det visar vår sammanställning av de redovisade projekten att samtliga delar av styrdokumentet tillgodoses av satsningen som helhet och att flera konkreta resultatmål för 2021 har uppfyllts redan vid början av 2021.

Vissa typer av effekter nämns, andra inte

Vi har även varit intresserade av att se om effekter benämns i projektredovisningarna. Redovisningar innehåller i 69 fall (49 procent) explicita beskrivningar om effekter, medan majoriteten inte gör det. En generell observation är att det i regel inte görs någon kvalitativ skillnad mellan utfall, resultat och effekter samtidigt som resultatredovisningarna generellt består av redogörelser för genomförda aktiviteter.

De projekt som redovisar konkreta effekter är i regel de som har fått bidrag för att motverka mikroplast i dagvatten och strandstädning. Här talas om direkta miljöeffekter som förväntas i form av renare vatten och natur genom att till exempel fotbollsspelare använder borststationer efter träningen för att inte sprida mikroplast eller att lokala stränder befrias från skräp som spolats dit. Utöver det talas i projektredovisningarna ofta om sysselsättningseffekter till följd av att många kommuner anställt personer som står långt från arbetsmarknaden eller valt att anlita sociala företag med en sådan målgrupp. Även sysselsättningseffekter för kommunens personal nämns i ett fall. Flera redovisningar innehåller beskrivningar om att rekreativt värde har höjts och besöksnäringen gynnats. Implementeringen av det digitala verktyget strandstädningsskarta sägs också ha en långsiktig effekt då städinsatser förväntas vara mer kontinuerliga i framtiden. Liknande effekter är att bygga upp samverkansstrukturer, organisera skräphämtning kopplad till allmänhetens städinsatser och annan infrastruktur som så kallade städhubbar.³⁸

I flera projektredovisningar förekommer konstateranden om att effekter förekommer, men att de är svåra eller omöjliga att bedöma. Särskilt utredningar innehåller ofta beskrivningar om att vissa effekter, både miljöeffekter och sådana som påverkar näringslivet, kan inträffa givet att vissa förutsättningar är uppfyllda, framför allt efter att olika styrmedel eller tekniska lösningar har implementerats och tillämpas. Det är särskilt vanligt att göra det med hänvisning till genomgången forskning. Relativt ofta formuleras effekter i termer av ökad kunskap som Naturvårdsverket kan använda sig av för utformning av styrmedel. Kunskapsstillväxten kan också vara intern där projektägaren kan använda den till att uppdatera prioriteringar i arbetet mot en mer hållbar plastanvändning. Flera projektredovisningar innehåller också beskrivningar om att tidsramarna är för snäva för att kunna mäta eventuella effekter. Sammanfattningsvis är de flesta effekterna alltså ofta intermediära och framtidsorienterade.

³⁸ En kommun valde att placera städutrustning vid stränderna under sommarsäsongen för att underlätta för allmänheten att plocka skräp.

Utveckling över tid

Antalet redovisade projekt är avgjort störst 2019, vilket hänger samman med att Naturvårdsverket genomfört två externa utlysningar utöver att de fördelat förordningsstyrda bidrag. Ytterligare flera projekt har genomförts 2020, men en del har ännu inte hunnit redovisas. Ett antal externa aktörer som fått medel för att genomföra olika projekt uppger också att vissa aktiviteter inte kunnat genomföras alls eller inte som planerat 2020 och 2021 på grund av den då rådande covid-19-pandemin.

Bidrag från förordningar dominerade 2018, andra typer av bidrag 2019 och avropade projekt 2020. Andelen interna projekt som redovisats har utgjort en relativt liten andel under hela perioden. Många projekt har relativt små medel under kort tid. Det är där en större andel projekt haft mer än 500 000 kronor att arbeta med år 2019. Generellt har projekten varit ganska korta med undantag för 2019 där en något större andel fick stöd för minst två år.

De allra flesta projekten har antingen varit nationella eller har genomförts lokalt. Medan 2018 dominerades av stöd till lokala projekt skedde därefter en förskjutning mot projekt som varit primärt nationella eller inte haft någon särskild geografisk hemvist, vilket hänger samman med att andelen upphandlade eller avropade uppdrag ökat över tid.

Enligt vår analys verkar projekten ha rört sig från att primärt handla om kunskapsuppbyggnad till samarbeten och styrmedelsutveckling, särskilt på det transnationella planet. Att fokus ska ligga på styrmedelsutveckling och analys av dessa är också något som hålls fast i Naturvårdsverket verksamhetsplan 2019–2021.³⁹ Denna bild förmedlas även i intervjuerna. Där framkommer inte lika tydligt att det beror på en verksövergripande styrning, utan att det ofta hänger samman med att kunskap i form av relevant statistik och identifierade hinder ofta är en grundläggande förutsättning för styrmedelsutveckling och analyser inför det. Där har Naturvårdsverkets roll förändrats från att agera mer passiv bidragsutdelare till en mer aktiv aktör i att utveckla och implementera styrmedel och internationella överenskommelser.

Överlag framträder en något spretig projektportfölj där en stor mängd projekt givits stöd eller har finansierats genom köp eller överenskommelse. Dessa svarar i viss mån mot de styrdokument som kan anses relevanta för satsningen. Dock tycks detta inte varit utgångspunkten utifrån en överblick över helheten, utan varje steg har skett ad hoc. Därför ligger det nära till hands att de hade kunnat optimeras utifrån de tillgängliga resurserna för att i ännu högre grad falla ut enligt en bestämd målbild. De flesta projekten tycks ha genomförts enligt plan och är i det avseendet framgångsrika. Dock är det mer osäkert om sammansättningen för hela satsningen är den bästa möjliga. Små bidrag till en bred målgrupp med många olika fokus försvagar sannolikt de samlade resultaten, även om det övergripande anslaget för satsningen är brett. Över tid framstår det dock som att det har utvecklats en projektportfölj som motsvarar den strategi som utvecklats under resans gång.

³⁹NV-02004-18

Erfarenheter från genomförandet och upplevda effekter

I denna del redogör vi för hur anställda på Naturvårdsverket ser på sitt arbete med platsatsningen och vilka resultat de menar det har resulterat i.

Det är framför allt två intermediära interna effekter som de intervjuade ger en samstämmig bild om: den ena handlar om att Naturvårdsverket har byggt upp en mer ändamålsenlig organisation och den andra att det finns en tillräcklig kunskapsbas för att genomföra platsatsningen på ett effektivt sätt. Dessa är i sin tur en viktig förutsättning för att i förlängningen skapa miljönytta, dels direkt genom aktiviteter som initieras av Naturvårdsverket, dels indirekt genom aktiviteter som sker via bidragsmottagare och andra samarbetspartner.

En ändamålsenlig organisation har vuxit fram

Få intervjupersoner lyfter fram specifika resultat från de externa projekten i satsningen, vilket antagligen hänger samman med att det finns så många projekt vars resultat inte låter sig beskrivas i detalj. Däremot framgår av intervjuerna att en välfungerande struktur för att arbeta för en hållbar plastanvändning tolkas som ett resultat i sig.

Enligt flera intervjupersoner är den numera tydliga strukturen för den interna samordningen en viktig förutsättning för att kunna tillämpa de prioriteringar som gruppen enats om under satsningens gång. Man kan således tala om att platsatsningen i stora delar har uppnått intermediära effekter.

Flera handläggare uppger att det i ett tidigt skede under den undersökta perioden har varit svårt att skilja mellan frågor som ligger i linjeverksamheten, andra regeringsuppdrag och den särskilda platsatsningen som enbart hade det formella plastparaplyet gemensamt. De menar att det inledningsvis har funnits en tendens att var och en prioriterar sina ursprungliga primära uppgifter, trots att de har beröringspunkter med andra kolleger från plastgruppen och skulle gynnas av ett gemensamt syn- och angreppssätt. Det har också inneburit en konkurrens om tid för de plastrelaterade arbetsuppgifter som den enskilda handläggaren upplever som mer perifera i relation till sina kärnarbetsuppgifter. En konsekvens av det har då varit att insikter från projekt som fått medel, särskilt bidrag, inte alltid kunnat tas omhand på ett sätt som skulle ha gynnat arbetet framåt. Även om det fortfarande ibland kan vara svårt att arbeta strategiskt när plastgruppen behöver konkurrera om den arbetstid som i övrigt hårt belastade medarbetare i linjeverksamheten kan ägna åt plastuppdraget verkar det dock ha skett en förändring över tid. Det tycks i alla fall finnas en stor vilja att överbrygga dagens organisering som till stor del sker i stuprör och därmed ta tillvara myndighetens samlade kompetens i plastfrågor i större utsträckning. I slutet av det tredje året, 2020, ingår både plastspecialister och handläggare i linjen i den så kallade plastgruppen, vilket medför

att samtliga blir uppdaterade om helheten och därmed kan bedöma om något har beröring med teman de aktuellt arbetar med. Den ökade integrationen har också inneburit en större harmonisering av hur organisationen ser på olika sakfrågor inom plastområdet och förkortat kontaktvägarna.

En annan utmaning som hänger samman med att Naturvårdsverket är en förhållandevis stor organisation med en stor bredd av frågor som intervjupersoner tar upp är att frågor kan bära på målkonflikter. Det kan exempelvis handla om miljöskydd samt resurseffektivitet å ena sidan och klimatfrågor å andra sidan. Samtidigt ser vi att bredden också kan vara en fördel i att just ta hänsyn till helheten. Att arbetet i större utsträckning nu sker över avdelningsgränser uppfattar intervjupersonerna som något positivt vid den typen av frågor.

Vissa kunskapsområden beskrivs i intervjumaterialet som särskilt eftersatta i startskedet, exempelvis frågan om mikroplast, då Naturvårdsverket inte tidigare arbetat explicit med dem. Organisationen sägs dock ha stärkts mycket på just mikroplastområdet, delvis till följd av att flera regeringsuppdrag varit knutna till det, vilket har lett till att frågan har prioriterats, vilket visat sig inte minst i att myndigheten knutit till sig specialister med den nödvändiga sakkunskapen.

Naturvårdsverkets nuvarande plastgrupp uppges även ha kapacitet och kompetens att bidra med kunskapsunderlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan. Vidare bedömer intervjupersonerna att organisationen besitter tillräckligt med kunskap för att bidra med underlag för myndighetens ställningstaganden i olika sakfrågor som rör plast.

Att myndigheten byggt upp kunskap internt menar en intervjuperson möjliggör också en mer systematisk omvärldsbevakning som stärker möjligheten att göra relevanta prioriteringar. På så sätt är Naturvårdsverket vidare bättre förberedd på att olika bestämmelser på EU-nivå behöver implementeras där engångsplastdirektivet nämns som ett exempel.

Finansieringen med tidshorisont ett år i taget tycks också ha inneburit en osäkerhet om huruvida plastarbetet skulle införlivas i linjearbetet eller organiseras som en separat och tillfällig samarbetsstruktur. Den bristande kontinuiteten, uppger intervjupersonerna, har också bidragit till en tidvis orimligt hög arbetsbelastning, både för Naturvårdsverkets personal och externa aktörer som tagit del av medlen.

Intervjupersonerna ger en bild av att organisering och ledning karakteriseras av tillitsbaserad styrning i bemärkelsen att beslutsfattare på Naturvårdsverket utgått från att medarbetare genom sin professionalitet ska ha förmåga och förutsättningar att omsätta satsningen trots att området i sin helhet varit nytt för de flesta medarbetarna.

Som tidigare nämnts, tycks det inte ha funnits någon övergripande strategi för hur prioriteringarna skulle se ut eller vilka mål man strävade efter trots att många enhetschefer träffades regelbundet för avstämningar kring platsatsningen när satsningen startade 2018. År 2019 gavs ett internt uppdrag om att utveckla en intern prioriteringsordning (även kallad intern plaststrategi) med resultatmål för först 2020 och sedan 2021 som de intervjuade menar har kommit att bli ett styrande dokument.

Att Naturvårdsverket i regleringsbrevet för 2020 fick i uppdrag att skapa en struktur för nationell platsamordning verkar tolkas av flera intervjupersoner som en bekräftelse av att regeringen bedömt att arbetet varit väl utfört och att myndigheten har goda förutsättningar att fylla denna roll väl.

Sammantaget framträder en bild om att Naturvårdsverket numera kan agera som den samlande "plastmyndigheten" som förvaltar regeringens förtroende väl

och skapat sig en plattform för att agera som en synlig och kunnig nationell aktör på plastområdet. Ett resultat av detta är den färdplan för hållbar plastanvändning som publicerats.

Varierat omhändertagande av projektresultat

Det ligger utanför ramen för denna utvärdering att följa upp de enskilda projekten på en övergripande systematisk nivå. Med undantag för strandstädningssprojekten kvantifieras prestationerna i projektredevisningarna ytterst sällan i bemärkelsen hur projektet minskat plastanvändningen eller bidragit till att plast förekommer mindre i naturen. Inte heller redovisas insikter om hur ett projekt, när det rör sig om någon form av utredning eller kartläggning, ska kunna bidra till att nå de övergripande målen för satsningen. Det är i sig inte förvånande givet att det just rör sig om prestationer som genomförts av externa aktörer som inte har detta som uppgift.

Resultaten från enskilda projekt har till viss del tagits omhand, men det verkar förekomma påtagliga skillnader här. Ojämnheten verkar gälla både granskning om projekt har genomförts på det sätt som utlovats vid bidrag, men även vidare användning internt på Naturvårdsverket. I de fall där den aktuella handläggaren haft utrymme och eventuellt även andra projekt funnits som knutit an tycks det ha funnits bättre förutsättningar. Båda dessa villkor menar intervjupersonerna har förbättrats under satsningen gång. Det har skett genom att det frigjorts utrymme då fler personer kunnat arbeta med plastfrågan och fler haft kompetens att värdera resultaten och sprida dem till relevanta externa aktörer. Det har också blivit möjligt genom att projekt har kunnat sättas i relation till varandra i takt med att allt fler projekt blivit färdigställda så att det funnits insikter från flera projekt inom respektive tema. Vissa prestationer har använts i det direkta arbetet med styrmedel, till exempel som underlag till Naturvårdsverkets inspel i arbetet med Baselkonventionen.

Flera anställda som vi intervjuat säger att fokus vid uppstarten av satsningen 2018 och ända in i 2019 har legat mycket på ”att få ut pengar”, det vill säga att hitta sätt att spendera medel på plastrelaterat arbete inom ramen för budgetåret. Att översätta medel till verksamhet beskriver flera personer som överordnat frågan exakt vad medlen ska gå till eller om det är där medlen har potential att göra störst nytta. Vid den tidpunkten fanns, som tidigare nämnts, heller ingen tydligt kommunicerad prioriteringsordning ännu enligt intervjupersonerna, så agerandet kan betraktas som det förväntade.

Två bidragsutlysningar med vissa beröringspunkter genomfördes 2019. Att de legat direkt efter varandra har inneburit att de inte byggt på varandra så att till exempel en och samma sökande kunde starta ett projekt inom ramen för en första finansieringsperiod för att sedan kunna fördjupa arbetet genom (eventuellt mer omfattande) finansiering vid ett senare tillfälle, något som en handläggare påpekade hade varit önskvärt.

Otydliga externa effekter

Analysen av intervjuerna bekräftar vår bild av en otydlig verksamhetslogik och effektkedja med outtalade antaganden som möjligen överskattar effekten av de genomförda aktiviteterna. Annorlunda uttryckt tycks den underliggande logiken ha varit, att bara pengar läggs på att genomföra plastrelaterade åtgärder så borde effek-

ter i en riktning mot en mer hållbar plastanvändning uppstå. Ingången till att arbeta mot plast i hav och natur tycks ha varit att sikta mer mot aktiviteter och mindre mot effekter. Att arbetet ändå ska bidra till effekter tycks snarare vara underförstått.

Intervjuerna visar också att få handläggare har en tydlig helhetsbild om vilka projekt eller inriktningar som prioriterats, utan de flesta koncentrerar sina svar främst till det som finns under deras eget ansvarsområde.

Intervjupersonerna förstår Naturvårdsverkets uppdrag även som att vara en kunskapsmyndighet med ansvaret att samla in, bygga upp och förmedla kunskap. Själva samordningen sägs bygga på att förmedla olika aktörers kunskap till varandra för att identifiera lämpliga lösningar på de utmaningar som finns på väg mot en hållbar plastanvändning. Intervjupersonerna vittnar om en högre plastkompetens i organisationen till följd av alla kunskapsuppdrag som utförts och återförts, men även till följd av strategiska rekryteringar. Även mängden av projektredovisningar med en stor variation av besvarade frågeställningar bekräftar denna bild.

Att Naturvårdsverket i högre grad har blivit en kunskapsbärare har också varit en förutsättning för att identifiera nödvändiga prioriteringar. Arbetet med dessa är i sin tur ett nödvändigt villkor för att fortsätta arbeta mot de mål som uttrycks i styrdokument som EU-kommissionens platsatsning, Naturvårdsverkets interna prioriteringsordning och ett helhetstänkande i termer av storleken på plastflöden och avfallshierarkin. Den så kallade nulägesanalysen som genomförts och som planeras uppdateras regelbundet kan ses som ett tydligt tecken på denna utveckling.

Den kunskapsökning som har skett betraktar de intervjuade även som en viktig förutsättning för att kunna utveckla styrmedel mot en mer hållbar plastanvändning, något som bedöms ha stor förändringspotential. Detta går i linje med vad vi kan sluta oss till av analysen av projektredovisningarna. Däremot är implementering och tillämpning av dessa styrmedel effekter som ännu inte har uppnåtts. Vissa av dessa, som ändringar i skattemässiga incitamentsstrukturer, kräver också en mer omfattande demokratisk och juridisk process vars resultat rimligen inte kan bedömas efter en så kort period som tre år. I andra fall, som arbetet med miljöstandarder för plast, som inletts tidigt under satsningens gång, kommer Naturvårdsverket kanske kunna ha en mer tidsnära möjlighet att bidra med implementering.

Flera intervjupersoner beskriver också satsningen som en katalysator i plastarbetet, både internt och externt. Det ökande intresset för att söka bidrag med plastanknytning kan också tolkas som belägg för att många aktörer vill arbeta med frågan. Vi har också sett att den stora majoriteten av medelsmottagare först startat upp det aktuella projektet i samband med att den aktuella aktören fått stöd. Däremot är det svårt att bedöma i vilken grad Naturvårdsverkets satsning har möjliggjort detta eller om och i vilken omfattning projekten skulle ha genomförts även med alternativ finansiering.

Att medlen enbart kunnat användas under relativt korta perioder och i relativt småskaliga projekt innebär också att den administrativa bördan för att få dem kan betraktas som relativt hög, vilket skulle kunna ha fått vissa potentiella sökande att avstå.

Förväntad miljönytta

De få gånger som det går att utläsa någon omedelbar positiv effekt på miljön ur projektredovisningarna handlar det i princip alltid om projekt som kretsar kring någon form av praktisk insats som strandstädning, ombyggnad av anläggningar för

att fånga upp mikroplast eller att förbättra möjligheten till avfallsinsamling i projekt utanför Sverige. Styrmedelsanalyserna innehåller ibland uppskattningar av förväntade miljöeffekter om ett visst styrmedel implementeras och tillämpas.

Det gör det rimligt att anta att miljöeffekter är delvis underförstådda, delvis ses som något som kan falla ut på längre sikt och inte hinner inträffa under projektets gång. Den generellt korta projekttiden kan också antas vara en bidragande faktor till att det är svårt att kunna urskilja några miljöeffekter som en omedelbar följd av en prestation.

I intervjuerna benämns miljönytta ytterst sällan eller så görs det indirekt, som att det antagligen finns någon miljönytta, men den utgår från projekt som genomförs utanför Naturvårdsverket och det är svårt att formulera vad den består i och den går sällan att mäta. Till viss del hänger det också samman med att det inte funnits tid och utrymme att ta hand om inkomna redovisningar i någon större utsträckning eller med nämnvärd systematik.

I den mån miljönytta berörs i intervjuerna handlar det ofta om att arbeta förebyggande, det vill säga högst upp i avfallshierarkin och därmed framför allt minska den andel plast som går till förbränning, vilket fortfarande kan ses som det volymmässigt mest betydelsefulla sättet att hantera plastavfall.

Styrdokumentens mål uppfyllda

De effektlogiker som finns i de dokument som har styrpotential, det vill säga EU-kommissionens strategi, plastutredningen och den interna prioriteringsordningen förefaller inte ha tagits fram för att utgöra verktyg för ledning och uppföljning av verksamheten. När styrdokumenterna appliceras i efterhand stämmer dock inriktningen och temana för de genomförda projekten i stor utsträckning överens med de mål och inriktningar som pekats ut som centrala i dem. Vi har också sett att flera prestationer motsvarar de flesta resultatmål som den interna plastsamordningen satt upp.

Analysen visar att projekten sammantaget svarar upp mot samtliga inriktningar som återfinns i dessa styrdokument. Med tanke på att det inte har funnits andra hållpunkter, exempelvis hur dessa inriktningars inbördes relation är tänkt att se ut, går det inte att bedöma om måluppfyllelsen har skett enligt förväntan.

Effektmålen för den nationella plastsamordningen är mycket övergripande formulerade och kan därmed sägas befinna sig ännu ett steg längre bort från de resultat som faktiskt går att identifiera i nuläget.

Vad gäller utsläpp av växthusgaser, menar intervjuade, har platsatsningen förflyttat sig mer i en riktning där även klimatpolitiska ställningstaganden är viktiga. Exempel på det är att klimatavdelningen numera har en framträdande roll i arbetet och Naturvårdsverket har sett till att ett verktyg för att beräkna klimatpåverkan från plast i territoriella utsläpp tagits fram som används i det fortsatta arbetet.

Relativt få projekt som vi har sett har explicit berört läckage av farliga ämnen från plast eller kemikalier i plast och frågan har inte heller lyfts fram som särskilt prioriterat i intervjuerna. Ur ett kemikalieperspektiv har Naturvårdsverkets insatser handlat mer om att främja återvinning där projekten visar på att kemikaliefrågan är ett stort hinder. Utöver det kan Naturvårdsverket vara på god väg till att bidra till cirkulära flöden genom att många projekt varit inriktade på att skapa och främja lämplig infrastruktur.

Sammanfattande iakttagelser

Våra slutsatser bygger på de fördjupade resonemang som har presenterats i respektive kapitelns analysavsnitt.

Det är svårt att värdera platsatsningens effekter mot bakgrund av att det inte funnits någon uttalad verksamhetslogik och målen inte varit preciserade, mer än genom regeringens skrivning i regleringsbrevet. En annan försvårande omständighet är att Naturvårdsverket inte har någon rutin med tydliga kriterier för kontinuerlig uppföljning av projektresultaten.⁴⁰ I stället har vi alltså använt oss av vissa hållpunkter i dokument som kunnat anses styrande.

Eftersom vårt upplägg inte är experimentellt och till följd av att utvärderingen genomförs samtidigt som satsningen pågår kan vi enbart tala om att prestationer bidrar till effekter. I de flesta fallen är det sannolikt att effekter står i relation till aktiviteterna eller prestationerna utan att dessa är den enda orsaken. Vi vill också betona att det rör sig om upplevda effekter hos de aktörer som genomfört projekt med hjälp av ekonomiska medel från platsatsningen och hos intervjupersonerna.

En mängd prestationer har uppnåtts, men det finns brister

- Naturvårdsverket har genomfört ett omfattande arbete och framför allt genom att ge bidrag eller uppdrag nått många resultat. En mängd aktiviteter och projekt har genomförts som knyter an till de utmaningar som i olika styrdokument, både interna och externa, pekas ut som de mest centrala. Att många projekt startats först i samband med att aktören har fått finansiering från Naturvårdsverket kan indikera att projektet ifråga annars inte hade genomförts. Det är dock viktigt att komma ihåg att det heller inte är uteslutet att det hade genomförts ändå.
- Naturvårdsverket har i stora delar uppnått resultat som ligger i linje med de resultatmål som myndigheten formulerat för 2021 i sin interna prioriteringsordning. Dessa resultatmål fångar i sin tur upp de områden som lyfts fram i den nationella strategin för en cirkulär ekonomi.⁴¹ De två resultatmål som ännu inte uppnåtts sorterar under rubriken ”Plast i naturen” och handlar både om implementering av åtgärder som till stor del ligger utanför Naturvårdsverkets mandat och möjlighet att påverka då de kräver företags respektive hela samhällets medverkan. Sett i ljuset av uppdraget att agera nationell platsamordnare har Naturvårdsverket goda förutsättningar för att nå dessa mål i samspel med de aktörer som involveras i detta arbete och det arbete som samordningen kan vara en katalysator för.

⁴⁰ Visserligen noterade vi att en stor del av de bidragsfinansierade projekten har genomfört egna uppföljningar. Dessa följer dock inte några gemensamma kriterier för uppföljning och har inte använts i detta syfte av Naturvårdsverket.

⁴¹ Cirkulär ekonomi – Handlingsplan för omställning av Sverige (2021)

- Trots att det finns en överensstämmelse mellan prestationer och resultatmål enligt den interna prioriteringsordningen verkar den senare inte kontinuerligt ha använts som ett verktyg för att välja och skapa projekt, utan målen tycks ha applicerats till viss del i efterhand på redan uppnådda resultat.
- Ett viktigt antagande i effektkedjan som vi identifierat är att prestationerna är välkommunicerade för att kunna leda till effekter. I platsatsningen finns det utrymme att systematisera omhändertagandet av prestationerna i större utsträckning än vad som görs idag. Det gäller både granskning om projekt har genomförts på det sätt som utlovats (gäller främst bidrag), men även vidare användning. Idag framstår båda dessa uppgifter som i hög grad handläggarberoende. Vi har också identifierat ett glapp mellan resultat- och effektmålen där det idag är något svårt att bedöma om de resultatmål som hittills uppnåtts har potentialen att leda till de utpekade effektmålen.
- Det har inte funnits förutsättningar för att initiera större projekt av mer strategisk karaktär. En planering i termer av tematiska portföljer har inte etablerats förrän mot slutet av de tre undersökta åren av satsningen till följd av att det inte verkar ha funnits någon tydlig verksamhetslogik. I stället för på effekter har fokus legat på aktiviteter. Tillsammans med avsaknaden av ett sammanhållet system för omhändertagande av resultaten kan detta ha inneburit att det förekommer en del överlappande arbete. Genom bättre integration hade arbetet antagligen kunnat bedrivas ännu mer effektivt.
- De flesta effekter har antagligen ännu inte hunnit inträda då det har gått för kort tid eller då det enbart tagits fram förslag på åtgärder utan konkreta steg mot implementering och genomförande. Uppdraget med den nationella platsamordningen är här antagligen avgörande för det framtida arbetet.
- Individens och företags medvetenhet om problematisk plastanvändning och agerande har med undantag för strandstädningens projekten enbart fokuserats indirekt. Här tänker vi framför allt på anställda, konsumenter och allmänheten. Som ett resultat av satsningen har Naturvårdsverket tillägnat sig kunskap på området, exempelvis om *nudging*, men ännu är det oklart hur denna kunskap ska omsättas för att bidra till faktiska medvetande- och beteendeförändringar.
- Satsningen har huvudsakligen varit nationellt orienterad, vilket är i enlighet med den övergripande målsättningen då regleringsbrevet inte preciserar omfattningen av det internationella arbetet. Enstaka projekt med internationell orientering har förekommit och att Naturvårdsverkets engagemang i transnationella sammanhang har finansierats med plastmedel tycks ha skett i större omfattning först på senare tid. De projekt som genomförts 2018 och 2019 i andra länder tycks till viss del ha styrts av tillfälligheter. Det verkar ha funnits en strävan att nyttja befintliga kontakter och samarbeten på platser där det funnits stora behov av att komma tillrätta med marint skräp. Detta gäller inte för projekt som startats 2020, men eftersom dessa ännu inte avslutats har vi inte kunnat ta hänsyn till dem i utvärderingen.

Intermediära effekter har uppnåtts

- Flera intermediära effekter, eller effekter på kort sikt enligt vår effektkedja, som främst rör tillgång till en ändamålsenlig organisation och grundläggande övergripande kunskap har uppnåtts. Dessa är i sin tur en förutsättning för att uppnå framtida effekter som rör minskad negativ miljöpåverkan av plastens hela livscykel.
- Vi bedömer att det finns goda förutsättningar för märkbara effekter framöver, inte minst då Naturvårdsverket numera har ett utpekat samordningsuppdrag. Brister i enhetligheten mellan olika delar av Naturvårdsverkets medarbetare som arbetar med plast tycks ha minskat och numera tycks det finnas en medvetenhet om att det krävs helhetssyn där flera, ibland motstridiga, perspektiv kring plast måste beaktas. Organisationen tycks också ha blivit mindre sårbar. För att kunna värdera dessa eventuella framtida effekter krävs dock att det formuleras mer konkreta och alltså operationaliserade resultat- och effektmål för hela satsningen.

Otydlighet och kortsiktighet har fördröjt kraftfulla prioriteringar

- Satsningen är till stora delar otydligt avgränsad och formulerad, vilket inneburit en stor frihet för Naturvårdsverket att utforma den själv. Det har dock också inneburit att relativt mycket tid har behövt läggas på att hitta en lämplig inriktning samtidigt som medel skulle användas på en gång.
- Även när styrdokument varit på plats tycks de ha varit styrande i begränsad utsträckning. Andra, redan tidigare förankrade prioriteringsstrukturer, såsom avfallshierarkin tycks ha spelat en mer självklar roll.
- Naturvårdsverket har under den utvärderade perioden inte satt agendan för arbetet mot en mer hållbar plastanvändning i Sverige utan har många gånger agerat på ett ad hoc-artat sätt som kan beskrivas som snarare reaktiv än proaktiv.⁴² Myndighetens agerande karakteriseras dock av att vara pragmatiskt och lösningsfokuserat där man inom givna ramar försökt hitta kostnadseffektiva lösningar i mindre skala i stället för omfattande projekt med större osäkerhet i resultaten.
- Att använda de tillkomna medlen för att finansiera regeringsuppdrag som inte är utpekade i regleringsbrevet under rubriken för platsatsningen kan ses som ett pragmatiskt sätt att använda pengar ändamålsenligt på kort tid. Satsningen har alltså varit starkt uppdragsdriven, men det är otydligt hur resultaten och de förväntade effekterna är tänkta att förhålla sig till de mellanliggande och långsiktiga effektmålen. Vidare är det svårt att bedöma om regeringsuppdragen annars hade genomförts i mindre omfattning eller med lägre kvalitet. Det ligger utanför detta uppdrag att bedöma vad de resurser som då frigjordes för andra uppgifter resulterade i för effekter. Det är rimligt att anta att ännu fler prestationer på plastområdet hade kunnat uppnås om inte regeringsuppdrag som getts utöver de som pekats ut direkt som del av satsningen hade fått finansiering på detta vis.

⁴² Däremot är Naturvårdsverkets position och angreppssätt avsevärt tydligare i den färdplan som publicerats i maj 2021.

- Otydligheten och bristen på långsiktighet gällande uppdrag och finansiering har inneburit att aktiviteter kontinuerligt tillkommit. Detta kan betraktas som en styrka i bemärkelsen stor flexibilitet och kumulativt lärande. Det är dock samtidigt en svaghet i bemärkelsen bristande koherens när det kommer till vilka aktiviteter som är tänkta att bidra till specifika mål.

Lärdomar om omfattande satsningar

- Det tar tid och resurser att introducera ett ämnesområde och tvärsektoriella arbetsrutiner i en stor organisation som Naturvårdsverket. Att kunna dra nytta av kompetensen hos all relevant personal, även den som arbetar i linjeverksamheten, försvåras när arbetet med en sådan satsning inte är prioriterat hos samtliga nödvändiga enheter av myndigheten.
- Att få disponera relativt fria medel kan ses både som en möjlighet och en utmaning när det saknas givna strukturer för att ta sig an ett nytt kunskapsområde. Utöver att styrningen i termer av listade aktiviteter i regleringsbrevet minskat under de tre åren som satsningen hittills pågått framkom att Naturvårdsverket i allt större utsträckning har kapacitet att nyttja satsningen på ett effektivt sätt i kraft av de uppnådda intermediära effekterna i organisationen. På så sätt har till exempel både en mer allmän kunskapsuppbyggnad kunnat ske parallellt med de styrmedelsutredningar regeringen efterfrågat.
- Användningen av ramavtal, som här har skett främst mot statliga forskningsinstitut, kan ses som ett effektivt sätt att relativt snabbt få önskat resultat med hög kvalitet då de upphandlade aktörerna får antas vara experter på det område de anlitas för. I det aktuella fallet har de haft specialiserad kunskap på plast- och resurseffektivitetsområdet. De har i sin tur kontakter till aktörer som har kompletterande kompetenser när nödvändigt och har god kännedom om Naturvårdsverkets arbetssätt och krav mot bakgrund av långvariga samarbetsrelationer. Likväl finns en risk att ha på förhand givna leverantörer i de fall då en alternativ aktör hade kunnat göra ett bättre arbete samtidigt som det får vägas mot just effektivitetsvinsten.
- I platsatsningen har medarbetare behövt utveckla verksamhetslogiken och effektkedjorna parallellt med att satsningen pågått, vilket har inneburit att de aldrig formulerats sammanhållet och explicit utan förblivit fragmentiserade och som en tyst kunskap. Det framstår som något naivt att inte arbeta enligt någon verksamhetslogik och att anta att rätt saker ändå görs på ett effektivt sätt för att nå det övergripande målet som det formulerats i regleringsbrevet. Att bilden av hur alla delar hänger samman förblivit fragmentarisk innebär också att verksamhetslogiken snarare haft en mekanisk funktion och inte använts som verktyg för att bygga projektportföljer som stämmer överens med den i den utsträckning som annars hade varit möjligt. Detta tycks ha skett tematiskt eller sektorsvis efter hand, men skulle antagligen även kunna appliceras på helheten.
- Kommunikation och kunskapsdelning internt och framför allt mot externa aktörer är en nyckelfaktor för att effekter ska kunna uppnås.
- Strategisk samverkan med externa aktörer tycks inte ha skett förrän under 2020 efter att Naturvårdsverket hade fått ett explicit samverkansuppdrag. Utöver ett aktivt och kontinuerligt kommunikationsarbete menar vi att den strategiska sam-

verkan är central för att kunna skala upp räckvidden och att lägga grunden för att olika samhällsaktörer ska vilja implementera och tillämpa de förändringar som till exempel olika sorters styrmedel syftar till.

- Den tillitsbaserade styrningen, i bemärkelsen styrning som primärt utgår från den kompetens och professionalitet som bärs av medarbetare utan chefsposition, tillsammans med vissa personalförskjutningar under de första tre åren tycks ha inneburit att det har varit svårt för medarbetarna i platsatsningen att få hållpunkter om arbetet är på rätt väg och följer Miljödepartementets intentioner. Ifall tydligare direktiv från departementets sida har funnits har de inte kommunicerats längre ned i organisationen.

Diskussion och rekommendationer

Mängden plastprodukter överlag har formligen exploderat sedan 1980-talet.⁴³ Detta återspeglas också i vilken utsträckning plast diskuteras i den vetenskapliga debatten på miljöområdet.⁴⁴ En kartläggning av hur plastflödena i Sverige har förändrats mellan 2010 och 2016/17 visar att det även skett en stor ökning i Sverige även under denna kortare period.⁴⁵ Att regeringen önskar att Naturvårdsverket ska arbeta för en mer hållbar användning av plast framstår därför som högst rimligt och angeläget.

Regeringen avsätter i regleringsbrevet för 2021 särskilda medel till Naturvårdsverket för att stärka arbetet för en mer cirkulär och hållbar plasthantering som minskar förekomsten av plaster i hav och natur, det vill säga platsatsningen fortsätter, om än med något mindre omfattande finansiering (60 miljoner kronor). Regeringen har även utsett Naturvårdsverket som ansvarig för nationell platsamordning. Detta kan tolkas som att regeringen bedömt att de genomförda aktiviteterna och resultaten i den mån de återrapporterats ligger i linje med dess intentioner.

Omvärldsbevakning kan ge vägledning

Sommaren 2020 presenterade regeringen en nationell strategi för cirkulär ekonomi som pekar ut inriktningen för det arbete som behöver göras för att ställa om till cirkulär produktion, konsumtion och affärsmodeller, samt giftfria och cirkulära materialkretslopp.⁴⁶ Visionen är ett samhälle där resurser används effektivt i giftfria cirkulära flöden och ersätter jungfruliga material. Här betonas alltså helhetsgreppet kring resurshantering där plast ses som ett material bland andra samtidigt som plast pekas ut som en prioriterad avfallsström. Alla samhällsaktörer, det vill säga politiken, näringslivet, offentlig sektor, akademi, privatpersoner och civilsamhället, görs ansvariga för att förverkliga strategins anda och mål. I början av 2021 togs även en handlingsplan fram som beskriver aktuella styrmedel och åtgärder som regeringen har beslutat eller har för avsikt att besluta.⁴⁷ Den sammanfattar även centrala pågående processer inom EU eller globalt där Sverige driver, eller avser att driva, vissa frågor som är särskilt relevanta i omställning till cirkulär ekonomi.

Den enskilt största plastströmmen i Europa utgörs av förpackningar, följt av bygg- och anläggningssektorn,⁴⁸ något som också stämmer in på Sverige.⁴⁹ Med tanke på att de flesta andra EU-länderna har olika typer av platsstrategier hade

⁴³ European Environment Agency (2019)

⁴⁴ Aretoulaki m.fl. (2020), Nielsen m.fl. (2020)

⁴⁵ Ljungkvist Nordin m.fl. (2019)

⁴⁶ Cirkulär ekonomi – Strategi för omställningen i Sverige (2020)

⁴⁷ Cirkulär ekonomi – Handlingsplan för omställning av Sverige (2021)

⁴⁸ European Environment Agency (2019)

⁴⁹ Ljungkvist Nordin m.fl. (2019)

uppstartssträckan för prioriteringar i Naturvårdsverket arbete med platsatsningen möjligen kunnat kortas ned. Detta mot bakgrund av att det finns många likheter i hur förpackningsströmmar ser ut och att det råder enighet om att insatser högt upp i avfallshierarkin är att föredra framför sådana som befinner sig längre ned. Då uppstartsfasen varit mycket kort har det inte funnits fungerande arbetsprocesser från start samtidigt som medlen har behövts användas från första året. En bättre framförhållning från regeringens sida skulle kunna leda till större effektivitet i besluten om vilka projekt som ska få stöd eller genomföras på annat sätt.

Flera av Naturvårdsverkets resultatmål som platsatsningen har förhållit sig till har varit kopplade till att utveckla och utreda styrmedel. Det ligger utanför ramen av denna utvärdering att sammanställa och bedöma alla de styrmedelsförslag som tagits fram, inte minst i relation till befintliga instrument. En sådan uppgift menar vi dock vore relevant i det fortsatta arbetet.

EEA rekommenderar att prioriterat rikta in sig på engångsplastartiklar och produkter som inte går att materialåtervinna.⁵⁰ Detta ligger i linje med att Naturvårdsverket enligt regleringsbrevet för 2021 ska ta fram en plan för hur myndigheten ska arbeta med information, vägledning och tillsyn av de nya krav som genomförandet av engångsplastdirektivet medför, för att möjliggöra ett bra genomförande. Vidare menar EEA att insatser behöver vara mer fokuserade då mer generiska insatser har visat sig inte vara särskilt effektiva. Den europeiska miljömyndigheten rekommenderar också att länder diversifierar sina insatser och inte enbart inriktar sig på exempelvis plastbärkassar även om sådana insatser volymmässigt verkar ge resultat.

Fram till 2020 hade Naturvårdsverket inte genomfört någon systematisk omvärldsanalys som sammanställer och värderar de faktorer som rimligen kan påverka Sveriges och Naturvårdsverkets arbete mot en hållbar plastanvändning. Sådana faktorer döljer sig alltså bland de antaganden vi menar påverkar verksamhetslogiken och effektkedjan (se rubriken ”Rekonstruerad effektkedja”).

Förutsättningar för att nå effekter kan förbättras

Flera resultatmål har redan nu uppnåtts i en bredd av projekt. Enbart mål som omfattar implementering och tillämpning utanför Naturvårdsverkets omedelbara räckvidd saknar exempel. Vi bedömer att det finns en risk att det stannar vid kunskapsproduktion. Mot denna bakgrund framstår platsamordningsuppdraget som ett relevant steg att översätta kunskapen till en praktik som i förlängningen leder till en mer hållbar plasthantering. För att denna översättning ska ske är det också viktigt att kommunicera resultaten och därmed tillgängliggöra dem för alla relevanta samhällsaktörer.

Vi ser att det inom satsningen lagts fokus på kunskapsproduktion som i sin tur är tänkt att användas för styrmedelsutformning. Den kunskap som tas fram är då snarare att betrakta som tillämpad forskning än som grundforskning som för fältet framåt kunskapsmässigt. Forskningskompetens har nyttjats såtillvida att det ofta är forskarutbildade konsulter som utrett olika frågor. Dock har det huvudsakligen

⁵⁰ European Environment Agency (2019)

skett utifrån Naturvårdsverkets frågeställningar. Det kan ses som en fördel om man utgår från att myndigheten har en helhetsbild över kunskapsluckor och pågående initiativ i plastfrågan i Sverige. Det kan dock också innebära risker då medel inte söks i konkurrens och det därför funnits blinda fläckar för frågeställningar som skulle kunna ha genererats i forskarsamhället, vilket nu minskar chansen för innovation. Möjligen kan de tre innovationstävlingar som utlysts under den studerade perioden betraktas fylla en liknande funktion. Givet Naturvårdsverkets roll som expertmyndighet är det något av en svaghet att platsatsningen inte gett utrymme för forskning trots att medlen varit ganska omfattande. I detta avseende missas transformativ potential. Givet dess pådrivande, stödjande och samlande roll vid genomförandet av miljöpolitiken⁵¹ tycks myndigheten dock ha gjort rimliga val.

Projektansökningar som kommit in i samband med utlysningar där delar eventuellt hade kunnat vara kommersialiserbara har fått avslag. Den underliggande logiken är troligen att offentliga medel inte ska kunna användas i vinstsyfte. Enbart innovationstävlingarna ger även incitament att göra en hållbar plastanvändning ekonomiskt lönsam och det får antas att lösningar som tagits fram genom innovationstävlingar kan kommersialiseras. Om även projekt vars lösningar skulle kunna vara kommersialiserbara kunde få stöd skulle möjligen söktrycket ha kunnat ökas ytterligare och fler skalbara lösningar tagits fram.

De flesta prestationerna har haft offentlig sektor, plastproducenter och andra aktörer i näringslivet, som plastanvändare och avfallshanterare, som sin primära målgrupp. Utgår man från att få effekter på så hög nivå som möjligt är det en rimlig avvägning. Det som talar för att även inkludera individer i egenskap av anställda, konsumenter och som bred allmänhet är att få ett större genomslag brett och att förebygga eventuell skepsis mot att staten försöker påverka enskildas beteenden som till exempel konsumtionsmönster.

Att Naturvårdsverket i början av satsningen valde att genomföra en rad utlysningar kan till viss del tolkas som ett sätt att ”vinna tid” i bemärkelsen att för ändamålet budgeterade resurser användes för plastrelaterade aktiviteter innan myndigheten hunnit få en överblick över fältet och tydligare kommit fram till egna prioriteringar. Det relativt höga söktrycket vid andra utlysningsomgången hade vidare kunnat nyttjas till att välja projekt som bedömts som prioriterat om sådana prioriteringar hade funnits. Möjligen hade det inte gett ett annat utfall givet att stor potential att bidra till att plast används på ett mer hållbart sätt och genomförbarhet även då hade varit överordnade kriterier, men valet skulle ha varit mer välmotiverat utifrån en tydligare riktning.

Det är viktigt att komma ihåg att Naturvårdsverket som myndighet visserligen har relativt långtgående befogenheter och möjligheter att påverka i form av att kunna bidra med inspel i nationella strategier för cirkulär ekonomi och lagstiftning eller andra styrmedel. Likväl har myndigheten begränsad rådighet när det till exempel kommer till hur marknader för plast utvecklas eller hur snabbt innovationer implementeras. Även om myndigheten har i uppdrag att bevaka miljöperspektivet och komma med inspel kring styrmedel till regeringen kan andra perspektiv och faktorer ha långt större påverkan på hur exempelvis plastflöden utvecklas.

Det kan ses som en utmaning att regeringens handlingsplaner och Naturvårdsverkets insatser sker parallellt i stället för att regeringen slagit fast vilka åtgärder

⁵¹ Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

som är de mest prioriterade utöver det som hållits fast vid i form av till exempel skatter och långtgående producentansvar/förpackningsförordningen (2018:1462). Samtidigt motiverar problemets angelägenhet ett parallellt agerande där myndigheter självständigt föreslår lämpliga styrmedel och åtgärder som siktar mot givna mål och effekter utifrån konsekvensanalyser.

Inget jämställdhetsperspektiv

Trots att svenska myndigheter generellt ska arbeta med jämställdhetsintegrering och Naturvårdsverket sedan 2020 har ett sådant uppdrag⁵² tycks temat jämställdhet inte ha spelat någon framträdande roll i vare sig val av projekt som fått stöd eller hur resultat och effekter beskrivs. Det enda undantaget är att Naturvårdsverket har begärt in uppgifter om könsfördelningen bland de personer som kommuner har anställt inom ramen för sina bidragsfinansierade strandstädningssatsningar 2020. I enstaka projektredovisningar förekommer ordet jämställdhet i samband med en bredare hållbarhetsförståelse, men det görs ingen analys på temat eller sätts i relation till de genomförda aktiviteterna. Frånvaron av ett jämställdhetsperspektiv är antagligen motiverad av att jämställdhet ännu inte betraktas som att ingå i Naturvårdsverkets kärnverksamhet. Vi ser att systematiska jämställdhetsanalyser för utformningen av projektportföljer och prestationernas potential för att påverka samhället i mer jämställd riktning skulle kunna bidra väsentligt i Naturvårdsverkets arbete med jämställdhetsintegrering.

Rekommendationer för det fortsatta arbetet med platsatsningen

Flera av våra rekommendationer är i linje med förstudien till projektplan (start-PM) för nulägesanalysen som också är en av prestationerna som tagits fram inom ramen för platsatsningen. Det rör sig bland annat om prioriteringar, bedömningar av potentialen för tillämpning, tydlig kommunikation med, spridning till och samverkan med målgrupper, särskilt inom de industrier som hanterar plast för att överbrygga identifierade hinder. Vi är också medvetna om att ett antal rekommendationer redan är inkorporerade i Naturvårdsverkets nyligen publicerade *Färdplan för hållbar plastanvändning*.

Följande rekommendationer vill vi skicka med inför Naturvårdsverkets fortsatta arbete med platsatsningen:

- Vi ser det som centralt att arbeta fram en tydlig verksamhetslogik inklusive detaljerad effektkedja. Fastän de yttersta effekterna som formulerats inom ramen för satsningen är tidsbestämda, specifika och i viss mån mätbara, saknas kopplingen till insatserna och det är inte tydligt framarbetat vilka effekter som just Naturvårdsverkets initierade insatser är tänkta att leda till. Viktigt här är även hur insatserna från olika tematiska områden är avsedda att förhålla sig till varandra.

⁵² M2020/01518

- Naturvårdsverket skulle framöver kunna testa att ge något större summor eller initiera lite mer långsiktiga projekt i takt med att arbetsgruppen värderar resultaten av de individuella projekten. Med tanke på att satsningen karakteriseras av relativt lite styrning skulle de första prestationerna kunna tolkas som pilotprojekt med inte alltför stora risktaganden. Givet att det finns fortsatta medel i liknande omfattning skulle ett bemyndigande att få disponera medel under mer än ett budgetår eller andra former som signalerar och rättsligt möjliggör en större långsiktighet kunna bidra till ett effektivare arbete.
- Myndigheten skulle kunna använda den kartläggning av prestationer vi genomfört i utvärderingen för att förtydliga prioriteringar och i förlängningen arbeta i större utsträckning utifrån ett portföljtänkande. På så sätt kan arbetsgruppen välja att förstärka eller satsa mindre på vissa områden utifrån konsoliderade prioriteringar. Här måste förstås faktorer som samhällsnytta, effektivitet och relevans utifrån omvärldshändelser i relation till de övergripande målen spela en viktig roll. Antalet prestationer eller kostnaden per prestation är inte ett absolut mått på hur mycket nytta något gör eller hur effektiv en insats är, men det kan ge en fingervisning om vilka områden som ägnats mer eller mindre uppmärksamhet.
- Resultaten från den inledande kartläggningen av plastflöden skulle kunna användas som en baslinjemätning och följas upp med jämna mellanrum. En sådan jämförelse skulle också kunna ta hänsyn till ett motsvarande arbete som redan genomförts 2010, även då på uppdrag av Naturvårdsverket.⁵³ Det faller sig naturligt att Naturvårdsverket beställer förnyade kartläggningar med en viss regelbundenhet. Här är det dock viktigt att komma ihåg att förändringar i plastströmmar antagligen enbart i begränsad utsträckning kan hänföras till direkta insatser från Naturvårdsverket sida.
- Vi tror att satsningen skulle vinna på att upprätta en tydligare struktur för att omhänderta resultaten. Det handlar främst om avropade prestationer, om de inte enbart ska lämnas vidare till en annan aktör som uttryckt ett givet behov. Men det kan även appliceras på projekt som har fått bidrag genom utlysning eller som en följd av spontanansökningar. I slutänden hänger det samman med hur verksamhetslogiken ser ut.
- När en struktur för omhändertagandet av varenda prestation är etablerad borde det också underlätta att paketera och sprida resultaten enligt de prioriteringar som utkristalliserat sig. Kunskapsspridning bör pågå kontinuerligt och inte enbart utifrån en obestämd tidpunkt i ”slutet”. Detta är särskilt viktigt då det finns en osäkerhet kring omfattningen och kontinuiteten av den riktade finansieringen. Ett sådant arbetssätt är inte minst viktigt för att nå legitimitet i allmänhetens ögon, men även för att underlätta för aktörer som har direkt nytta av resultaten och kan använda dessa i sitt arbete oavsett om de har direkta relationer med myndigheten eller inte.
- Det framstår också som ändamålsenligt att ta tillfället i akt när lämpliga samarbetstillfällen uppstår för att använda plastmedel på resurseffektiva sätt, bland annat genom de hävstänger som det ger. Här är det dock viktigt att inte låta valet av samarbeten styras av tillfälligheter, utan att de grundar sig i medvetna prioriteringar. Genom att identifiera strategiska samarbetsparter som både kan ta fram

⁵³Fråne m.fl. (2012)

kunskap och tillämpa den i konkret verksamhet alternativt tillämpa den kunskap som Naturvårdsverket tagit fram ser vi att satsningen skulle kunna maximera nyttan utifrån givna resurser.

- En mer systematisk och strategisk omvärldsbevakning skulle kunna bidra till att identifiera nya samarbetstillfällen, undvika dubbelarbete och nyttja synergier i relation till andra aktörer.
- Organisationsmässigt ser vi det som en fördel att fortsätta med att arbeta aktivt för att motverka stuprör och hitta tvärgående lösningar och uppnå en kritisk massa inom prioriterade kunskapsområden, utan att förlora den precision som krävs för respektive sakområde.
- Genom ännu bättre integrering internt, som sträcker sig utanför det direkta plastrelaterade arbetet, skulle Naturvårdsverket antagligen nå större trovärdighet hos externa aktörer i de fall det finns målkonflikter. Detsamma gäller när arbetet mot en hållbar plastanvändning utgör en marginell del av en industris verksamhetsområde, jämfört med andra områden som faller inom Naturvårdsverkets bevakningsområde som i fallet med byggbranschen.⁵⁴
- Vi har sett att näringslivet ofta är föremål för de insatser som genomförts. Likväl skulle antagligen en större koppling till de privata företagens verksamhet kunna bidra till ännu större omställningsvinster än när kunskapen enbart förblir ett samtal mellan forskare, statliga forskningsinstitut och offentliga aktörer. Möjligen krävs här även en förstärkning med kompetens om de drivkrafter och förutsättningar som styr näringslivets aktörer. För att skapa samhällsrelevans i betydande omfattning vore det även bra att ge förutsättningar att på sikt kunna kommersialisera lösningar. Det som framför allt går att se vid uppstarten av den nationella plastsamordningen tyder på att Naturvårdsverket är på god väg att agera just så.
- De prestationer som satsningen hittills genererat har främst riktat sig till offentliga aktörer och näringslivet, då främst i form av plastproducenter, plastanvändare och avfallsaktörer. I det framtida arbetet bör Naturvårdsverket överväga att även inkludera privata hushåll som målgrupp för att nå alla relevanta delar av samhället. I egenskap av nationell myndighet kan det diskuteras om direkta ansatser är lämpliga. Likväl bör det framtida arbetet även ta hänsyn till på vilket sätt denna samhällssektor kan involveras i strävan mot en hållbar plastanvändning.
- Kunskapsuppbyggnaden inom satsningen har över tid allt mer fokuserat på att få fram konkreta förslag på och effektivitets- och relevansbedömningar av olika åtgärder eller styrmedel. Här är det viktigt att i fortsättningen fokusera på implementering och tillämpning av de åtgärder och styrmedel som Naturvårdsverket tillsammans med externa experter bedömer som relevanta utifrån fastställda prioriteringar. Ett steg på vägen dit är också att sammanställa och bedöma effektiviteten i de olika styrmedelsförslag som helhet. Inom ramen för uppdraget som nationell plastsamordnare inventeras även behov hos olika intressenter, vilket är centralt i arbetet med att välja de åtgärder som har störst potential både avseende att lyckas och avseende potentiell miljö- och samhällsnytta. I den mån det rör förändringar i lagar och andra regelverk är en nära dialog med regeringen och andra beslutsfattare avgörande.

⁵⁴Här menar vi att byggbranschen är en betydelsefull aktör när det kommer till koldioxidutsläpp.

- I att värdera, föreslå och implementera styrmedel ingår också att tydliggöra vilka aktörer som har ansvar för vad och att följa upp detta ansvarstagande. Här vore det också önskvärt med större konkretion i termer av finansieringsplaner och tidsfrister. I planeringen bör också möjligheten att kunna följa upp tänkas in.
- Ifall fler utlysningar kommer att genomföras skulle Naturvårdsverket kunna överväga att be bidragsmottagarna att återkoppla resultaten och de effekter de anser sig se på ett standardiserat sätt. Det skulle kunna ske i form av ett formulär som de ombeds fylla i eller någon form av enkät. Här är det viktigt att hålla det enkelt för att inte öka den administrativa bördan orimligt mycket, samtidigt som frågeformuleringarna och svarsalternativen måste vara tillräckligt breda för att täcka in den variation projekten har sinsemellan.
- Till sist vill vi skicka med att platsatsningen, liksom all verksamhet på Naturvårdsverket, behöver applicera ett jämställdhetsperspektiv i enlighet med myndighetens pågående arbete mot jämställdhetsintegrering.

Rekommendationer för kommande uppdrag med begränsad styrning

En del av vårt utvärderingsuppdrag har bestått i att försöka dra lärdom av erfarenheterna från arbetet med platsatsningen för framtida uppdrag där Naturvårdsverket tilldelas omfattande medel med relativt lite styrning. Följande rekommendationer vill vi därför skicka med inför uppdrag av liknande karaktär:

- Naturvårdsverket har en ambition att genom att tydliggöra verksamhetslogiken för varje satsning på olika nivåer inom organisationen kunna uppnå en gemensam bild av hur myndigheten kan nå sina effektmål och därmed bidra till de politiska målen. Genom att analysera och klargöra sina antaganden samt planera verksamhet utifrån en sådan modell ska det vara möjligt att beskriva sambanden mellan de resurser vi tilldelas, de aktiviteter som genomförs, myndighetens prestationer och effekterna av dessa prestationer. Särskilt vid satsningar där det inte redan finns givna prioriteringar är det ännu viktigare att tidigt skapa en preliminär karta över mål och hur den aktuella arbetsgruppen ska nå dit. Samtidigt måste det finnas utrymme att modifiera detaljer och kunna göra omprioriteringar i takt med att ny kunskap tillkommer. Prioriteringar kan exempelvis innebära att kvantifiera hur fördelningen av insatser inom olika områden bör se ut. Det kan också handla om medelsfördelning och portföljtänkande för att på ett kostnads-effektivt sätt få ut så mycket nytta som möjligt givet de investerade resurserna.
- För att optimera resursanvändningen och för att undvika att felaktiga beslut fattas som riskerar att minska effekten av nya satsningar bör det finnas tillräckliga tidsramar så att Naturvårdsverket kan arbeta fram en fungerande arbetsprocess i god tid innan merparten av de ekonomiska resurserna når myndigheten.
- Det skulle underlätta om det fanns bemyndiganden som ger utrymme att tillförsäkra medel under en något längre period än ett år till dem som levererar prestationerna, även om utbetalningarna fortfarande kan ske årsvis och vara kopplade till resultatredovisningar av uppnådda delmål. Här är det viktigt att komma ihåg att dessa avrapporteringar måste vara rimliga i omfattning så att inte den administrativa bördan blir större än vinsten av ökad långsiktighet. Att få förut-

sättningar för att driva tillräckligt omfattande projekt under tillräckligt långa perioder skulle också innebära en större chans att resultatmål hinner inträffa och värderas så att kunskapen kan inkorporeras i det fortsatta arbetet.

- En utvärderingsplan bör finnas redan vid starten av en lika omfattande satsning för att underlätta kommande uppföljningar och utvärdering. På så sätt kan relevanta uppgifter samlas in och exempelvis resultatindikatorer och målvärden på kort och lång sikt tas fram.
- Att dokumentera hur den organisationsövergripande mobiliseringen i samband med platsatsningen genomförts är en viktig del för att dra lärdom inför kommande tillfällen där detta krävs.
- Att inhämta erfarenheter från jämförbara länders organisering av liknande arbete är ett effektivt sätt att förkorta uppstartssträckan.
- Naturvårdsverket skulle kunna se över möjligheterna att utveckla en portal för att underlätta en smidig hantering av bidragsansökningar samt effektiva rutiner för att säkerställa en likvärdig och rättssäker granskning av ekonomi för projekt, inklusive såväl vilka uppgifter som rapporteras in som hur de granskas.

Källförteckning

Aretoulaki, Eleni; Poni, Stavros; Plakas, George och Agalianos, Konstantinos (2020). A systematic meta-review analysis of review papers in the marine plastic pollution literature. *Marine Pollution Bulletin*, 2020 (161), 111690.

Cirkulär ekonomi – Handlingsplan för omställning av Sverige (2021). Stockholm: Miljödepartementet, Regeringskansliet.

Cirkulär ekonomi – Strategi för omställningen i Sverige (2020). Stockholm: Miljödepartementet, Regeringskansliet.

Ekonomistyrningsverket (2016). *Vägledning verksamhetslogik*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

European Environment Agency (2019). *Preventing plastic waste in Europe*. Luxemburg: European Environment Agency.

Europeiska kommissionen (2018). *A European Strategy for Plastics in a Circular Economy*. Bryssel: Europeiska kommissionen.

Fråne, Anna; Stenmarck, Åsa; Sörme, Louise; Carlsson, Annica och Jensen, Carl (2012). *Kartläggning av plastavfallsströmmar i Sverige*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Ljungkvist Nordin, Hanna; Westöö, Anna-Karin; Boberg, Nils; Fråne, Anna; Guban, Peter; Sörme, Louise och Ahlm, Maria (2019). *Kartläggning av plastflöden i Sverige. Råvara, produkter, avfall och nedskräpning. SMED Rapport Nr 01 2019*. Norrköping: SMHI.

Naturvårdsverket (2019). *Intern strategi för hållbar plastanvändning*. (Opublicerad dokument).

Naturvårdsverket (2021a). *Naturvårdsverkets årsredovisning 2020*. Stockholm och Östersund: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2021b). *Naturvårdsverkets Färdplan för hållbar plastanvändning*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Nielsen, Tobias D; Hasselbalch, Jacob; Holmberg, Karl och Stripple, Johannes (2020). *Politics and the plastic crisis: A review throughout the plastic life cycle*. WIREs Energy and Environment, 2020(9), e360.

SOU 2018:84. *Det går om vi vill: förslag till en hållbar plastanvändning. Betänkande av Utredningen om hållbara plastmaterial*. Stockholm: Norstedts juridik.

Vedung, Evert (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Viklund, Lars och Fråne, Anna (2020). *Sveriges återvinning av förpackningar och tidningar. Uppföljning av producentansvar för förpackningar och tidningar 2019*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Bilaga 1 – Regleringsbrev

Tabell B1. Formuleringarna om medelsfördelning i regleringsbrev 2018–2020

Tabell B1. Formuleringarna om medelsfördelning i regleringsbrev 2018–2020	Tabell B1. Formuleringarna om medelsfördelning i regleringsbrev 2018–2020	Tabell B1. Formuleringarna om medelsfördelning i regleringsbrev 2018–2020
78 000 000 kronor får användas för arbete för att minska plaster i hav och natur. Anslagsposten får användas för arbete med att minska utsläpp av mikroplaster och andra föroreningar från olika källor, för innovation och utveckling av hållbara plaster som leder till minskad användning av plaster, utbyte till andra material eller smarta lösningar, för internationellt arbete med plast och mikroplaster, för strandstädning samt för deltagande och stöd av deltagande i standardiseringsarbete med miljöstandarder för plast. Anslagsposten får användas för bidrag till andra för att genomföra detta arbete. Av dessa medel får högst:	Högst 78 000 000 kronor får användas för arbete för att minska plaster i hav och natur, exempelvis för stöd och deltagande i standardiseringsarbete med miljöstandarder för plast. Anslagsposten får användas för bidrag till andra, av dessa får högst:	78 000 000 kronor får användas för arbete för att minska plaster i hav och natur. Anslagsposten får användas för arbete med att minska utsläpp av mikroplaster och andra föroreningar från olika källor, för innovation och utveckling av hållbara plaster som leder till minskad användning av plaster, utbyte till andra material eller smarta lösningar, för internationellt arbete med plast och mikroplaster, för strandstädning samt för deltagande och stöd av deltagande i standardiseringsarbete med miljöstandarder för plast. Anslagsposten får användas för bidrag till andra för att genomföra detta arbete. Av dessa medel får högst:
– 17 000 000 kronor får användas för bidrag i enlighet med förordningen (2018:58) om bidrag till strandstädning för att stödja kommuners arbete med att samla in och hantera plastavfall och annat avfall som flutit iland på stränder vid havet. Bidraget ska även skapa gröna jobb. Naturvårdsverket beslutar om fördelningen av medlen efter dialog med Havs- och vattenmyndigheten. Närmare om uppdraget framgår av regeringsbeslut dnr N2017/07501/KSR.	• 17 000 000 kronor användas för bidrag i enlighet med förordningen (2018:58) om bidrag till strandstädning för att stödja kommuners arbete med att samla in och hantera plastavfall och annat avfall som flutit iland på stränder vid havet. Naturvårdsverket beslutar om fördelningen av medlen efter dialog med Havs- och vattenmyndigheten. Närmare om uppdraget framgår av regeringsbeslut dnr N2017/07501/KSR.	• Högst 17 000 000 kronor användas för bidrag i enlighet med förordningen (2018:58) om bidrag till strandstädning. Naturvårdsverket beslutar om fördelningen av medlen efter dialog med Havs- och vattenmyndigheten. Närmare om uppdraget framgår av regeringsbeslut dnr N2017/07501/KSR.
– 25 000 000 kronor får användas för bidrag i enlighet med förordningen (2018:496) om statligt stöd för att minska utsläpp av mikroplaster till vattenmiljön, för att minska utsläpp av mikroplaster och andra föroreningar från dagvatten samt från andra källor än dagvatten.	• 25 000 000 kronor användas för bidrag i enlighet med förordningen (2018:496) om statligt stöd för att minska utsläpp av mikroplaster till vattenmiljön.	
– 3 000 000 kronor betalas ut som bidrag till Livsmedelsverket för att sammanställa kunskap om hälsorisker med mikropartiklar och nanopartiklar av plast i dricksvatten samt kartlägga förekomsten av sådana föroreningar i dricksvatten i Sverige.		

Tabell B1. Formuleringarna om medelsfördelning i regleringsbrev 2018–2020	Tabell B1. Formuleringarna om medelsfördelning i regleringsbrev 2018–2020	Tabell B1. Formuleringarna om medelsfördelning i regleringsbrev 2018–2020
– 8 000 000 kronor betalas ut som bidrag till Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) för att ta fram kunskap om mikroplastutsläpp från vägtrafiken.	• 5 000 000 kronor betalas ut som bidrag till Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) för att ta fram kunskap om mikroplastutsläpp från vägtrafiken.	• Högst 7 000 000 kronor betalas ut som bidrag till Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) för att ta fram kunskap om mikroplastutsläpp från vägtrafiken.
		• Högst 5 000 000 kronor får användas för att genomföra uppdrag om nedskräpningsmätning.

Bilaga 2 – Naturvårdsverkets interna prioriteringsordning

Hållbar konsumtion och produktion

Resultatmål 2021

- Förslag på styrmedel som styr mot användning av produkter av återvunnen plastråvara och förnybar råvara framför användning av produkter av primär fossil plastråvara har utretts.
- Möjligheter till utveckling av arbetet med styrmedel som styr mot design för materialåtervinningsbarhet har utretts.
- Naturvårdsverkets kommunikation och aktiviteter har underlättat upphandlande och andra inköpande organisationers arbete för en mer hållbar användning av plastprodukter, inklusive avfallsförebyggande arbete, ökad återanvändning, ökad andel återvunnen och förnybar plastråvara, minskad risk för spridning av farliga ämnen liksom materialåtervinningsbarhet och minskad nedskräpning.
- Sverige har inom ramen för internationellt arbete aktivt bidragit till och drivit på arbete kopplat till ovanstående målsättningar.

Effektmål 2030

- Plastförpackningar är materialåtervinningsbara. Plastprodukter designas för god livscykelprestanda.
- Plastprodukter består i huvudsak av återvunnen och/eller förnybar råvara.
- Innehållet av farliga ämnen är litet, och nära noll för särskilt farliga ämnen.
- Klimatpåverkan från plastanvändning minskar genom att den funktionalitet och andra värden som efterfrågas av konsumenter tillgodoses på ett mer resurs-effektivt sätt.
- Sverige har inom ramen för internationellt arbete aktivt bidragit till och drivit på arbete kopplat till ovanstående målsättningar.

Infrastruktur för klimatsmart, cirkulär plastanvändning

Resultatmål 2021

- Styrmedel med koppling till hantering av plastavfall har utretts och utvecklats för att styra mot resurs- och klimateffektivare hantering av plastavfall.
- Naturvårdsverket har genomfört insatser som underlättar näringslivets arbete med utveckling av återlogistik/insamling av material som i högre grad bevarar värdet för material och/eller produkter.
- Styrmedel har utvecklats för att motverka export av plastavfall till mottagare med bristande kapacitet att förhindra att avfallet hamnar i naturen.
- Sverige har bidragit till utveckling av policy och cirkulär infrastruktur i minst 3 länder utanför EU.

Effektmål 2030

- Mer än hälften av plastavfall som genereras i Europa återvinns.
- Infrastruktur för återanvändning och återvinning av plast samspelar effektivt med näringslivets cirkulära värdeskapande.
- Styrmedel och infrastruktur för ökat materialutnyttjande av plastavfall finns på plats.
- Infrastrukturen för plasthantering har förbättrats markant, även på global nivå. Detta har lett till såväl förbättrad livskvalitet som minskad nedskräpning.

Plast i naturen

Resultatmål 2021

- Sverige har bidragit till utveckling av policy och insamlingsinfrastruktur och därmed till minskad marin nedskräpning i globala sammanhang.
- Lösningar för att genom såväl beteendeförändring som teknik stoppa tillförsel av plast till hav och natur har vidareutvecklats och implementerats
- Företag som tillverkar produkter som bidrar till betydande nedskräpning har vidtagit åtgärder för att minska denna.
- Ökad kunskap om skadliga effekter av plast, mikroplast och nanoplast har tagits fram, och använts av Naturvårdsverket och andra aktörer för att undvika dessa.

Effektmål 2030

- Plast i naturen har minskat på såväl nationell som global nivå.
- God kunskap om negativa effekter av mikro- och nanoplast på artnivå, men även på systemnivå.
- Kunskap om negativa effekter av läckage av plast till miljön har använts för att utforma åtgärder som stoppar plasten innan den når naturen.

Bilaga 3 – Exempel på måluppfyllelse utifrån den interna prioriteringsordningen

Hållbar konsumtion och produktion	
Förslag på styrmedel som styr mot användning av produkter av återvunnen plastråvara och förnybar råvara framför användning av produkter av primär fossil plastråvara har utretts.	
NV-01516-18	Ökad plaståtervinning – potential för utvalda produktgrupper (IVL)
NV-04835-18	Standardförslag plaståtervinning (SIS)
NV-03602-19	Standardiseringsarbete kring bl.a. plaståtervinning
NV-05164-19	Styrmedel för minskad klimatpåverkan från plast (IVL)
NV-06505-19	Hållbar plastanvändning i förpackningsindustrin (IVL)
NV-06549-19	Utredning av strategier för att öka källsortering av plastavfall från industrin (RISE)
NV-04670-20	Ekonomiskt stöd för omställning genom utbyte av fossil jungfrulig plast (Anthesis Enveco m.fl.)
NV-05326-20	Förbättrad styrning av plastförpackningar i verksamhetsavfall (Anthesis Enveco m.fl.)
NV-05754-20	Kemisk återvinning av plast – teknik, flöden och miljöaspekter (SMED)
NV-08073-20	Studie om incitament för återvinning och energiutvinning av plast (Swedish Life Cycle Center)
Möjligheter till utveckling av arbetet med styrmedel som styr mot design för materialåtervinningsbarhet har utretts.	
NV-08838-17	Workshop på temat Plast i en cirkulär ekonomi (OECD Global Forum on Environment)
NV-04835-18	Standardförslag plaståtervinning (SIS)
NV-06682-20	Sammanställning och analys av styrmedel för att minska miljöpåverkan från plastförpackningar (Anthesis Enveco m.fl.)
NV-07358-20	Samordning av livscykeldata för ökad spårbarhet och plaståtervinning (Swedish Life Cycle Center)
Naturvårdsverkets kommunikation och aktiviteter har underlättat upphandlande och andra inköpande organisationers arbete för en mer hållbar användning av plastprodukter, inklusive avfallsförebyggande arbete, ökad återanvändning, ökad andel återvunnen och förnybar plastråvara, minskad risk för spridning av farliga ämnen liksom materialåtervinningsbarhet och minskad nedskräpning.	
NV-05782-17	Vägledning om anläggning, underhåll och skötsel av konstgräsplaner (NV)
NV-03320-18, NV-03649-19	Aktiviteter av Sveriges Fritids- och Kulturchefsörening
NV-02612-19	Regional strategi för minskad miljöpåverkan från plast i Skåne (Länsstyrelsen Skåne län)
NV-09104-19	Vägledning om åtgärder för att minimera utsläpp av mikroplast från tillverkning och hantering av plast (NV)
Inget dnr.	Vägledning om plastbärkassar – rapporteringskrav och informationskyldighet (NV)
NV-02654-19	Plaststrategiskt arbete i Gävleborg (Länsstyrelsen Gävleborg)
NV-02672-19	Färdplan för cirkulära plastflöden inom Region Stockholm (Region Stockholm)

NV-03445-19	Guide för beslutsfattare för att underlätta innovationer inom den cirkulära ekonomin (Make it Work)
NV-03607-20	Stöd för hållbar plastupphandling (Upphandlingsmyndigheten)
NV-03837-20	Miljöledning som verktyg för en hållbar plastanvändning (Goodpoint)
NV-07641-20	Guide för att särskilja plast för återvinning vid transport (SMED)
Sverige har inom ramen för internationellt arbete aktivt bidragit till och drivit på arbete kopplat till ovanstående målsättningar.	
NV-08838-17	Workshop på temat Plast I en cirkulär ekonomi (OECD Global Forum on Environment)
NV-04835-18	Etablera arbetsgrupp för plaståtervinning som deltar i internationella möten (SIS)
NV-06814-18	Utredning om effekter av ökad kontroll av plastavfall inom Baselkonventionen (SMED)
NV-03602-19, NV-03045-20	Svenskt ISO-sekretariat plaståtervinning
NV-04008-19	OECD workshop om mikroplast från textil och däck
NV-04105-18	Deltagande i workshop om global överenskommelse om plast
NV-04105-18	FN:s miljöförsamlings expertgrupp för marint skräp och mikroplast
NV-06612-19	Bidrag till OECD:s Ad hoc Task Team on the Basel Convention
NV-06947-19	Internationell innovationstävling för att främja lösningar som minskar utsläpp av mikroplast från textiltvätt.
NV-08919-19	Europeiska plastpakten, bidrag till WRAP för finansiering av sekretariat
NV-01024-20	Deltagande i arbetsgrupper inom Baselkonventionens partnerskap för plastavfall
Infrastruktur för klimatsmart, cirkulär plastanvändning	
Styrmedel med koppling till hantering av plastavfall har utretts och utvecklats för att styra mot resurs- och klimateffektivare hantering av plastavfall.	
NV-06814-18	Utredning om effekter av ökad kontroll av plastavfall inom Baselkonventionen (SMED)
NV-01516-18	Ökad plaståtervinning – potential för utvalda produktgrupper (IVL)
NV-04835-18	Standardförslag plaståtervinning (SIS)
NV-06505-19	Hållbar plastanvändning i förpackningsindustrin (IVL)
NV-05352-19	Olika åtgärders potentialer för att minska växthusgasutsläppen från förbränning av fossilbaserad plast (SMED)
NV-03045-20	Drift av ISO-arbetsgrupp för mekanisk och plast (SMED)
NV-08073-20	Studie om incitament för återvinning och energiutvinning av plast (Swedish Life Cycle Center)
NV-05326-20	Förbättrad styrning av plastförpackningar i verksamhetsavfall (Anthesis Enveco m.fl.)
Naturvårdsverket har genomfört insatser som underlättar näringslivets arbete med utveckling av återlogistik/insamling av material som i högre grad bevarar värdet för material och/eller produkter.	
NV-08396-17	Undersökning pant- och ersättningssystem (CMA Research)
NV-02666-19	Pilotprojekt och studie om cirkulär fordonsplast (IVL)
NV-02668-19	Ökat resursutnyttjande av plastförpackningar från on-the-go produkter (Rise Innventia)
NV-06515-19	Åtgärder för användning av cirkulära plastgolv (IVL)
NV-06574-19	Pilotprojekt om en marknadsplattform för plastspill (IVL)
NV-06580-19	Pilotprojekt om hur festivaler kan minska plastanvändning (Lugerinc)
Styrmedel har utvecklats för att motverka export av plastavfall till mottagare med bristande kapacitet att förhindra att avfallet hamnar i naturen.	
NV-06814-18	Utredning om effekter av ökad kontroll av plastavfall inom Baselkonventionen (SMED)
NV-06612-19	Bidrag till OECD:s Ad hoc Task Team on the Basel Convention
NV-01024-20	Deltagande i arbetsgrupper inom Baselkonventionens partnerskap för plastavfall

Sverige har bidragit till utveckling av policy och cirkulär infrastruktur i minst 3 länder utanför EU.	
NV-04555-18, NV-08635-20	Stöd till bilateralt projekt i Brasilien för att minska skräp vid stränder (ABRELPE)
NV-06134-19	Stöd till bilateralt projekt i Indonesien för att förbättra avfallshantering genom skolsystemet (Indonesian Waste Platform)

Plast i naturen

Sverige har bidragit till utveckling av policy och insamlingsinfrastruktur och därmed till minskad marin nedskräpning i globala sammanhang.	
NV-04746-18	Studie om ekodesigndirektivet som styrmedel för minskade utsläpp av mikroplaster vid tvätt (NV/Energimyndigheten)
NV-04008-19	OECD workshop om mikroplast från textil och däck
NV-02965-20	Studie om nudgingstrategi för minskad användning av engångsmuggar (PMB Sweden)
NV-08396-17	Undersökning pant- och ersättningssystem (CMA Research)
NV-04105-18	Deltagande i workshop om global överenskommelse om plast
NV-04105-18	FN:s miljöförsamlings expertgrupp för marint skräp och mikroplast

Lösningar för att genom såväl beteendeförändring som teknik stoppa tillförsel av plast till hav och natur har vidareutvecklats och implementerats

Företag som tillverkar produkter som bidrar till betydande nedskräpning har vidtagit åtgärder för att minska denna.

Ökad kunskap om skadliga effekter av plast, mikroplast och nanoplast har tagits fram, och använts av Naturvårdsverket och andra aktörer för att undvika dessa.

NV-06511-19	Undersökning och workshop om nanoplastpartiklar i naturen (RISE)
NV-06547-19	Undersökning om mikroplaster från nedbrytningbara plaster (RISE)
NV-06550-19	RISE mikroplaster från kompositer

Bilaga 4 – Intervjuguide

Bakgrund

- Vilken roll har du haft i platsatsningen?
- Under vilken period har du varit aktiv i satsningen?
- Vilka interna och externa aktörer har skett samverkan med ur ditt perspektiv? Hur har samverkan sett ut?

Arbetsprocesser

- Hur upplever du att intern och extern samverkan har fungerat?
- Vilka prioriteringar har du och din arbetsgrupp haft eller har du upplevt behövt följas? Hur har det omsatts i praktiken?
- Hur förhåller sig den aktuella satsningen till Naturvårdsverkets tidigare arbete i plastfrågor? Upplever du satsningen som något särskilt eller snarare som förlängning av ett pågående arbete?
- Har du sett några förändringar till följd av att det blev en platsatsning/förstärkta medel? Om ja, vilka?
- När aktuellt: Vilken roll spelar lagstiftning och policyarbete på EU-nivå för platsatsningen? Vilken roll har Naturvårdsverkets internationella och EU-arbete spelat i platsatsningen?
- När aktuellt om utlysningarna
 - Hur nås aktörer utanför Sverige med budskapet att de kan söka pengar?
 - De två stora utlysningarna som inte varit förordningsstyrda, hur har prioriteringarna sett ut?
 - Har ni haft en tydlig bild över den önskvärda fördelningen av projekten och hur har utfallet förhållit sig till den i så fall?
 - Hur har intresset bland potentiella sökanden sett ut?
 - Hur sprids resultaten av utlysningarna?
 - Ni har uppmuntrat till samarbeten mellan projekt. I vilken grad har det förekommit?

Resultat och effekter

- Vilka typer av resultat skulle du säga har kommit ut av satsningen så här långt?
- Vilka skulle du säga är utgångspunkterna för vilka resultat och effekter man vill uppnå?
- Vad kan du säga om tidshorizonten i satsningen? Hur har det påverkat att enbart få medel för ett år åt gången?
- Hur tas de redovisningar eller rapporter som kommer till Naturvårdsverket omhand generellt? Hur sprids resultaten från projekten?
- Hur har projekt prioriterats utöver de rent formella kriterierna som exempelvis finns i förordningar? (Utlysningar respektive medel utanför utlysningar.)

- Hur följs medelsanvändning i projekten/ekonomiska redovisningen upp?
- Hur skulle du själv sammanfatta effekterna från satsningen?
- Vilken betydelse har det att arbeta med en specifik satsning? Upplever du att det är någon skillnad mot att ”enbart” fortsätta med tidigare projekt med plasttema?

Satsningen som helhet

- Vilken betydelse har relativt ”fria” pengar jämfört med styrda pengar där målen är tydligare definierade?
- Har inriktningen av satsningen sett ungefär likadan ut eller har den skiftat över tid? I så fall hur? Hur tycker du att den bör se ut framöver?
- Hur ser du på statens/NVs roll som pådrivande i plastfrågor jämfört med näringslivets eller civilsamhällets egna initiativ
- När aktuellt om den nationella plastsamordningen
 - Hur har färdplanen mot att få ett regeringsuppdrag om nationell plastsamordning sett ut? Hur har man resonerat inför dialogen med departementet?
 - Vilken menar du är den största utmaningen med en nationell plastsamordning?
 - Vilka prioriteringar tror du är mest avgörande framåt?

Avslutning

- Finns det något vi inte frågat om som du tycker är viktigt för oss att känna till? Om ja, vad?
- Finns det centrala personer du tycker vi bör intervjua? Om ja, vilka?

Plastsatsningen – ett fritt formulerat uppdrag

En utvärdering av Naturvårdsverkets arbete 2018–2020

Negativ miljöpåverkan av plast är ett omfattande problem. Som ett led i Sveriges arbete för en mer hållbar plastanvändning har regeringen gett Naturvårdsverket i uppdrag att använda upp till 78 miljoner kronor årligen mellan 2018 och 2020 för att minska plaster i hav och natur. Naturvårdsverket har haft ett relativt fritt formulerat uppdrag utifrån givna ekonomiska ramar. Den här utvärderingsrapporten sammanfattar erfarenheter av platsatsningens genomförande. Vidare handlar den om hur resultaten av att ta emot medel med relativt lite styrning kan se ut. Efter att utvärderingen har avslutats har Naturvårdsverket tagit ytterligare steg mot målet om en hållbar plastanvändning genom sin Färdplan för en hållbar plastanvändning.