

# Effektstudier av Naturvårdsverkets Miljöforskningsanslag



# Effektstudier av Naturvårdsverkets Miljöforskningsanslag

**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](http://www.naturvardsverket.se/publikationer)

**Naturvårdsverket**

Tel: 010-698 10 00

E-post: [registrator@naturvardsverket.se](mailto:registrator@naturvardsverket.se)

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)

ISBN 978-91-620-7117-2

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2023

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2023  
Omslagsfoto: ronymichaud via Pixabay CC0



# Förord

Detta arbete är en del i en kontinuerlig utveckling av hanteringen av Naturvårdsverkets Miljöforskningsanslag. I rapporten har effekter av anslaget utforskats. En modell eller effektkedja har rekonstruerats som beskriver hur hanteringen av anslaget i olika steg är tänkt att leda från aktiviteter och leveranser via användning till effekter som ska bidra till myndighetens mål. Kunskapen som har tagits fram i rapporten ska vara ett stöd för att åstadkomma en ändamålsenlig styrning så att forskningsresultaten verkar i riktning mot miljömålen. Mottagare av rapporten är i första hand medarbetare på Naturvårdsverkets Forskningsenhet. En annan målgrupp är personer i och utanför organisationen som använder forskningsresultaten.

Uppdraget tillkom på initiativ av Forskningsenheten. Det har genomförts av Julia Grosse, Hanna Sofia Johansson och Eva-Lotta Päiviö Sjaunja (uppdragsledare) på Kunskapssamordningsenheten på Naturvårdsverket. De har utvärderat myndighetens hantering av Miljöforskningsanslaget, bland annat genom att göra två fallstudier som publiceras som rapportbilagor. Julia Grosse är huvudförfattare till bilaga 1 *Utvärdering av forskningsenhetens hantering av forskningsprojektet Klimatskatt på livsmedel*. Hanna Sofia Johansson är huvudförfattare till bilaga 2 *Utvärdering av forskningsenhetens hantering av forskningsprojekt om tillsyn och metoden motiverande samtal*. Empirin baseras framför allt på dokumentanalyser, litteraturstudier och intervjuer. I huvudrapporten har resultaten, slutsatserna och förslag från de två fallstudierna syntetiserats, och programteorin för Miljöforskningsanslaget har vidareutvecklats och prövats. Utvärderarna har velat tydliggöra en modell för om och hur resultaten från forskningen har lett till avsedd användning, det vill säga effekter på kort sikt, och hur de i så fall har varit tänkta att bidra till uppfyllelse av miljömålen, det vill säga effekter på lång sikt.

De båda fallstudierna bygger på finansierad forskning sedan några år tillbaka och det kan vara värt att uppmärksamma att våra processer utvecklats sedan dess, bland annat genom olika sätt att stärka handläggarnas deltagande i forskningssatsningarna. Det bör även tydliggöras att ett forskningsresultat inte behöver leda till implementering för att betraktas som ett gott utfall. Ett ”negativt resultat” är också ett resultat – att få mer kunskap om ett område är värdefullt för att veta hur man bör gå vidare eller inte.

Stockholm den 4 juli 2023

Mats Andersson  
Chef för Forskningsenheten

# Innehåll

<b>Förord</b>	3
<b>Sammanfattning</b>	6
<b>Inledning</b>	8
Syfte och mål	8
Bakgrund och frågeställningar	8
Avgränsningar	10
Läsanvisning	11
<b>Utgångspunkter</b>	12
Vad är utvärdering och varför utvärdera?	12
Utvärderingssystem eller systematisk utvärdering?	13
Måluppfyllelseutvärdering och verksamhetslogik	15
Nytta och kunskapsanvändning	16
Metod	18
Litteratur- och fallstudier	18
Deltagande observation	18
Urval	19
Miljöforskningsanslaget	19
Vad ska anslaget bidra med?	19
Naturvårdsverkets hantering av forskningssatsningar	21
Rekonstruerad verksamhetslogik för anslaget	23
<b>Fallstudier</b>	25
Syftet med fallstudierna	25
Klimatskatt på livsmedel	25
Bakgrund, syfte och mål med forskningssatsningen	25
Genomförande	26
Synlighet i politisk debatt och dagspress	26
Nytta enligt de intervjuade	27
Effekter av motiverande samtal i miljötillsynen	30
Bakgrund, syfte och mål med forskningsprojektet	30
Genomförande	30
Nytta enligt de intervjuade	31
Rekonstruerade effektkedjor	33
Fokus på de långsiktiga effekterna av en klimatskatt	34
Antaganden som påverkar användbarheten eller nyttan med en klimatskatt	34
Effektkedja som har fokus på mer kunskap om motiverande samtal	36
Slutsatser	37
Antaganden i verksamhetslogiken	37
Få avtryck i politiken och tryckt media	38
Mest avtryck utanför Naturvårdsverket	38
Svårfångade långsiktiga effekter	39
<b>Diskussion</b>	40
Generella reflektioner	40
Miljöforskningsanslagets additionalitet	40
Kunskapsframtagning och -användning?	40

Kunskapsluckor	41
Förbättra förutsättningarna för användning av forskningsresultat	42
Förslag	42
Kartlägg behoven systematiskt	42
Förtydliga syftet med referensgrupperna och skapa bättre dialog	42
Kontinuitet för bättre mottagande	43
Utveckla arbetet för mer användning av forskningsresultat	43
<b>Referenslista</b>	<b>45</b>
<b>Bilaga 1. Fallstudie/Utvärdering av forskningsenhetens hantering av forskningsprojektet Klimatskatt på livsmedel</b>	<b>47</b>
<b>Bilaga 2. Fallstudie/Utvärdering av forskningsenhetens hantering av forskningsprojekt om tillsyn och metoden motiverande samtal</b>	<b>87</b>

# Sammanfattning

Syfte med rapporten har varit att utforska effekter knutna till Miljöforskningsanslaget samt att rekonstruera en logisk modell som kopplar ihop intern hantering av anslaget, leveranser i form av forskningsresultat, och spridning och användning av resultat med målen för respektive forskningsansatsning, och som synliggör antagandena mellan varje steg. Målet har varit att därigenom bidra till att utveckla arbetet med hanteringen av anslaget så att det skapar nytta och styr så verksamt som möjligt mot miljömålen och målen i Agenda 2030. Anslaget, som budgetåret 2022 omfattade cirka 97 miljoner kronor, ska användas för att generera miljöforskning som ska stödja miljöarbetet på Naturvårdsverket och på Havs- och vattenmyndigheten. Begreppen *verksamhetsstyrning*, *verksamhetslogik* och *utvärdering* sätter ramarna för hur vi har analyserat och tolkat resultaten, och strukturerat våra slutsatser i rapporten.

Nytta av offentlig verksamhet förutsätter olika typer av användning för en viss målgrupp, och vi har därför undersökt hinder och förutsättningar för användning bland personer som mottagit den kunskap som forskningen genererat. Det har vi gjort dels genom litteraturstudier, dels empiriska studier. Empirin bygger i första hand på två fallstudier där vi analyserat dokument och gjort intervjuer med personer som haft koppling till två olika forskningsansättningar: *Klimatskatt på livsmedel* och *Motiverande samtal vid miljötillsyn*. Planen var att ta reda på hur resultat har spridits och använts, och vilka effekter de har gett upphov till i relation till målen med forskningssatsningen. I rapporten beskriver vi utvärderingens teoretiska utgångspunkter och gör en syntes av resultaten från de båda fallstudierna. Fallstudierna finns även redovisade i sin helhet som bilagor.

Resultaten har visat att såväl forskningssekreterare som tänkta mottagarna på myndigheten ansåg att nyttan med forskningen främst var att den lett till ny kunskap, alltså konceptuell snarare än instrumentell nytta. Konceptuell nytta kan beskrivas som att forskningsresultaten har bidragit med ökad förståelse för ett fenomen medan instrumentell nytta handlar om direkt användning eller tillämpning av forskningsresultat, till exempel vid beslutsfattande. Givetvis utesluter inte en nytta den andra. De tänkta mottagarna av forskningen framhöll tajningens betydelse om målet var att åstadkomma en kortsiktig användning eller nytta av resultaten. I båda fallstudierna stod det klart att forskningen på olika sätt hade gett avtryck utanför myndigheten, och att den hade bidragit med inomvetenskaplig nytta. Generellt verkar ansvaret för att forskningen kommer till användning vara oklart. Svaret på frågan om vem som hade ansvar för användning varierade.

Nyttan av forskningen uppstod delvis i närtid (i form av *utfall eller resultat*) genom forskningssatsningarnas slutrapporter och spridning av resultat till mottagare via till exempel följare och referensgrupper, men blev mer otydlig när det handlade om huruvida kunskapen lett till användning eller ändrade beteenden bland mottagare (*effekter på kort sikt*). De långsiktiga effekterna i miljön eller samhället var svårare att mäta vilket bland annat kunde bero på att de ännu inte har inträffat. Det var även oklart vilka antaganden som gjorts från början om hur gapet mellan framtagen kunskap och effekter i samhället och miljön var tänkta att överbryggas. Med stöd från styr- och lärkedjor skulle det kunna göras tydligare för

de som hanterar anslaget på Naturvårdsverket och de som ska bedriva forskningen vad och hur kunskapen är tänkt att bidra till miljö- och samhällsförändringar som leder i riktning mot till exempel miljömålen, och på så vis att kunna styra insatserna ditåt. För att forskningsfinansieringen ska vara förenlig med myndighetsuppdraget behöver Naturvårdsverket ha styrning och ställa relevanskrav. Samtidigt är utfallet av forskningen vanligen okänt i förväg och nyttor kan uppstå ad hoc. I det avseendet står forskningens och myndighetsutövningens logiker delvis emot varandra.

Förutom användning av styr- och lärkedjor kan mer systematiska kartläggningar och genomarbetade sammanställningar av organisationens kunskapsbehov bidra till att göra styrningen tydligare, och underlätta vid prioritering av forskningssatsningar. Vi har föreslagit ett fortsatt utvecklingsarbete vid forskningsenheten kring hur de kan främja spridning och omhändertagandet av resultat från forskningen, och bidra till att stötta användningen av resultaten. Bland annat genom att planera för omhändertagande av resultat i ett tidigt skede och peka ut särskilt ansvariga. För att kunskapsanvändning ska ske krävs också att mottagarna har rätt förutsättningar, bland annat i form av tid och kompetens, för att göra utvecklingsarbete vilket är en mer generell uppgift för organisationen att hantera. Det handlar bland annat om att på olika sätt öka dialogen i och utanför organisationen kring vilken kunskap vi behöver för att nå miljömålen och målen enligt Agenda 2030. Naturvårdsverket behöver på olika sätt bidra till att skapa goda förutsättningar för den kunskap som myndigheten tar fram så att den blir använd och ger effekter som leder till positiva förändringar i miljötillståndet.



# Inledning

## Syfte och mål

Syftet med rapporten har varit att ta fram kunskap om Miljöforskningsanslagets effekter genom att utvärdera spridning och användning av forskningsresultat, och att ta fram en effektkedja eller modell kring detta. Målet har varit att rapporten ska bidra med kunskap om miljöforskningens nytta som kan leda till omprövning och utveckling av verksamheten så att den styr i riktning mot miljömålen och målen i Agenda 2030.

## Bakgrund och frågeställningar

Det finns flera skäl till att myndigheter har som uppdrag att initiera forskning men primärt är forskningen ett verktyg för att utveckla och effektivisera myndighetens arbete och se till så att det anpassas till samhällsutvecklingen (Vetenskapsrådet 2019 s 7). Syftet är att kunskapen som genereras via Miljöforskningsanslaget ska vidga och fördjupa förståelsen kopplat till myndighetens ansvarsområde och bidra med lösningar på samhälls- och miljöproblem. Fördelen med myndigheters forskningsfinansiering är den unika möjligheten att kartlägga och värdera egna kunskapsluckor. Utifrån bilden av kunskapsluckorna som framträder kan medarbetarna formulera forskningsutlysningar som svarar mot reella behov. Närheten underlättar framtagning av forskning som blir användbar i organisationen såväl som för presumtiva mottagare utanför organisationen. Forskning som initieras av myndigheter är riktad vilket betyder att den ska kunna tillämpas eller användas mer eller mindre direkt. Den kompletterar den avsevärt öppnare eller friare forskning som finansieras av institutioner som har forskningsfinansiering som sin primära uppgift, till exempel Vetenskapsrådet, Formas och Forte.

Naturvårdsverket har att följa en myndighetsinstruktion (SFS 2012:989) som reglerar myndighetens ansvar och uppgifter på en övergripande nivå och som beslutats av regeringen. Enligt instruktionen har Naturvårdsverket en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. I miljöarbetet ingår den angelägna uppgiften att finansiera miljöforskning som ska bidra till den samhällsomställning som krävs för att nå ett gott miljötillstånd och ett gott samhälle. För ändamålet tilldelas Naturvårdsverket ett särskilt anslag för miljöforskning som enligt Naturvårdsverket regleringsbrev för budgetåret 2022 omfattade knappt 97 miljoner kronor. Anslagsposten får användas för att finansiera forskning till stöd för Naturvårdsverkets samt Havs- och vattenmyndighetens arbete med miljö kvalitetsmålen, genomförande av det klimatpolitiska ramverket, miljöbalken (SFS 1998:808) och underlag för internationellt förhandlingsarbete.

Riksrevisionen presenterade 2021 en granskning av statliga myndigheters forsknings- och utvecklingsverksamhet (FoU) där Naturvårdsverket var en av de myndigheter som de granskade närmare (Riksrevisionen 2021). En generell slutsats var att det sker för lite systematisk utvärdering av myndigheternas FoU. Det riskerar enligt Riksrevisionen att leda till att omprövningar och förbättringar av verksam-

heten uteblir. Enligt granskaren försvårar det dessutom möjligheten att bedöma, dels hur väl verksamheten bidrar till måluppfyllelse, dels hur den svarar mot sina syften. I granskningen framhålls vikten av tydligare målstyrning och mer systematisk utvärdering.

Naturvårdsverket arbetar sedan några år tillbaka med att kvalitetssäkra sina processer för att hantera Miljöforskningsanslaget. Kvalitetssäkringen bottnar i krav på att offentlig verksamhet ska bedrivas effektivt bland annat enligt budgetlagen (SFS 2011:203) och Myndighetsförordningen (SFS 2007:515). Den ska åstadkomma största möjliga samhällsnytta samtidigt som den är aktsam om skattebetalarnas pengar. Det innefattar *ekonomistyrning* som välfungerande administrativa rutiner och en rättssäker hantering av exempelvis Miljöforskningsanslaget. Det innefattar även *verksamhetsstyrning* som säkerställer att rätt saker görs, till exempel att forskningen som alstras via anslaget är tillförlitlig, har god kvalitet och är samhällsrelevant.<sup>1</sup>

Forskningsenheten på Naturvårdsverket, som bland annat är ansvarig för hanteringen av Miljöforskningsanslaget, har vid några tillfällen följt upp forskningsresultat genom så kallad bibliometrisk analys. Det innebär statistik analys av forskningspublikationers påverkansfaktorer. Metoden indikerar något om forskningens kvalitet genom att dels mäta i vilken grad forskningsresultat har tillgängliggjorts, främst i artiklar i vetenskapliga tidskrifter, dels hur ofta de använts av andra forskare (det vill säga hur ofta de har citerats av andra forskare i vetenskapliga publikationer). Sådana analyser ger främst en bild av forskningens inomvetenskapliga kvalitet men säger mindre om forskningens samhällsrelevans.

Vid ett par tillfällen har forskningsenheten upphandlat konsulttjänster för att utvärdera samhällsrelevans eller effekter kopplat till Miljöforskningsanslaget. I den senaste utvärderingen från 2018 undersökte en konsult verksamhetsnytta i fem forskningssatsningar genom att utforska nyttor i ungefär lika många projekt per satsning. Resultaten presenterades i rapporten *Forskningsnyttan av fem forskningsprogram* [internt material, NV-00359-12]. Utvärderingen baserades i första hand på intervjuer med forskningssekreterare och så kallade följare som är medarbetare i organisationen som hade i uppgift att följa forskningssatsningarna medan de pågick. Det breda angreppssättet gjorde att utvärderingen resulterade i en relativt översiktlig bild av bland annat nyttor, utförare och presumtiva mottagare. Det var i sin tur en följd av utvärderingsuppdragets storlek och spretighet avseende frågeställning och metod. I efterhand ansåg forskningsenheten, enligt forskningssekreterare Kerstin Jansbo (samtal, 30 januari 2020), att resultaten från konsultrapporten var för oprecisa eller allmänna för att vara riktigt användbara i deras utvecklingsarbete. En tydligare avgränsning av utvärderingsuppdraget till färre forskningssatsningar hade antagligen möjliggjort djupare analyser och därmed spetsigare utvecklingsförslag.

Konsultrapporten påvisade samtidigt en del intressanta resultat. Den främsta nyttan av forskningen var enligt intervjupersonerna värdet av ny kunskap, alltså att forskningen lett till kunskapsframtagning [internt material, NV-00359-12]. Konsulten pekade på att engagemanget för forskningen varierade mellan olika följare och att

---

<sup>1</sup> I förordning (SFS 2000:605, 3 kap. 1 §) om årsredovisning och budgetunderlag står det att statliga myndigheters årsredovisning innehålla analyser och bedömningar av verksamhetens resultat. Det är alltså inte tillräckligt att redogöra för utfallet av arbetet utan resultaten eller leveranserna ska ställas mot de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrevet eller något annat beslut.

det fick konsekvenser för hur resultaten senare togs emot och användes. Den pekade också på att det hade behövts rutiner för att upprätthålla kontinuiteten för de följare som ersatte någon som slutat under ett pågående projekt. Slutligen identifierade konsulten att Naturvårdsverket inte hade styrt tillräckligt mot förväntad nytta eller mot miljömålen i utlysningstexterna vilket gjort att forskarna kunnat tolka sina respektive forskningsuppdrag relativt fritt. Konsultens slutsats blev att myndighetens logik med målstyrning krockade mot forskarsamhällets logik av fritt sökande. Det ledde i sin tur till att forskarna hade fokus på grundläggande kunskapsframtagning snarare än på riktad tillämpning. Det gjorde steget till att använda forskningsresultaten onödigt långt för mottagarna.

För att förstå och lära sig mer om hur forskningens samhällsrelevans och effekter skulle kunna utforskas och mätas sökte forskningsenheten stöd av Naturvårdsverkets interna utvärderingsfunktion. Stödet tog initialt formen av workshopar som behandlade vilken användning och vilka värden eller effekter som Naturvårdsverkets forskningsanslag är tänkt att bidra med. Där diskuterades till exempel forskningsenhetens arbetssätt, leveranser, presumtiva mottagare och nytta på kort och lång sikt, liksom antaganden mellan dessa steg. Diskussionerna ledde bland annat till ett utvärderingsuppdrag som resulterat i den här rapporten. Följande frågeställningar har varit vägledande i arbetet:

- Vilka effekter har Miljöforskningsanslaget gett upphov till och hur har de svarat mot målen med verksamheten?
- Hur ser en rekonstruerad modell eller effektkedja ut för Miljöforskningsanslaget?

## Avgränsningar

På Naturvårdsverket initieras forskning på flera olika sätt, med olika syften och via olika typer av finansiering. Forskningsenheten ansvarar särskilt för den forskning som initieras inom ramen för Miljöforskningsanslaget, Viltvårdsfonden och forskningsprogrammet Vindval. Det förekommer också att medarbetare på andra enheter beställer forskning som varken finansieras av Miljöforskningsanslaget eller hanteras av forskningsenheten. Det innebär att myndigheten har flera parallella processer för att generera forskningsresultat som ger upphov till forskning på en rad områden med många olika utförare och mottagare. I rapporten har vi fokuserat på Miljöforskningsanslaget som är det största anslaget. Vi har särskilt zoomat in på forskningsenhetens hantering av anslaget via forskningsbidrag som upptar merparten av medelsanvändningen inom anslaget. Inom ramen för anslaget finansieras ungefär tre forskningsområden varje år. Satsningarna har en övergripande tematisk avgränsning. Vi bedömde att syftet och målet med rapporten kunde uppnås genom att göra nedslag i två forskningssatsningar.<sup>2</sup> Rapporten ger alltså inte på långt när en heltäckande bild av all forskning som tagits fram genom Naturvårdsverkets försorg utan resultaten bör ses som en illustration av hur forskningsenheten arbetar med anslaget, vilket möjliggör utgångspunkter för fortsatt utvecklingsarbete.

---

<sup>2</sup> Om och hur motiverande samtal fungerar vid miljötillsyn har varit en återkommande forskningsfråga i sammanlagt fyra forskningssatsningar som finansierats via Miljöforskningsanslaget. Forskningen bedrevs under nästan 10 år inom ramen för flera av Naturvårdsverkets forskningssatsningar. De hade samma projektledare från Stockholms universitet och bestod delvis av samma forskargrupp. Projektet som avslutades 2019 hängde samman med de tidigare satsningarna.

I rapporten har vi fokuserat på forskningens relevans för Naturvårdsverket såsom det formulerats enligt myndighetens och forskningsenhetens uppdrag. Relevans har vi definierat som att forskningen har skapat avsedd nytta för verksamheten. Forskning kan vara relevant på många sätt, och resultat som primärt ska vara nyttiga för verksamheten kan samtidigt ge upphov till andra värden. Trots att olika typer av nyttor eller effekter inte nödvändigtvis utesluter varandra definieras forskningsrelevans i rapporten som effekter både i eller utanför verksamheten som verkat i linje med Naturvårdsverkets uppdrag eller mål. Effekter som primärt bidragit till andra nyttor eller mål, till exempel att utöka ett grundläggande kunskapsläge inom något forskningsområde, inomvetenskaplig nytta, eller samhällsnytta utanför Naturvårdsverkets ansvarsområde låg följaktligen bortom vårt uppdrag i rapporten.

Begreppet utvärdering är brett och med utvärdering har vi i rapporten främst avsett så kallad måluppfyllelseutvärdering som handlar om att undersöka om resultat av en insats eller ett projekt motsvarat insatsmålen, och om det i så fall berodde på insatsen (Vedung 2002). Det finns andra typer av utvärdering såsom att värdera mot andra mål eller intressen, till exempel självvärderingar eller värdering mot särintressen. Måluppfyllelsemodellens styrka är att målen är satta enligt en demokratisk kedja från medborgarna, via riksdagen, till regeringen, till myndigheten. Den ger målen en annan status och legitimitet än enskilda intressegruppers mål och förväntningar på myndigheters arbete.

## Läsanvisning

I det kommande kapitlet har vi presenterat de teoretiska utgångspunkterna för rapporten och vilka metoder som använts. Därefter har vi beskrivit Naturvårdsverkets övergripande uppdrag och hur Miljöforskningsanslaget ska bidra till det. Vi har gett en översikt över processen för att hantera anslaget. Sedan har vi presenterat resultat om effekter av forskningen som har identifierats i utvärderingar i två fallstudier: *Tillsyn som styrmedel* och *Klimatskatt på livsmedel*. I det avslutande kapitlet har vi diskuterat förslag på hur arbetet med Miljöforskningsanslaget kan utvecklas framför allt för att öka forskningens användbarhet, därmed effekterna och på sikt den långsiktiga måluppfyllelsen.

# Utgångspunkter

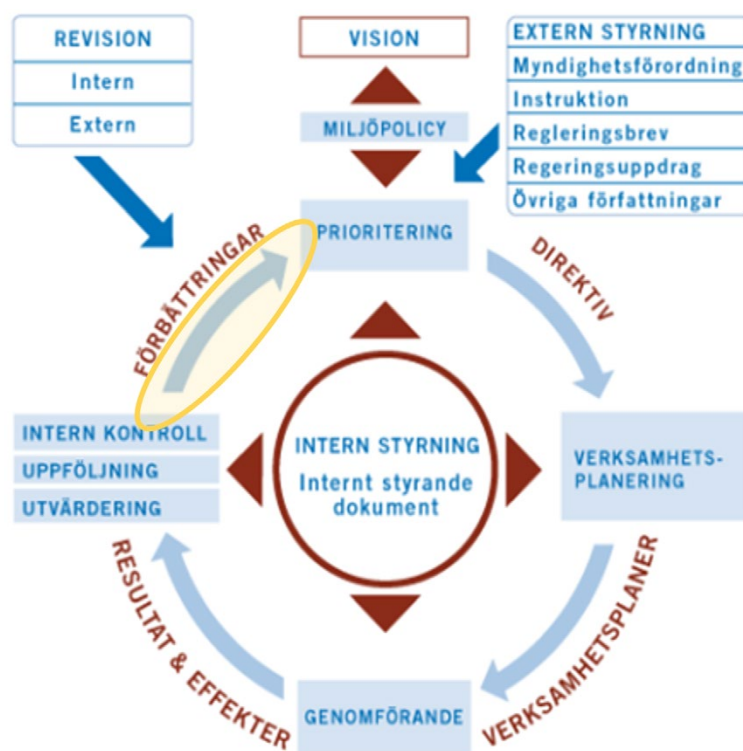
För att frågeställningarna i rapporten ska bli begripliga måste vårt utgångsläge synliggöras. I det här avsnittet har vi beskrivit de mest centrala begreppen som rapporten har utgått från, *utvärdering*, *verksamhetsstyrning* och *verksamhetslogik* och hur vi har tolkat att dessa hängt ihop. Begreppen har bildat en övergripande tankefigur eller teori som ramat in undersökningen. I senare avsnitt har de betydelse för hur vi har analyserat och tolkat resultaten, och strukturerat våra slutsatser. Kapitlet har avslutats med en beskrivning av Naturvårdsverkets uppdrag med fokus på Miljöforskningsanslaget. Uppdraget har utgjort utgångspunkten eller bedömningsgrunden som talar om vad anslaget är tänkt att bidra med.

## Vad är utvärdering och varför utvärdera?

Utvärdering är ett tillgängligt och ändamålsenligt verktyg för att prioritera, styra och utveckla verksamheter och insatser (Naturvårdsverket 2017). En vedertagen definition är att det handlar om att beskriva, förklara, värdera och föreslå utifrån systematiskt insamlade och analyserade data (Vedung 2009). Vanligen avgränsas utvärderingar till att undersöka relativt väl avgränsade projekt eller program. En utvärdering sker efter en åtgärd/beslut eller under tiden som det/den pågår men själva resultatet av utvärderingen är framåtsyftande. Det som skiljer utvärdering från uppföljning är det värderande arbetet som innebär att resultaten av undersökningen ställs mot ett tänkt mål, det vill säga vilken förändring den utvärderade insatsen skulle bidra till. I utvärderingssammanhang brukar det benämnas som bedömningsgrunder eller utvärderingskriterier. De används som referenspunkter vid planering av till exempel en forskningsutlysning och för att i efterhand kunna avgöra om den har lett till de effekter som det var tänkt. Bedömningen underlättas av en på förhand formulerad idé om vad ett lyckat resultat av ett projekt eller program skulle kunna vara, så att det sedan går att jämföra utfallet mot de önskade effekterna.

Syftet med utvärdering brukar beskrivas som antingen kontroll eller lärande (Naturvårdsverket 2017). Det första handlar om att kontrollera och ta fram beslutsunderlag och besvara frågor som handlar om huruvida verksamheten har gjort det den ska enligt mål, beslut, lagar, riktlinjer, etcetera. Fokus är då på revision eller granskning av en insats i efterhand, och det används till exempel av en uppdragsgivare för att kunna ompröva en verksamhet. Det andra syftet är framåtblickande och handlar om att ta vara på gjorda erfarenheter, antingen medan de görs eller efter ett avslutat projekt, som ett sätt att främja och förbättra verksamheten.

Den statliga styrningen bygger på att myndigheterna får visioner eller mål av politikerna. I figur 1 illustreras myndighetens styrning eller ledningssystem genom en så kallad policy-cykel. Medarbetarna får i sin tur i uppdrag att prioritera, planera och genomföra aktiviteter för att uppnå målen genom att använda sina olika verktyg och åtgärder, alltså sin expertis. Utvärdering är ett verktyg för att förbättra och utveckla myndigheter. Det som görs i utvärdering ska leda till omprövning eller utveckling av den utvärderade insatsen för att säkerställa att den verkar i riktning mot de mål som politiken ställt upp (Naturvårdsverket 2017).



Figur 1. Styrningen av Naturvårdsverket. Den utgår från visioner och olika typer av extern styrning inför prioritering, till verksamhetsplanering, till genomförande, till kontroll, uppföljning och utvärdering som ska leda till förbättringar och omprioriteringar inför nästa verksamhetsplanering, och så vidare för att bidra med resultat som skapar avsett värde. Idealet är att styrningen bidrar till ett ständigt pågående utvecklings- och förbättringsarbete som gör att myndighetens arbete verkar i linje med uppdraget eller målen så att avsedda miljö- och samhällsnyttor uppstår. (Källa: Naturvårdsverket 2017 s 13)

## Utvärderingssystem eller systematisk utvärdering?

Som en konsekvens av de senaste decenniernas ökade målstyrning i offentlig sektor har det instrumentella mätandet genom olika former av utvärderings- och uppföljningssystem vuxit (Bornemark 2018). Dokumentation av arbetet har blivit en växande arbetsuppgift för medarbetarna och medfört ökande kostnader för olika typer av systemadministration. Utvärderingssystem syftar till att säkra att insamlingen av de uppgifter som ska ligga till grund för uppföljning och utvärdering görs på ett tillförlitligt sätt. Men om systemet fränkopplas från frågorna om *varför*, *av vem* och *hur* uppgifterna i systemet ska användas är risken stor att medarbetarnas motivation att båda samla in, följa upp och utvärdera minskar så att uppgifterna i värsta fall kanske inte används alls. Insamlingen upplevs då mest som en påлага och som något som stjälar tid från det som *egentligen* ska göras. Detta har bland annat beskrivits som ett utvärderingsmonster (Lindgren 2014).

Om uppföljning och utvärdering inte ska göda monstret utan bidra till nytta i form av lärande och utveckling måste den som initierar en utvärdering beakta både *varför*-frågor (pedagogiken) och *hur*-frågor (tekniken) som illustreras i figur 2.



Figur 2. Utvärdering som verktyg. För att utvärdering ska bli ett verkningsfullt verktyg måste det finnas en förståelse för varför utvärdering görs och hur den ska genomföras. (Källa: Naturvårdsverket 2017 s 20)

*Varför*-frågorna baseras på medarbetarnas expertis eller omdöme av vad värdet av deras arbete är, och sträcker sig vanligen bortom informationen i ett utvärderings-system. Det betyder att medarbetare som en del av utvärderingens kontext, för att göra den användbar, måste bilda sig en uppfattning om vilka problem deras arbete är tänkt att lösa, och hur och varför.

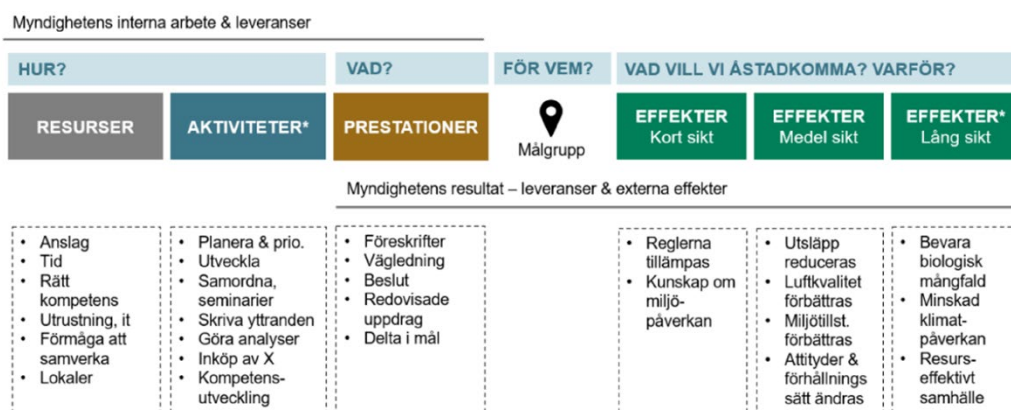
För forskningsenheten innebär det att de, i samverkan med olika medarbetare på myndigheten som arbetar med den berörda frågan, måste tydliggöra vilka problem som till exempel en viss forskningsutlysning är tänkt att lösa, och hur och varför de tänker sig att just denna forskningsutlysning ska bidra. I det sammanhanget går det att tala om systematisk utvärdering med stöd av bland annat styr- och lärkedjor som verksamhetslogik, programteori eller förändringsteori. Kort sagt, att medarbetarna definierar sina mål och antaganden som ligger till grund för insatsen eller arbetet. Frågorna som sedan utforskas i en utvärdering handlar till exempel om hur forskningsutlysningen bidrog till att skapa värden eller effekter i relation till målet, och fundera på vad hade kunnat göras annorlunda för att komma närmare målet? På så vis bidrar utvärdering till att skapa förflyttning i riktning mot mål och inte bara till instrumentellt mätande.

Sammanfattningsvis har vi redan konstaterat att utvärdering kan ha olika syften som skiljer på kontroll och lärande. Oavsett bör den första frågan vid planering av en ny utvärdering vara *varför* den behövs. Det blir då tydligt om behovet bottnar i kontroll utifrån någon extern kravställare som regeringen, Europeiska unionen (EU), lagstiftningen, etcetera, eller om det primärt bottnar i behov av att veta något om effekter för att kunna lära sig om och utveckla den egna verksamheten. Syftet får konsekvenser för vilket angreppssätt som väljs vid genomförandet av utvärderingen.

## Måluppfyllelseutvärdering och verksamhetslogik

Naturvårdsverket ska, enligt myndighetsinstruktionen (SFS 2012:989), genom sitt arbete verka för att nå generationsmålet, miljökvalitetsmålen och FN:s globala mål för hållbar utveckling, Agenda 2030. För det har myndigheten många styrmedel i sin verktygslåda varav Miljöforskningsanslaget är ett och utvärdering ett annat. Styrmedel delas in i ekonomiska, informativa eller reglerande och kan vara antingen reaktiva eller proaktiva (Larsson 2020). Proaktiva styrmedel ska sätta i gång förlopp som ska leda till tänkta eller önskade effekter. Till de reaktiva styrmedlen räknas vanligen utvärdering, revision och tillsyn som undersöker vad utfallet blev av ett annat (proaktivt) styrmedel men som syftar framåt. Miljöforskning är huvudsakligen ett proaktivt styrmedel som genom att ta fram kunskapsunderlag ska upplysa och påverka beslutsfattare så att de förverkligar insatser eller åtgärder för att förbättra miljötillståndet. I rapporten har vi undersökt hur Naturvårdsverkets miljöforskning uppfattats som styrmedel av olika mottagare/användare av forskningsresultat.

För att underlätta vid myndigheters styrning mot politiska mål finns modeller som ger medarbetare stöd i att på förhand ställa upp och tydliggöra logiker bakom hur en insats är tänkt att bidra med samhällsförändring som verkar i riktning mot mål. Ytterst handlar det om att tänka efter kring nyttan innan arbetet påbörjas, till exempel hur en forskningsutlysning bör utformas för att skapa avsedd samhällsomställning. Naturvårdsverket ska använda verksamhetslogik som är den planeringsmodell som Ekonomistyrningsverket rekommenderar som stöd i verksamhetsplanering för statliga myndigheter (Ekonomistyrningsverket 2016). Den bygger på att medarbetare utgår från målen och den önskade nyttan eller de önskade effekterna och sedan ställer upp en logisk kedja som tydliggör hur de tänker sig att stegen i kedjan från genomförande till nytta hänger samman vilket illustreras i figur 3. Medarbetarna har logiker kopplade till sina arbetssätt även om de ofta är outtalade. Planeringsmodellen ska ge stöd, exempelvis till medarbetare på en enhet eller i en mindre arbetsgrupp, att diskutera antaganden bakom valda arbetssätt så att de blir mer transparenta och därmed möjliga att syna. Samtalen kan bland annat synliggöra luckor i logiken, om relevanta perspektiv saknas för att problemet i fråga ska kunna lösas. Utvärdering har som sin uppgift att undersöka om antagandena fungerade som de var tänkta och om målen med insatsen infriades.



Figur 3. Naturvårdsverkets övergripande verksamhetslogik (Källa: *Planeringsförutsättningar för verksamheten 2022–2024* [internt material, NV-07939-22]).

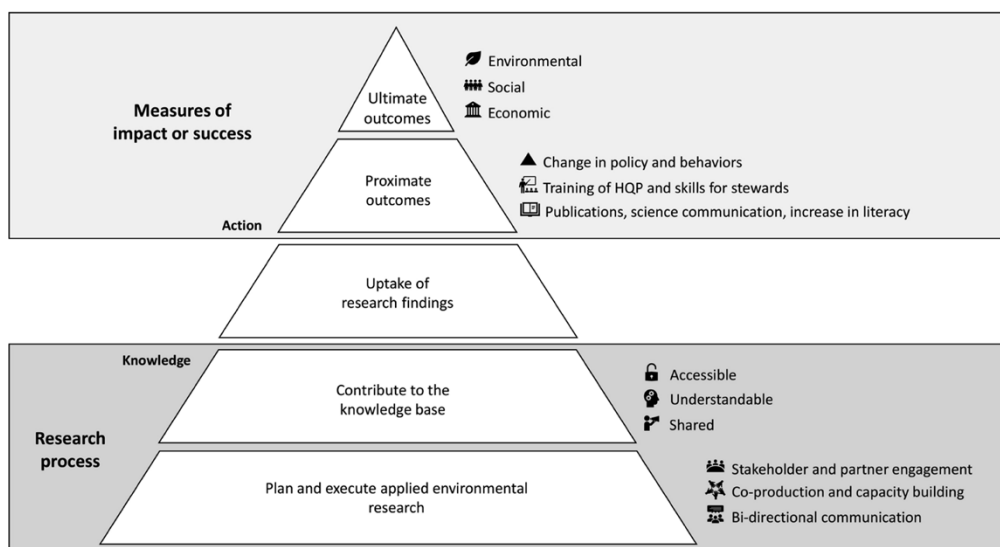


Verksamhetslogik delar utgångspunkter med programteori eller förändringsteori som är användbara utgångspunkter för att öka utvärderingsbarheten i ett arbete. Programteori beskriver hur en utvärderad insats är tänkt att fungera och innebär en rekonstruering av logiken mellan det samhällsproblem som myndigheten ville komma till rätta med, och den insats som gjordes för att påverka eller lösa problemet (Vedung 2009). I rapporten har vi utforskat om antaganden som gjorts i två forskningsanslag höll genom att beskriva vad som har gjorts, hur resultat har spridits, vem som har tagit emot dem, hur de har använts och vilka effekter som har observerats. I rapporten har vi rekonstruerat verksamhetslogiken för Miljöforskningsanslaget genom att analysera mål, förutsättningar och användning av den forskning som gjorts i två fallstudier.

## Nytta och kunskapsanvändning

Nytta är ett centralt fenomen i offentlig verksamhet och betyder kort sagt att det som görs eller levereras ska komma till användning så att målen med verksamheten nås. Nyttiggörande stannar inte vid kunskapsframtagning eller -spridning utan uppstår när mottagarna använder sig av kunskapen. Kunskapsanvändning kan äga rum på skilda sätt och för skilda syften (Larsson 2020, Patton 2008). Nyttan av den forskning som tas fram via Miljöforskningsanslaget kan till exempel vara att forskningsresultaten integreras praktiskt i verksamheten på myndigheten, eller används som underlag på en strategisk nivå genom att påverka avtal, regler, lagar, styrdokument eller den offentliga debatten. Den kan också vara att öka den mer generella förståelsen kring en viss fråga. Mottagarna kan bland annat vara medarbetare på Naturvårdsverket, personer som arbetar på någon annan myndighet eller i den privata sektorn. De skulle också kunna vara företrädare för olika intresseorganisationer, eller medborgare.

Den kunskapsanvändning som berörs i rapporten ger framförallt upphov till vad som kan beskrivas som instrumentella och konceptuella nyttor (Larsson 2020, Patton 2008). Instrumentellt nyttjande av kunskap handlar om att ny kunskap kan användas relativt direkt i relation till sitt syfte, till exempel för beslutsfattande om hur skötsel av en viss naturtyp ska utformas. Konceptuell kunskapsanvändning bidrar till att utveckla användarens förståelse utan att nödvändigtvis påverka något direkt beslutsfattande. Naturvårdsverkets miljöforskning används såväl instrumentellt som konceptuellt vilket resultaten av rapporten har visat. Den tillämpade miljöforskningen är viktig för att samhället ska klara av de stora svårigheter som finns på miljöområdet. Idag finns en relativt god kunskap i samhället om miljöproblemen och vad som orsakar dem, men avsevärt mindre om hur vi som samhälle kan lösa dem. Den tillämpade miljöforskningen har som uppgift att överbrygga gapet mellan det vi vet om miljöproblemen och det vi kan göra för att åtgärda dem, vilket illustreras i figur 4. När det gäller den miljöforskning som Naturvårdsverket finansierat så har vi genom fallstudier undersökt om och i vilken grad organisationen har lyckats med användningen, och vad som skulle kunna ha gjorts mer eller på ett annat sätt.



Figur 4. Gapet mellan att veta och att göra inom tillämpad miljöforskning. Längst ned i pyramiden finns forskningsprocessen med planering och genomförande som leder till framtagen kunskap. I mellanplanet behöver forskningsresultaten tas om hand på något sätt. Överst är vad som behöver hända med den framtagna kunskapen så att önskade utfall och effekter uppstår. (Källa: Cooke m.fl. 2020. <https://doi.org/10.1139/er-2020-0045>. CC BY 4.0)

För att lyckas med användning måste mottagarna och deras behov stå i fokus när forskningen initieras och genomförs. Resultaten i form av leveranser som slutrapporter eller så kallade användarblad måste komma till användning och leda till handling eller beteendeförändring (*effekter på kort sikt*) för att kunskapen ska ge långsiktiga effekter i miljön och samhället (*effekter på lång sikt*). För att kunskap ska bli använd måste den svara såväl mot mottagarnas behov som deras möjlighet att tillämpa den. Verksamhetslogiken, som vi beskrev i föregående avsnitt, är ett stöd för medarbetare på Naturvårdsverket att verkligen undersöka behov av, och möjligheter att använda, kunskap för att göra forskningsutlysningar relevanta.

Vad är då framgångsrik tillämpad miljöforskning? Relevans, kvalitet och trovärdighet är viktiga grundpremissar för att kunskap ska bli använd (Cooke m.fl. 2020, Larsson 2020). Lärande i organisationer kräver dessutom engagemang, tid för interaktion och egen reflektion. Användandet blir mer frekvent om användaren befinner sig nära kunskapsproduktionen, antingen genom att vara den som själv är med och tar fram kunskapen eller genom att vara den som beställer kunskapen. För att Miljöforskningsanslaget ska bidra med tillförlitlig kunskap krävs alltså noggrant och korrekt utförd forskning. På en generell nivå blir kunskap användbar om mottagare på olika sätt är delaktiga i kunskapsstillverkningen, till exempel genom att identifiera kunskapsluckor och -behov, formulera vilken typ av kunskap eller vilka perspektiv som behövs, och genom att delta i forskningsprocessen.

Forskningsenheten arbetar på olika sätt för att involvera presumtiva mottagare vid framtagningen av forskning. Dels genom att fråga brett efter kunskapsbehov hos medarbetarna, dels genom att i ett tidigt skede engagera följare som är en eller flera medarbetare på myndigheten som i sitt arbete har kopplingar till det föreslagna forskningsområdet. Dessa är sedan med och identifierar inriktningen på den nya forskningsutlysningen, och följer enskilda forskningssatsningar när de pågår. Forskarna ska inrätta och använda sig av en referensgrupp, bland annat

med deltagare från Naturvårdsverket och Havs- och Vattenmyndigheten där så är relevant, med syfte att belysa olika perspektiv på forskningens relevans. I rapporten har vi undersökt hur dessa processer fungerat i relation till användning av resultat, och gett förslag på hur relevansen kan utvecklas utifrån empiri och litteratur som behandlar hur kunskap kommer till användning.

Kunskapens användbarhet spelar en viktig roll för om och i vilken grad den kommer till användning (Larsson 2020). Där skiljer användningsforskningen på hur kunskap kommuniceras, till exempel via nyhetsbrev, konferenser eller seminarier, och på hur kommunicerbar den är i sig, det vill säga hur möjligt det är för mottagaren att ta till sig kunskapen utan olika stödaktiviteter. För miljöforskning som initieras av Naturvårdsverket kan det till exempel handla om hur möjligt det är för medarbetare att tillgodogöra sig och tillämpa det som framkommer i en slutrapport från en forskningssatsning.

Sambandet mellan användbarhet och användning kompliceras av olika externa faktorer, till exempel att presumtiva mottagare har brist på tid, intresse, motivation eller kompetens för att använda kunskapen (Larsson 2020). Det kan exempelvis göra att forskningen som myndigheten finansierar inte kommer till användning trots hög användbarhet. I rapporten har vi utforskat vad som påverkar användbarheten för den forskning som tas fram via Miljöforskningsanslaget.

## Metod

Rapporten bygger huvudsakligen på litteratur- och fallstudier. Vi har också gjort deltagande observationer för att orientera oss i hur myndigheten arbetar med forskningsutlysningar. I det här avsnittet presenteras metoderna närmare samt hur urvalet av forskningssatsningar i fallstudierna har gått till.

### Litteratur- och fallstudier

Vi har bland annat analyserat vad olika styrdokument, forskningsansökningar, utlysningstexter och forskningsrapporter berättar om Naturvårdsverkets uppdrag, syftet med Miljöforskningsanslaget och målet med enskilda forskningssatsningar. Vi har också undersökt vad litteraturen säger om kunskapsanvändning och vilka förutsättningar som krävs för att kunskap ska bli använd. Vidare har vi gjort fallstudier för att ta reda på vilka effekter Naturvårdsverkets forskning har gett upphov till genom att utvärdera spridning och användning av resultat inom två forskningssatsningar som finansierats via Miljöforskningsanslaget. Det ena handlade om effekter av klimatskatt på livsmedel och det andra handlade om effekter av motiverande samtal vid miljötillsyn. Metoderna i fallstudierna byggde på intervjuer och på analyser av olika underlagsdokument (se Bilaga 1 och 2 för fullständiga utvärderingsrapporter för respektive fallstudie).

### Deltagande observation

Under hösten 2021 gjorde vi deltagande observationer vid ett par av de workshoppar som forskningsenheten ordnade för att diskutera nya forskningsutlysningar. Workshopparna syftade till att formulera behov och problemställningar i två av Naturvårdsverkets forskningsutlysningar och att identifiera och avgränsa relevanta

forskningsåtgärder, och ta fram en promemoria som utgångspunkt för kommande utlysningar. Den ena utlysningen handlade om minskat matsvinn, och den andra om vattenkraftens miljöpåverkan. Syftet med vår deltagande observation var att få bättre inblick i Naturvårdsverkets arbete med Miljöforskningsanslaget och bortsett från att ge en kort presentation av oss själva vid det första mötet var vår roll enbart att observera. Träffarna leddes av den forskningssekreterare som var huvudansvarig för utlysningen. Vid workshopparna deltog dessutom en eller två andra forskningssekreterare samt en eller flera medarbetare som arbetade med frågor i anslutning till det föreslagna forskningsämnet. I den ena workshoppen kom följarna från Naturvårdsverket och i den andra från Havs- och Vattenmyndigheten.

## Urval

Utifrån tillgängliga resurser bedömde vi att två forskningsåtgärder med olika inriktningar i olika forskningsområden skulle bidra på ett tillfredsställande sätt till syftet och målet med rapporten. Fallstudierna har varit utforskande och pekat på olika nyttor som kan uppstå samt på hur spridning och användning av forskningsresultat kan gå till men gör inte, som tidigare konstaterat, anspråk på att ge en heltäckande bild. Målet med fallstudierna har varit att spåra vilka avtryck Naturvårdsverkets miljöforskning har genererat, en sorts effektsökeri.

Effekter av forskningsåtgärder kan förstås uppstå på både kort och lång sikt men vi bedömde att det var enklare att spåra avtryck av forskningen om det inte hade gått alltför lång tid sedan de avslutats. En gemensam nämnare vid val av forskningsåtgärder var att forskarna i båda fallen, vid sidan av allmän kunskapsframtagning, från början hade ett relativt tydligt fokus på olika mottagare. Det underlättade vårt arbete med att spåra hur resultaten hade spridits och använts.

## Miljöforskningsanslaget

I det här avsnittet har vi gett en bakgrund till Naturvårdsverkets övergripande uppdrag och kortfattat beskrivit hur arbetet vid myndigheten organiseras. Myndighetens uppdrag har varit centralt i arbetet med rapporten eftersom det är styrsignalen som berättar vad det är tänkt att medarbetarna ska åstadkomma med sitt arbete. Vi har vidare skrivit om hur Miljöforskningsanslaget får användas och vad det ska bidra med för att verka i linje med uppdraget. Sedan har Naturvårdsverkets process för att hantera anslaget beskrivits. Fallstudierna har bidragit med underlag för vår bedömning av hur processen har fungerat mer i detalj, och för de förslag som vi har gett till att utveckla arbetssätten.

## Vad ska anslaget bidra med?

Enligt myndighetsinstruktionen (SFS 2012:989) är Naturvårdsverket förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor som rör klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning. I instruktionens första paragraf står det att Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Målet är att främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i generationsmålet och miljö kvalitetsmålen och på så vis bidra

till genomförandet av Agenda 2030 som är Förenta nationernas (FN:s) globala mål för hållbar utveckling.<sup>3</sup> Uppdraget kan alltså tolkas som att myndigheten ska vara offensiv i sitt arbete för att ta samhället närmare miljömålen.

Liksom alla statligt anställda ska Naturvårdsverkets medarbetare leva upp till grundprinciperna i den statliga värdegrunden (Statskontoret 2019). Värdegrunden utgår från grundläggande krav i regeringsformen och de sex principerna: demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt samt effektivitet och service.

I slutet av varje år beslutar regeringen om det så kallade regleringsbrevet som anger verksamhetens ekonomiska ramar och andra villkor, eventuella mål och åiterrapporteringskrav samt uppdrag för verksamhet för nästföljande år. När det gäller miljöforskning specificerar regleringsbrevet (Regeringsbeslut M2021/01846 m.fl.) bland annat att Naturvårdsverket får använda Miljöforskningsanslaget för att finansiera forskning till stöd för Naturvårdsverkets samt Havs- och vattenmyndighetens arbete med: miljökvalitetsmålen, genomförande av det klimatpolitiska ramverket, miljöbalken (SFS 1998:808) och underlag för internationellt förhandlingsarbete. Naturvårdsverket fattar beslut om hur medlen ska fördelas, i samråd med Havs- och vattenmyndigheten. Jämställdhet mellan kvinnor och män ska beaktas. I brevet stipuleras att medlen får kanaliseras till forskningsbidrag, uppdragsforskning, beredningsarbete, kunskapsöverföring från forskning, kunskapsammansättningar och utredningar med anknytning till forskningen.<sup>4</sup>

I rutinen *Arbetsordning för Naturvårdsverket* [internt material, NV-00372-22] beskrivs hur myndigheten organiserar sitt interna arbete så att den åstadkommer det som instruktionen och regleringsbrevet uppdrar. Där förtydligar myndigheten sådant som rör ansvar, delegering av beslutanderätt, handläggning och beredning av ärenden samt formerna för verksamheten. När det gäller miljöforskningen beskriver arbetsordningen att forskningsenheten (Hf) genomför följande aktiviteter:

- Ger kunskapsstöd genom bland annat ett samlat ansvar för behovsmotiverad forskningsfinansiering.
- Har en kanslifunktion för finansiering av forskning via Viltvårdsfonden samt kanslifunktion för forskningsprogrammet Vindval.
- Förmedlar forskningsresultat.
- Tillhandahåller böcker och e-resurser via myndighetens bibliotek.
- Ansvarar för miljöforskningsrådet.
- Är kontaktpunkt för Vetenskapsrådet och Forskningsrådet FORMAS samt Vinnova.

Med utgångspunkt från styrsignalerna i uppdraget (instruktionen, regleringsbrevet, med flera) har myndigheten beslutat om en långsiktig inriktning som beskrivs i en presentation med titeln *Naturvårdsverket – på väg mot 2030: Långsiktig inriktning för hur myndigheten ska utvecklas till 2030* [internt material, NV-08768-19]. Inriktningen bygger på de tre ledorden: nytänkande, samverkande och enklare. *Nytänkande* betyder bland annat att myndigheten ska gå från fokus på aktiviteter

---

<sup>3</sup> Enligt FN definieras *hållbar utveckling* som utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. Begreppet inkluderar miljömässiga, sociala och ekonomiska dimensioner. (Källa: United Nations Development Programme [UNDP] u.å.).

<sup>4</sup> Anslaget får enligt regleringsbrevet (Regeringsbeslut M2021/01846 m.fl.) omfatta finansiering av forskare som är knutna till Naturvårdsverkets internationella samarbeten och medfinansiering av forskning som ingår i EU:s ramprogram för forskning Horisont Europa. Vidare ska 17 mkr användas till bidrag till Stiftelsen Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (SIVL) samt till stöd för ett par andra verksamheter med mindre omfattning. Mindre anslagsposter får användas till specifika uppgifter i Naturvårdsverkets uppdrag.

till ökat fokus på önskade effekter och samhällsnytta. Utifrån den långsiktiga inriktningen har myndigheten tagit beslut om de kommande årens verksamhetsplanering. Den beskrivs närmare i promemorian *Planeringsförutsättningar för verksamheten 2022–2024* [internt material, NV-07939-22]. Där har sju resultatområden identifierats varav det som rör *Kunskapsuppbyggnad* är det som mest kopplar till myndighetens arbete med Miljöforskningsanslaget. I planeringsförutsättningarna beskrivs kunskap som en nyckelfaktor till handling och förändring. Där beskrivs också att en förutsättning är att användningen av myndighetens kunskap ska öka. Då är användningen av myndighetens resultat central eftersom effekter och samhällsnytta uppstår först om kunskap blir använd.

Innehållet i styrdokumentet ska tolkas och omsättas i praktiskt arbete av medarbetare och chefer när de planerar och genomför sina arbetsuppgifter. I tolkningen som bland annat bygger på vars och ens professionella omdöme är det centrala att utgå från de gemensamma målen med verksamheten. Styrningen kan ibland ha formaliserats i detalj genom att medarbetarna, som stöd för sitt arbete, gjort checklistor och manualer där de dokumenterat hur arbetsätt och processer går till. På forskningsenheten har medarbetarna till exempel ett arbetsdokument där de dokumenterat rutiner för sitt arbete med Miljöforskningsanslaget. De forskningsresultat som genereras via anslaget ska i olika steg nyttiggöras utanför forskningsenheten. Det kräver att forskningssekreterarna engagerar medarbetare på andra enheter för att följa projekten (för att skapa lärande och delaktighet som bidrar till forskningens relevans) och ta emot resultaten. Arbetsordningen ger indirekt stöd för viss ansvarsdelning med andra enheter på myndigheten, till exempel genom att alla medarbetare ska bidra till utveckling av verksamhet, arbetsprocesser och utpekade arbetsätt. Forskningsenheten arbetar på olika sätt för att engagera medarbetare i forskningsprocessen vilket vi återkommer till senare i rapporten.

## Naturvårdsverkets hantering av forskningsinsatser

Forskningsenheten har fem eller sex forskningssekreterare som hanterar Miljöforskningsanslaget enligt en årscykel, se figur 5.



Figur 5. Forskningsenhetens årscykel för arbetet med Miljöforskningsanslaget (Källa: Naturvårdsverket u.å. [a])

För att forskningen ska kunna ge stöd i myndighetens miljöarbete samlar forskningsenheten in, sammanställer och prioriterar bland organisationens behov av forskningsinsatser. Enheten gör enligt forskningssekreteraren Kerstin Jansbo (samtal, 30 januari 2020) en omfattande behovsinventering ungefär vart fjärde år med syfte att identifiera och beskriva strategiska områden där forskningsinsatser efterfrågas under de närmaste åren. Som stöd vid prioriteringen utgår de bland annat från olika kunskapsluckor som pekas ut i samband med den systematiska uppföljning som årligen görs av miljömålen (se till exempel Naturvårdsverket 2022), den fördjupade utvärdering av miljömålen som görs vart fjärde år (se till exempel Naturvårdsverket 2019), och av miljöforskningsrådet i deras regelbundna omvärldsspaningar.

Därefter tar forskningsenheten enligt forskningssekreteraren Kerstin Jansbo (samtal, 30 januari 2020) fram en beskrivning av tänkbara forskningsområden tillsammans med berörda handläggare och chefer. Det är ofta samma handläggare som sedan deltar som följare i forskningssatsningen. Följarna kan också komma från andra myndigheter eller organisationer. De förväntas vara med i hela kedjan från insamling av kunskapsbehov via utlysning till granskning av ansökningar till bevakning av pågående projekt. De deltar vid års- och referensgruppsmöten, i granskning av slutrapport och ska slutligen säkra att resultaten kommer till användning. I rapporten visar vi att det inte är självklart att samma följare finns med fram till projektets slut, att nya personer ibland kan tillkomma under tiden och vilka olika svårigheter detta kan ge upphov till. Vi undersöker också hur mottagandet av forskningsresultat fungerar.

Merparten av anslaget för miljöforskning används till öppna utlysningar av forskningsmedel. Hur många forskningsprojekt som beviljas i varje utlysning varierar beroende på hur många projekt som bedöms som relevanta och av tillräckligt god vetenskaplig kvalitet – och av vilken budget som har avsatts till satsningen. När enheten har berett de inkomna behoven blir de mest prioriterade förslagen till forskningssatsningar. Prioriteringen görs i samråd med miljöforskningsrådet som dels säkerställer vetenskaplig relevans, dels att det handlar om en reell kunskapslucka utanför Naturvårdsverket. För varje forskningssatsning utses en forskningssekreterare vid enheten som särskilt ansvarig och ytterligare en forskningssekreterare till dennes stöd. I ett tidigt skede involveras, som tidigare beskrivet, en eller flera följare. Forskningssekreterare och följare har sedan en tidskrävande process med många möten där de diskuterar kunskapsluckor, forskningsläge och relevanta avgränsningar som de sammanfattar i en promemoria som så småningom formas till en utlysningstext. Innan utlysningen diskuteras promemorian också med medlemmarna i miljöforskningsrådet som får tillfälle att lämna synpunkter. Slutligen fattar Naturvårdsverkets generaldirektör formellt beslut om utlysningen.

Hur många satsningar som finansieras via anslaget varierar mellan åren. Antalet forskningsprojekt som beviljas i varje utlysning beror på hur många projekt som bedöms som relevanta och av tillräckligt hög vetenskaplig kvalitet, och av storleken på den budget som har avsatts till varje satsning. För 2022 gjordes en utlysning med fyra satsningar som öppnade för ansökan i maj och stängde i början september.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Naturvårdsverket använder ansökningshanteringssystemet Prisma som är ett gemensamt ansökningshanteringssystem för flera svenska forskningsfinansiärer, och förutom Naturvårdsverket används det av bland annat Vetenskapsrådet, Formas och Forte.

Medlen kan sökas av disputerade forskare som är knutna till en svensk forskningsinstitution. Projekten är som regel treåriga och ger full kostnadstäckning för forskarna. Hur stora belopp som beviljas per projekt baseras på projektets budget i ansökan. I ansökan ska det ingå en tid- och kommunikationsplan. Ansökningarnas vetenskapliga kvalitet bedöms av forskare som ska vara opartiska vilket oftast innebär att de är knutna till lärosäten utanför Sverige. Relevanskraven bedöms av medarbetare på Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten. Om vetenskaplig kvalitet och relevans väger lika mellan projekt viktas relevanskraven högre enligt forskningssekreteraren Kerstin Jansbo (samtal, 30 januari 2020). Bland bedömningskriterierna ingår att metoderna ska vara nymodiga. Det innebär en balansgång mellan att i ansökan beskriva projektet som originellt eller med innovationshöjd (med hög risk för finansiären) och genomförbart (låg risk för finansiären). Balansgången verkar i praktiken kunna betyda att de som söker medel antingen kan ha genomfört snarlika projekt tidigare, eller byggt vidare på annan befintlig forskning i sin ansökan.

Forskargrupperna kan ha en referensgrupp knuten till projektet vars sammansättning de i så fall själva bestämmer. Naturvårdsverket har inte angett något syfte med referensgrupperna. I projektet *Klimatskatt på livsmedel* som ingår som en av rapportens fallstudier bestod referensgruppen till exempel av företrädare från Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Kött- och charkföretagen (KCF), ICA, Världsnaturfonden (WWF) och Svensk mat- och miljöinformation (SMMI). Forskarna inkluderade ett brett spektrum av representanter från olika samhällssektorer som kunde bidra med olika perspektiv på livsmedelsfrågan. I projektet hade de regelbundna referensgruppsmöten där forskarna presenterade vad som var på gång i projektet och som gav utrymme för diskussioner. I referensgruppen för studien om motiverande samtal för miljötillsyn ingick bland annat miljöchefer vid ett par kommuner.

När forskningssatsningen har avslutats lämnar forskarna in en slutrapport. Slutrapporten tas sedan upp vid ett särskilt granskningsmöte med rapportförfattaren, forskningssekreterarna, en eller ett par relevansgranskare (kan vara följare men även andra presumtiva mottagare av forskningsresultaten), forskningskommunikatör och minst en vetenskaplig granskare från forskarsamhället. Därefter slutjusteras rapporten och publiceras i Naturvårdsverkets rapportserie. Enligt forskningssekreterarna ska granskningsmötet bland annat initiera en process som i sin tur ska leda till att forskningsresultaten används. För vissa projekt har forskningsenheten i samverkan med forskarna tagit fram en kortare skriftlig sammanfattning, så kallat användarblad som har som syfte att göra forskningsresultaten mer lättillgängliga och användbara för olika beslutsfattare. Forskningen som ingick i fallstudierna hade inte presenterats i användarblad. Senare i rapporten kommer vi att återkomma till vad fallstudierna berättar om hur användning av resultat har fungerat i praktiken.

## Rekonstruerad verksamhetslogik för anslaget

Utifrån uppdragsbeskrivningen för Naturvårdsverket respektive Miljöforskningsanslaget, samt beskrivningen av vilka aktiviteter och leveranser som ingår vid hanteringen av anslaget har vi rekonstruerat följande logik:



### *Om*

Tillräckliga ekonomiska resurser skjuts till miljöforskningen

#### *och följande aktiviteter utförs*

- behov av miljöforskning identifieras av medarbetare på Naturvårdsverket
- och Havs- och vattenmyndigheten i en gemensam process
- forskningsenheten sammanställer behov och chefer prioriterar bland inkomna behov med stöd av miljöforskningsrådet
- forskningsenheten utlyser forskningsmedel inom prioriterade områden med stöd av sakkunniga medarbetare
- forskare söker medel i konkurrens: ansökningarnas vetenskapliga kvalitet och relevans bedöms både av oberoende forskare och av presumtiva mottagare
- forskarna upprättar en kommunikationsplan för sitt forskningsprojekt
- forskarna träffar forskningssekreterare och medarbetare (följare) regelbundet under projektets gång för att ge och få återkoppling
- forskarna träffar en referensgrupp med presumtiva mottagare för forskningsprojektet som de träffar regelbundet för att ge och få återkoppling

#### *så leder det till att*

- forskarna tar fram forskning av god kvalitet och med hög praktisk relevans för myndigheterna och därmed samhällsrelevans
- forskarna levererar forskningsresultaten i form av skrivna rapporter och muntliga presentationer
- forskarna tar intryck av återkoppling från följare och referensgrupper med avseende på relevans
- mottagare på och utanför Naturvårdsverket och Havs- och Vattenmyndigheten får del av och tillgodogör sig forskningsresultaten
- mottagare på och utanför Naturvårdsverket och Havs- och Vattenmyndigheten använder resultat från till exempel forskningssynteser för att identifiera nya forskningsbehov
- mottagare på och utanför Naturvårdsverket och Havs- och Vattenmyndigheten använder forskningsresultaten i sitt miljöarbete

#### *vilket leder till att*

- miljötillståndet förbättras
- miljömålen nås
- ett socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbart samhälle nås

# Fallstudier

I det här kapitlet har vi resonerat kring två fallstudier som utforskat effekterna av två forskningssatsningar som finansierats via Miljöforskningsanslaget. Kapitlet innehåller en kort beskrivning av respektive satsning och en syntes av resultaten. Fallstudierna beskrivs mer ingående i två separata rapporter (se bilaga 1 och 2) där det ingår mer utförliga beskrivningar av metoder, resultat och analyser.

## Syftet med fallstudierna

Syftet med fallstudierna har varit att identifiera vilka värden forskningen har gett upphov till i relation till dess förväntade nytta på kort sikt och potentialen för långsiktiga effekter. Vi har ställt upp en verksamhetslogik för respektive satsning som visar hur insats och mål hänger samman och som har synliggjort antaganden om varför det ena leder till det andra. På så sätt har vi velat bidra till Naturvårdsverkets utvecklingsarbete, vid prioritering och utformning av kommande forskningsutlysningar och vid genomförandet av kommande utvärderingar av forskning.

## Klimatskatt på livsmedel

### Bakgrund, syfte och mål med forskningssatsningen

Forskningsprojektet *Effekter av klimatskatt på livsmedel samt olika sätt att recykla inkomsterna* (hädanefter betecknat *Klimatskatt på livsmedel* i rapporten) ingick 2015, tillsammans med fyra andra projekt, i Naturvårdsverkets forskningssatsning på tema *Styrmedel och konsumtion* som beviljades medel inom ramen för Miljöforskningsanslaget.<sup>6</sup> Utlysningens övergripande syfte var enligt utlysningstexten att ”stödja forskning som ökar kunskapen om styrmedel och åtgärder för att minska den svenska konsumtionen av varor och tjänster i och utanför Sverige, och dess påverkan på hälsa och miljö i Sverige och i andra länder.” Utlysningen motiverades av kunskapsbehov om vad som kan styra samhället mot en hållbar konsumtion och stimulera en övergång till varaktiga produktions- och konsumtionssystem. Forskningssatsningen om klimatskatt på livsmedel som var förlagt till Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) utforskade vad en livsmedelsskatt skulle få för effekter på befolkningen, på jordbrukets lönsamhet och på miljön.<sup>7</sup>

Vi valde det specifika projektet till en fallstudie eftersom nyttorna var relativt väl avgränsade. Forskarna vid SLU redovisade dessutom i ansökan olika sammanhang där resultaten skulle nyttiggöras. Vi hade därmed goda möjligheter att spåra hur forskningsresultaten spridits och använts.

I studien utforskade vi frågeställningar som rörde forskningens verksamhetslogik, om och i så fall hur resultaten har gett avtryck i den politiska debatten eller

---

<sup>6</sup> Sammanlagt hade de fem projekten en budget på 23 miljoner kronor.

<sup>7</sup> Projektet beviljades 3,6 miljoner kronor och var förlagt till Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, åren 2016–2020.

i statlig administration, om och i så fall hur resultaten har gett avtryck i dagspress och i offentlig debatt, och slutligen hur olika aktörer, till exempel forskare, forskningssekreterare och följare, beskriver projektets nytta.

## Genomförande

Vi valde att undersöka vilka avtryck forskningen lämnat i den politiska debatten eftersom forskningen behandlade skatt som är ett styrmedel som behöver beslutas av riksdagen om det ska förverkligas. För ändamålet gjordes sökningar i databasen för riksdagens dokument i november 2021 med sökorden *klimatskatt*, *miljöskatt*, *skatt*, *moms* samt *livsmedel*, *mat* och *kött* i olika kombinationer för år 2015–2021. Det resulterade i 22 dokument varav 10 motioner, 6 utskottsbetänkanden, 3 riksdagsprotokoll, 1 proposition, 1 regeringsskrivelse och en rapport från riksdagen som kopplade samman livsmedel med klimat- eller miljöfrågor.

Vi har försökt spåra projektets eventuella avtryck i dagspress och offentlig debatt eftersom skatt på konsumtion, särskilt livsmedel, har en benägenhet att generera starka känslor och åsikter. Det gjorde vi genom systematiska sökningar med sökorden *klimatskatt*, *miljöskatt*, *moms* och *mervärdesskatt* samt *livsmedel* och *kött* i olika kombinationer med [*forskarnas namn*], *Sveriges lantbruksuniversitet*, *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* i databasen Mediaarkivet som omfattar svensk dagspress. Sökningen gav 147 träffar som efter bortgallring av uppenbara dubletter resulterade i 42 artiklar som granskades närmare. Dock innefattade träffarna även annan forskning från SLU.

Slutligen utforskade vi forskningens nytta genom att göra halvstrukturerade intervjuer med olika aktörer som på olika sätt varit knutna till forskningssatsningen. Sammantaget gjordes 11 intervjuer från december 2021 till januari 2022. Bland de intervjuade fanns två forskningssekreterare (som intervjuades tillsammans vid ett tillfälle), en av tre följare, en person som granskat projektets slutrapport, projektets kommunikator, projektledaren vid SLU och samtliga deltagare i referensgruppen (med undantag för en person). Intervjuerna spelades in, transkriberades och kodades tematiskt. Vi analyserade materialet med utgångspunkt i frågeställningarna genom att förfina kategoriseringen och systematiskt jämföra innehållet i intervjuerna.

Förutom ovanstående metoder har dokumentanalyser gjorts som bygger på utlysningstexter, forskningsansökningar och projektets slutrapport.

## Synlighet i politisk debatt och dagspress

Analysen av riksdagens dokument visar att forskningsresultaten varit i det närmaste osynliga i riksdagsdebatten. Samtidigt har frågan om klimatskatt på livsmedel varit uppe till diskussion i allmänna ordalag ett antal gånger. Dessutom har frågor om matens klimatpåverkan och nackdelar med köttkonsumtion för klimat, miljö och folkhälsa behandlats. I flera fall har andra källor och annan forskning refererats. Forskningsresultaten bedöms därmed ha god potential att bli använda i den politiska debatten.

När det gäller forskningsresultatens synlighet i media är det svårt att bedöma utfallet kvalitativt. I vår analys har vi delat in de 42 artiklarna som vi hittade via sökningarna i Mediaarkivet i endera av tre typer: *opinionstext*, *personporträtt* och *annan text*. Den absoluta merparten av artiklarna (74 procent) ingår i den sistnämnda. Vi har graderat hur innehållet i forskningen behandlades i media där

en knapp tredjedel av artiklarna innebar någon typ av fördjupning medan övriga antingen refererade till forskningen indirekt, återgav innehållet direkt eller nämnde projektet. Ett inslag i Sveriges radio (SR Ekot) i april 2017 där projektledaren för forskningsprojektet intervjuades gav upphov till en lång rad artiklar som mer eller mindre rakt av återgav innehållet i nyhetsinslaget. I de fördjupande artiklarna belystes livsmedelsskattens komplexitet från olika perspektiv, bland annat gjordes jämförelser med den danska socker- och fettskatten. Annan rapportering lyfte skattens effekter på jämlikhet, folkhälsa, jordbrukarnas lönsamhet, etcetera. I några artiklar behandlades svårigheten med att införa skatten, bland annat utifrån det omtvistade med att styra människors kostvanor, höga administrativa kostnader, med mera.

Naturvårdsverket omnämndes ofta som finansiär av forskningen och ibland som uppdragsgivare, och i vissa fall hänvisades i rapporteringen till publikationer från Naturvårdsverket och Jordbruksverket som tog upp incitament för att styra livsmedelskonsumtionen. Rapporteringen innehöll vidare ett par personporträtt där två av forskarna vid SLU stod i fokus. Vi hittade nio opinionstexter som direkt eller indirekt berörde forskningen, varav några argumenterade för en klimatskatt och några argumenterade emot. Forskarna var avsändare till en debattartikel i Dagens Nyheter där de föreslog olika styrmedel, bland annat ändrade skatter, för att åstadkomma en klimatvänlig livsmedelskonsumtion.

## Nytta enligt de intervjuade

### TILLGÅNG TILL KUNSKAP

Resultaten från intervjuerna visade att flertalet såg nytta som detsamma som att få tillgång till mer kunskap. De fem intervjuade personerna från Naturvårdsverket ansåg att nyttan med forskningen framför allt låg i att ta fram kunskap om en klimatskatt på livsmedel. För att anses nyttig kunde det enligt dem räcka att forskningen belyste en särskild fråga utan att resultaten kom till någon direkt användning. Forskningssekreterarna menade att ansvaret för nyttiggörandet i första hand vilade på följarna. En svårighet som de beskrev handlade om att chefer i organisationen av resursskäl ibland kunde vara obenägna att prioritera medarbetares medverkan som följare. Enligt forskningssekreterarna utgjorde det ett hinder för forskningens nyttiggörande.

Projektledaren vid SLU beskrev att den kunskap som generats i projektet har kommit till nytta för ideella miljöorganisationer i deras arbete med att driva frågan om att införa en klimatskatt på livsmedel. Hen beskrev också hur forskargruppen efter initiativ från politiker bidragit med kunskapsunderlag till enskilda riksdagspartier och till miljömålsberedningen.

Bland företrädarna för referensgruppen beskrev de intervjuade representanterna från Lantbrukarnas riksförbund (LRF) och Kött- och charkföretagen (KFC), trots att de var kritiska till en klimatskatt, att nyttan med forskningen var att de fått kunskap om ett styrmedel som potentiellt skulle kunna påverka deras medlemmar. Det gav enligt LRF möjlighet för dem att förbereda sig om en skatteändring skulle införas och båda organisationerna såg att forskningsresultaten kunde vara användbara i deras fortsatta påverkansarbete. Både representanten från LRF respektive KFC menade att de genom sin medverkan i referensgruppen tillförde perspektiv som nyanserade forskningsresultaten men särskilt KFC ställde sig i intervjun frågande till huruvida synpunkterna hade tagits till vara i forskningen.

Särskilt referensgruppsdeltagare från KFC, Livsmedelsverket och Världsnaturfonden (WWF) lyfte att beräkningarna av priselasticitet som projektet genererat kunde var användbara för dem på olika sätt. KFC ansåg att de hade nytta av kunskapen om priskänsligheten, särskilt avseende köttprodukter. För Livsmedelsverket och WWF bedömdes beräkningarna vara användbara eftersom de låg i linje med deras uppdrag att göra konsumtionen hållbar.

## UNDERLAG FÖR STYRMEDELSFÖRSLAG

Projektledaren vid SLU kände enligt intervjun inte till hur Naturvårdsverket skulle kunna använda forskningen men menade däremot att den kunde användas av Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten som underlag i deras arbete med att ta fram styrmedelsförslag. Den möjliga användningen bekräftades av den intervjuade referensgruppsdeltagaren från Livsmedelsverket.

För Naturvårdsverkets del svarade den intervjuade granskaren att resultaten ännu inte hade använts men att de kunde tänkas vara användbara som underlag i myndighetens arbete med att ta fram en klimatpolitisk handlingsplan. Hen framhöll att det i så fall handlade om att resultaten råkade bli tillgängliga i rätt tid och inte att de specifikt var framtagna för det syftet. Hen såg också att vissa specifika resultat i forskningen dels kunde tänkas vara användbara när Naturvårdsverket lämnar styrmedelsförslag till regeringen, dels som allmänt stöd i den egna expertrollen inom klimatområdet. En annan av de intervjuade handläggarna på Naturvårdsverket gav flera exempel på när egenfinansierad forskning använts reaktivt för att besvara frågor som dykt upp plötsligt och behövt hanteras.

Ett hinder för skarpa förslag på en klimatskatt på livsmedel som framfördes av flera intervjupersoner var att det idag saknas politisk enighet i frågan. För att komma närmare detta menade flera av de intervjuade att det krävs lättillgänglig kunskap riktad till politiska beslutsfattare.

## UNDERLAG FÖR PÅVERKANSARBETE OCH KONSUMENTINFORMATION

Den intervjuade representanten från WWF menade att nyttan av forskningen var den databas som projektet levererat. De har använt grunddata från projektet men såg också att själva styrmedelsanalysen kunde vara användbar. Denne menade att användning av forskningsresultat bidragit med legitimitet i deras påverkansarbete gentemot politiker och företag. Representanten från SMMI beskrev att de har använt forskningsresultaten som underlag när de frågat ut riksdagspolitiker inför valet 2018. De har också fört resultaten vidare i sina samtal med ideella organisationer med liknande uppdrag. För KFC beskrev den intervjuade att det varit användbart i deras påverkansarbetet att hänvisa till forskning som visat att priselasticiteten för kött är relativt låg.

Projektledaren vid SLU beskrev att resultaten har använts av företag för att beräkna miljöpåverkan av livsmedel, och för att uppdatera den så kallade matklimat-listan som SLU har tagit fram och som används av bland annat kommuner och av företag som levererar måltider till offentliga aktörer. Enligt den intervjuade representanten från WWF har de använt data från forskningen för att påverka såväl enskilda konsumenter, restauranger som livsmedelsbutiker till en hållbar konsumtion. De har också använt data för att påverka livsmedelsföretag och kommuner.

## INOMVETENSKAPLIG NYTTA OCH FORTSATT FORSKNING

Vid sidan av ovanstående nyttor så har forskningen gett upphov till en rad värden inom universitetsvärlden. Där ryms bland annat att det möjliggjort forskning för tre forskare och en doktorand samt kandidat- och mastersarbeten för sex studenter vid SLU. Vid sidan av Naturvårdsverkets slutrapport hade projektet i juni 2021 gett upphov till sammanlagt 12 vetenskapliga artiklar eller rapporter. Publikationerna möjliggjorde enligt projektledaren fortsatt spridning och användning av resultaten som skapar nytta för en bredare publik i och utanför universitetet.

Forskningsresultaten har enligt projektledaren använts av en forskargrupp vid ett annat universitet som tagit sig an frågan från ett hälsoperspektiv. Hen hade för egen del haft nytta av resultaten genom att bygga vidare på dem i fortsatt forskning. Ett antal intervjuade och några mediaartiklar beskrev att forskningen fungerat som en typ av katalysator som utlöst utlysningar på liknande forskning.

## BEGRÄNSNINGAR I NYTTAN

I några av intervjuerna ifrågasatte både referensgruppsdeltagare hemmahörande i organisationer utanför Naturvårdsverket och en granskare av slutrapporten från Naturvårdsverket hur forskarna i sin kommunikation förmedlat att klimatskatt i sig skulle ge positiva effekter på klimatet. Kritikerna menade att det var återföringsmekanismerna som inkluderades i projektet som gav förutsättningar för att nyttan skulle uppstå och inte själva skatten. För att göra orsakssambanden tydligare menade de att lösningsansatserna borde ha fått separata resonemang. En synpunkt från några intervjupersoner var att detta skulle ha fästs avseende på vid granskningen av forskningsansökan. Forskarna hade förslagsvis kunnat utelämna de delar som handlade om återföringen av skatten. Något de menade förutsatte national-ekonomisk kompetens vid granskningen.

Flera intervjupersoner beskrev också att den kunskap som snarare hade behövts kopplat till en klimatskatt på livsmedel vore en genomlysning av de administrativa och juridiska förutsättningarna för att införa en dylik skatt.

## NATURVÅRDSVERKET BÖR TA ANSVAR FÖR NYTTIGGÖRANDET

Intervjuerna visade att forskningssekreterarna lade ett stort ansvar på följarna att nyttiggöra forskningsresultaten och till viss del på andra medarbetare som arbetade med sakfrågor som låg nära forskningsområdet. De intervjuade från forskningsenheten beskrev att det inte primärt var deras ansvar att säkerställa att resultaten kom till användning. Följarna är ofta samma personer som från början uppmärksammat forskningsenheten på att det finns en kunskapslucka vilket sedan leder till forskningen som de följer. De borde på så vis vara ganska självklara som mottagare av kunskapen. Inte heller deltagarna i referensgruppen såg det enligt intervjuerna som sin uppgift att se till så att resultaten användes i deras hemorganisationer förutom i något fall att sprida resultaten internt. Referensgruppsmedlemmar utanför Naturvårdsverket respektive Havs- och vattenmyndigheten är inte heller tänkta som primära mottagare av forskningsresultaten eftersom anslaget enligt uppdraget ska stödja miljöarbetet på de två myndigheterna. Gränsdragningen är dock inte helt klar eftersom mycket av miljöarbetet måste ske på andra platser i samhället om det ska ge långsiktiga effekter. Enligt projektledaren vid SLU rymdes forskarnas ansvar för spridning och användning av resultaten inom den så kallade tredje uppgiften som innebär att forskare ska sprida sina resultat utanför universitetsvärlden.

# Effekter av motiverande samtal i miljötillsynen

## Bakgrund, syfte och mål med forskningsprojektet

Forskningsprojektet *Utvärdering av tillsynen som styrmedel* (hädanefter i rapporten betecknat *Effekter av motiverande samtal i miljötillsynen*) ingick 2016, tillsammans med tre andra projekt, i Naturvårdsverkets forskningssatsning på temat *Miljölagstiftningen som styrmedel* (Naturvårdsverket u.å.[b]).<sup>8</sup> Syftet med satsningen var att undersöka hur miljölagstiftningen fungerade i det praktiska miljöarbetet och att stärka myndigheternas arbete med miljö rätt, bland annat genom att undersöka hur miljölagstiftningen fungerade som styrmedel för att nå de nationella miljö kvalitetsmålen. Utlysningen på området motiverades av behoven av att undersöka miljöprövningsprocesser och hur miljöbalken kunde bli enklare att använda för att stärka myndigheternas arbete.

Den beviljade forskningssatsningen byggde i sin tur vidare på tidigare forskning som finansierats via Miljöforskningsanslaget. Forskarna som var knutna till Stockholms universitet beviljades först medel för forskningssatsningen *Effektiv miljö tillsyn 2009–2012*, och sedan för ytterligare en satsning *Tillsynen som styrmedel för förbättrat miljö beteende* som avslutades 2017. I det andra projektet utvecklade forskarna en metod för motiverande samtal i olika typer av miljö tillsyn. Syftet med projektet *Effekter av motiverande samtal i miljö tillsynen* var att utvärdera om och hur motiverande samtal hade främjat företagens miljö beteende.<sup>9</sup>

Vi valde den här forskningssatsningen till fallstudien eftersom den hade ett tydligt fokus på forskningens effekter och på användning. Projektet syftade just till att ta reda på hur och i vilken grad en viss metod hade använts i tillsyns arbetet och vilka effekter den i så fall hade gett upphov till.

I fallstudien har vi genom intervjuer undersökt vilken nytta som forskningen har gett upphov till hos aktörer som på olika sätt varit knutna till projektet. Vi har också försökt spåra om forskningen har lämnat avtryck hos kommuntjänstepersoner som arbetar med miljö tillsyn och i så fall vilka. Det är i/hos kommunerna som den mesta miljö tillsyn bedrivs vilket innebär att de är centrala för att den ska bli använd.

## Genomförande

Studien byggde huvudsakligen på intervjuer som gjordes från december 2021 till mars 2022. De personer som intervjuades var en forskningssekreterare på Naturvårdsverkets forskningsenhet, en medarbetare som arbetade med tillsynsfrågor på Naturvårdsverket, två deltagare i forskargruppen (en forskare och en psykolog) samt två av de sju miljöinspektörer som medverkade i forskningen (som intervjuades vid ett gemensamt tillfälle). Slutligen har en intervju gjorts med en av deltagarna i projektets referensgrupp som när forskningen bedrevs var miljöchef i en sydsvensk kommun. Intervjuerna spelades in, transkriberades och analyserades.

Förutom dessa intervjuer gjordes även kortare telefonintervjuer med miljöinspektörer från 13 av landets kommuner (cirka fem procent) som slumpades fram

<sup>8</sup> De fyra forskningssatsningarna delade på sammanlagt 15 miljoner kronor.

<sup>9</sup> Projektet beviljades 1 miljon kronor och var förlagt till Stockholms universitet, åren 2017–2019.

utifrån Sveriges kommuners och regioners kommungruppsindelning för att få en någorlunda jämn spridning av svarande från olika kategorier av kommuner.<sup>10</sup> Telefonintervjuerna spelades inte in utan vi använde en enkätliknande metod där flertalet frågor hade fasta svarsalternativ som intervjuaren kryssade för beroende på intervjupersonens svar.

Vid sidan av intervjuerna gjorde vi dokumentanalyser som byggde på utlysningstexter, forskningsansökningar och projektens slutrapporter.

## Nytta enligt de intervjuade

### LÅGT INTRESSE PÅ NATURVÅRDSVERKET

Forskningssekreteraren beskrev att nyttan av forskningen framför allt varit att ta fram kunskap om hur tillsyn kan bedrivas mer effektivt. Det ansågs också nyttigt att följa upp effekter av metoder som utvecklats i tidigare forskningssatsningar. Den intervjuade följaren beskrev att det generellt saknades kunskap som gjorde det möjligt att följa upp och utvärdera effekter av miljötillsynen varför följaren välkomnade forskningen. Samtidigt uttryckte hen ett större intresse för olika typer av generella uppföljningsmått snarare än mer kunskap om en enskild tillsynsmetod. Följaren såg inte att forskningen hade gjort något större avtryck i myndighetens arbete med miljötillsyn. Det förklarades av att metoden bara var en bland flera tänkbara metoder och att det hade behövt förtydligas inom vilka områden den kunde tänkas vara effektiv. Hen såg möjligen framför sig att resultaten skulle kunna vara ett underlag i ett av Naturvårdsverkets pågående regeringsuppdrag kring tillsyn där det bland annat ingick att ta fram en fort- och utbildningsplan. Följaren efterfrågade också en plan för hur resultaten skulle kunna användas som hen menade kunde ha tagits fram i samband med projektstart.

### ÖKAD KUNSKAP OM HUR MILJÖTILLSYVEN BLIR EFFEKTIVARE

Samtliga av de intervjuade menade att forskningen visat att metoden med motiverande samtal fungerade för att tillsynen skulle ge större miljönytta. Projektet hade enligt den psykolog som ingick i forskargruppen bidragit med ny kunskap genom att göra tydligt att metoden, som tidigare använts mest inom socialt arbete exempelvis för att förändra beteende hos missbrukare, fungerat för att förändra människors beteenden vid miljötillsyn. Den verkade dessutom ha en effekt som var varaktig. Miljöinspektörerna som deltog i projektet berättade att metoden hade spridits till andra inspektörer inom deras samverkansgrupp efter projektet så att fler hade fått utbildningen och börjat använda metoden. Psykologen berättade likaså att metoden spridits till fler kommuner i Sverige som låtit utbilda sina miljöinspektörer, bland annat ett tiotal kommuner i Skåne och några kommuner i Stockholmsområdet. Utbildning i motiverande samtal hade sedan forskningen avslutades genomförts för medarbetare som arbetade med tillsyn på åtta länsstyrelser samt på Jordbruksverket och Energimyndigheten.

Nio av de miljöinspektörer som telefonintervjuades, bland tretton av landets kommuner, sade sig känna till att motiverande samtal som en metod som används vid inspektioner. Det innebar dock inte automatiskt att de kände till forskningen

---

<sup>10</sup> De kommuner som hade miljöinspektörer i den aktuella forskningssatsningen var inte med i urvalet.



som Naturvårdsverket hade finansierat. Endast en av de tretton hade gått en utbildning där motiverande samtal ingick. Generellt sade sig inspektörerna vara medvetna om att dialog skapade förutsättningar för goda relationer med verksamhetsutövarna och att det var deras förstaval av metod i arbetet. Hälften av inspektörerna sade sig använda en särskild dialogmetod. Fyra av de intervjuade sade sig ha använt vägledning från Naturvårdsverket som stöd i sitt arbete medan tio önskar sig vägledning från myndigheten. På frågan om de kände till att Naturvårdsverket hade ett forskningsanslag som skulle kunna generera forskningsresultat som är relevanta för dem svarade fyra inspektörer att så var fallet.

## FORSKNINGEN HAR LETT TILL FÖRBÄTTRADE MILJÖINSPEKTIONER OCH BÄTTRE MILJÖBETEENDE HOS FÖRETAGARE

De två miljöinspektörer som deltog i längre intervjuer beskrev att metoden som de fått utbildning igenom den här forskningen hade lett till mer dialog mellan dem och verksamhetsutövarna. De upplevde att den samtalsfokuserade metoden ledde till att inspektörerna fick bättre verktyg för dialog och för att hantera människor, och bättre bemötande vid inspektioner. De upplevde också att metoden hade lett till ökad kvalitet på inspektionerna, bland annat hade det blivit vanligare att verksamhetsutövare på eget initiativ delgav brister som de visste behövde åtgärdas. De kunde sedan gemensamt diskutera hur och när bristerna skulle tas om hand. Enligt båda intervjupersonerna använde de fortfarande metoden vid tillsyn.

Inspektörerna beskrev att en nytta av forskningen var att dialogmetoden vid miljötillsyn hade påverkat företagarnas beteende i en miljövänlig riktning så att avfallshanteringen fungerade bättre än innan projektet genomfördes.

## INOMVETENSKAPLIG NYTTA

Forskningen hade gett upphov till praktisk nytta för projektledaren vid Stockholms universitet som i intervjun angav att denne genom det första projektet fick en fortsatt anställning vid universitet. Flera andra forskare har deltagit i projektet och tack vare anslaget möjliggjordes även deras fortsatta forskning. Forskargruppen har också kunnat meritiera sig och vidareutveckla forskningen genom de tre projekten via Naturvårdsverket. Forskningen hade dessutom gett upphov till ett antal vetenskapliga publikationer som genererade nytta i och utanför forskarsamhället.

## BEGRÄNSNINGAR AV NYTTAN

En begränsning av nyttan var enligt miljöinspektörerna att vissa verksamhetsutövare upplevde att inspektionerna som byggde på dialog tog för lång tid. De föredrog att i stället få en snabb beskrivning av vad som behövde åtgärdas. Eftersom inspektionerna debiterades per timme var längre tidsåtgång förknippat med en högre kostnad för företagen. Ett annat hinder som kunde stå i vägen för att spridning av metoden var att själva utbildningen för att lära sig metoden var relativt tidskrävande och därmed kostsam för inspektörernas arbetsgivare.

Det fanns vidare, enligt flera av de intervjuade, tillfällen när dialog inte varit en framkomlig väg vid tillsyn. Till exempel när verksamhetsutövare tydligt uttryckte att de inte tänkte rätta sig efter lagstiftningen. Vid sådana situationer måste inspektören skriva ett föreläggande om rättelse av verksamheten.

## DEM HAR ANSVAR FÖR NYTTIGGÖRANDET?

Forskningssekreteraren beskrev att ansvaret för att resultat togs emot och användes framför allt vilade på följarna och övriga medarbetare i organisationen som arbetade med frågor som anknöt till forskningsområdet. Samtidigt medgav hen att oförutsedda saker kan hända i perioden mellan initieringen av en forskningssatsning och färdig forskningsrapport som gjorde att resultaten inte längre var efterfrågade. Myndigheter verkar i en politiskt styrd verklighet där frågor eller problem ibland har ett relativt kort bäst-före-datum. Följaren i projektet Effekter av motiverande samtal i miljötillsynen beskrev att de medarbetare i organisationen som skulle kunna vara betjänta av forskningsresultat ofta saknar tid, dels att engagera sig under tiden ett projekt pågår, dels att ta emot, sprida och använda resultaten i sitt arbete. Framst för att tidsutrymmet är begränsat. Inläsning, omvärldsbevakning eller kompetensutveckling konkurrerar med andra löpande arbetsuppgifter som upplevs som mer prioriterade på kort sikt. Ibland kan det enligt följaren vara chefer som inte har prioriterat tillräckligt med tid för medarbetaren att förkovra sig inom området. Följaren upplevde att varken forskningsenheten eller medarbetarna på de berörda enheterna var särskilt engagerade i frågan om att främja användning av resultat. Denne uppfattade att huvudansvaret för att sprida forskningsresultaten låg på forskningsenheten.

Projektledaren vid Stockholms universitet menade att ansvaret för utomvetenskaplig användning av resultaten i första hand vilade på Naturvårdsverket. Enligt denne var forskargruppen främst intresserad av vetenskaplig meritering och publicering av vetenskapliga artiklar. Hen beskrev, utifrån sitt perspektiv, forskarsamhället som den viktigaste mottagaren av resultaten. Om Naturvårdsverket ställde krav på att forskarna skulle formulera sig kring förväntad utomvetenskaplig nytta skulle det enligt denne göra det mindre intressant att söka medel via Miljöforskningsanslaget.

Deltagaren i referensgruppen, som deltog i forskningen i sin dåvarande roll som kommunal miljöchef, ansåg precis som projektledaren vid Stockholms universitet att det var Naturvårdsverkets ansvar att se till så att forskningen blev använd. Denne hade gärna sett att myndigheten till exempel verkade för att metoden för motiverande samtal kom med på grundutbildningen för blivande miljöinspektörer. Den psykolog som ingick i forskargruppen hade önskat sig fler möten med Naturvårdsverket och tolkade bristen på dialog som att intresset för användning av forskningsresultaten var relativt lågt på myndigheten. Hen hänvisade däremot i intervjun till andra myndigheter med tillsynsansvar som hade använt metoden och utbildat medarbetare på tillsynsområdet i metoden för motiverande samtal.

## Rekonstruerade effektkedjor

I det här avsnittet har vi rekonstruerat effektkedjor som illustrerar vad som ska hända när forskarna i fallstudierna har fått medel för att genomföra sin forskning och levererat sina resultat. Effekterna har rekonstruerats utifrån vad som beskrivits i forskarnas ansökningar respektive slutrapporter, och i de intervjuer som vi gjort med presumtiva mottagare av forskningsresultat.

## Fokus på de långsiktiga effekterna av en klimatskatt

I forskningsansökan som handlade om Klimatskatt på livsmedel beskrev forskarna delvis vilka nyttor som skulle uppstå från det tilltänkta projektet. Enligt ansökan skulle det vara av stort värde för myndigheter som arbetar för att minska miljöpåverkan av matkonsumtionen att få mer kunskap om effekter av en klimatskatt och om dess kostnadseffektivitet. Om myndigheternas arbete ledde till minskad klimatpåverkan skulle det i sin tur ha effekt på Sveriges miljömål. Mer exakt hur nyttiggörandet skulle gå till beskrivs inte i vare sig ansökan eller slutrapport. Vår rekonstruktion av effektkedjan visar att forskarnas leveranser enligt ansökan i första hand skulle leda till framtagning av ny kunskap. Den nya kunskapen skulle sedan på ospecificerade sätt leda till att myndigheter utvecklade sina arbetssätt. Det skulle i sin tur leda till minskad klimatpåverkan från livsmedel vilket i sin tur skulle leda till förbättringar avseende flera uppräknade miljömål. Fokus i forskarnas effektkedja, som vi rekonstruerat den, låg således i första hand på effekter som skulle uppstå på lång sikt (miljömålen) men behandlade inte närmare vilka effekter som behövde uppstå på kort sikt för att det skulle bli möjligt.

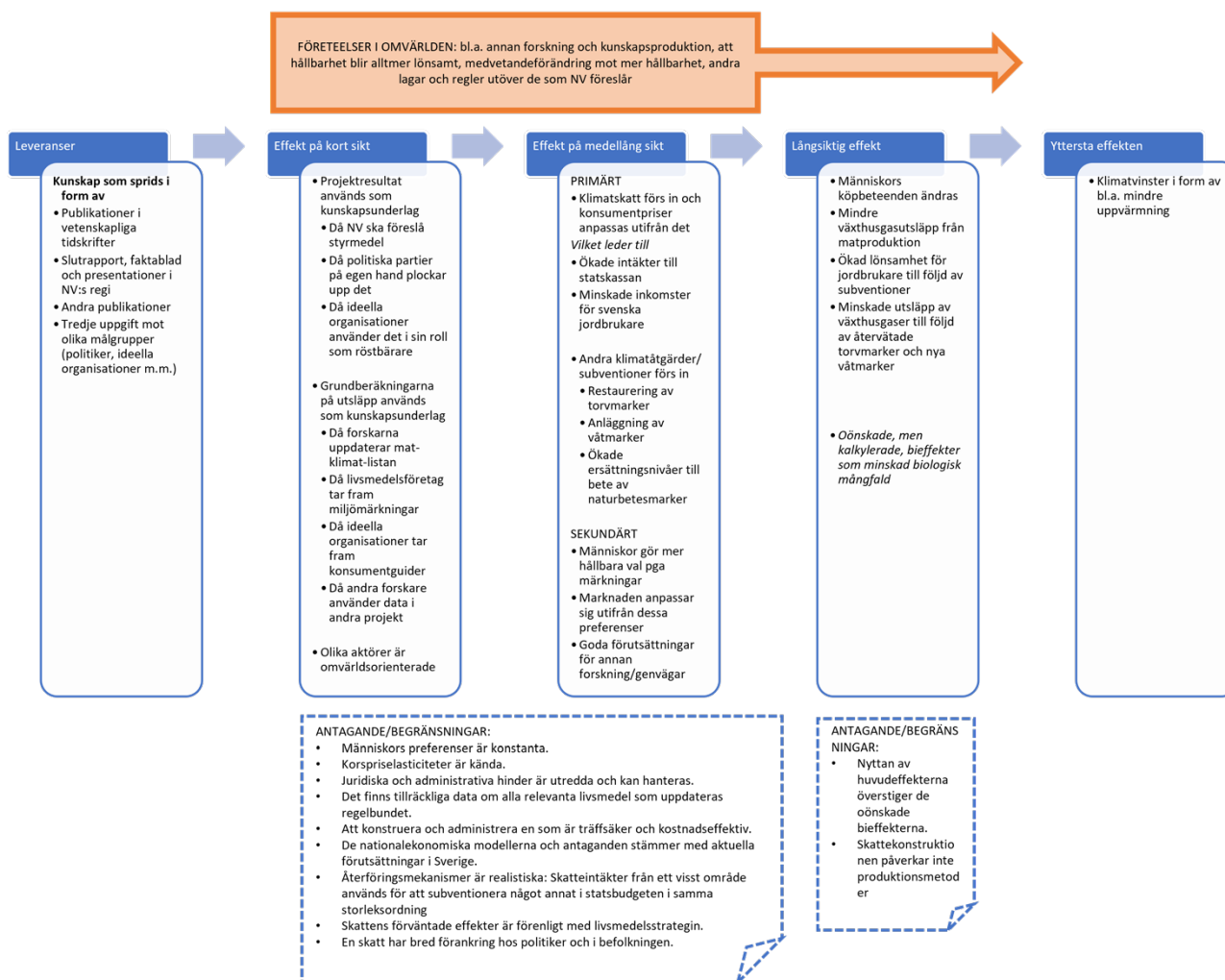
## Antaganden som påverkar användbarheten eller nyttan med en klimatskatt

Frågan om hur en klimatskatt på livsmedel skulle kunna fungera som styrmedel är sammansatt och många olika faktorer behöver samverka för att uppnå önskade effekter vilket illustreras i figur 6. Några av de intervjuade, bland annat deltagare i projektets referensgrupp, beskrev hur de under forskningsstudien framförde olika synpunkter till forskarna om vad som skulle kunna påverka resultatens relevans eller användbarhet. Ett exempel var att schablonvärden för beräkningar kan vara mer kostnadseffektiva, men inte så träffsäkra och sakna incitament för omställning. Ett annat handlade om att klimatskatteförslaget i delar stod i strid med livsmedelsstrategin. I slutrapporten diskuterade forskarna några av de försvårande faktorerna genom att behandla hur dessa skulle kunna påverka möjligheten att införa styrmedelssystemet. Vanligen behandlades de genom avgränsningar i slutrapporten och lämnades utanför studien, eller så beskrevs de endast i korta ordalag. De som hade invändningar var samtidigt väl medvetna om frågans komplexitet och behovet av att avgränsa. Likväl upplevde ett par personer att deras kommentarer borde ha beaktats i än högre grad för att öka studiens nytta eller användbarhet. För oss utvärderare har det varit svårt att bedöma om det berodde på för lite återkoppling från forskarna, eller om deltagarna i referensgruppen inte hade haft möjlighet att fördjupa sig tillräckligt i slutrapporten.

Två antaganden eller begränsningar i studien tål att kommenteras särskilt. Det första handlar om att två referensgruppsdeltagare, en myndighetsföreträdare och en företrädare för en ideell organisation, ifrågasatte forskarnas antagande om att det skulle gå att återföra skatteintäkter från ett område i statsbudgeten till ett annat. De menade att den svenska statsbudgeten inte fungerar så i praktiken och att antagandet därför är alltför teoretiskt. Forskarna hänvisade till studier som visat att acceptansen för att införa miljöskatter ökar om skatteintäkterna används till miljöförbättrande åtgärder. Vi uppfattade detta som forskarnas huvudargument till att de valde att kombinera styrmedelsanalysen gällande skatter med olika typer av mer eller mindre producentnära subventioner. Just den allmänna acceptansen för

en livsmedelsskatt, bland annat avseende beräkningsmetoderna, var ett tema som forskarna diskuterade relativt utförligt i slutrapporten. Det kan tolkas som att de var måna om att underlätta vid en eventuell praktisk tillämpning av resultaten.

Det andra antagandet från forskarnas sida, som några personer i referensgruppen och Naturvårdsverkets granskare av slutrapporten reagerade på, var sammankopplingen av vitt skilda åtgärder i forskningsstudien. Här ansåg de att forskarna inte hade motiverat sammankopplingen av en livsmedelsbeskattning med åtgärderna för att återskapa våtmarker på ett tillräckligt övertygande sätt. Invändningarna handlade om att det var långt ifrån uppenbart hur våtmarker hade med livsmedelsproduktionen att göra. I sammanhanget kan också nämnas att forskarna delvis frångick vad de hade angett i sin forskningsansökan. Där beskrev de att återföringsåtgärderna skulle röra jordbrukssektorn, vilket i praktiken enbart delvis blev fallet.



Figur 6. Rekonstruerad effektkedja för forskningsprojektet Klimatskatt på livsmedel.

## Effektkedja som har fokus på mer kunskap om motiverande samtal

I ansökningarna kring motiverande samtal betonades att de föreslagna forskningsstudierna skulle bidra med ökad kunskap om effekter av genomförande av tillsyn i allmänhet och MI-metoden i synnerhet vilket illustreras i figur 7 och figur 8. Forskarna menade att färdigheter i MI-metoden hos inspektörer inom olika områden skulle kunna vara av stort värde för miljöbalkstillsyn och inom annan tillsyn. På så sätt skulle både mängden restaurangavfall kunna minska och andra miljövinster uppnås. Hur kunskapen om MI-metoden skulle spridas och vilken vill roll Naturvårdsverket skulle ha i detta framgår inte i ansökningarna.

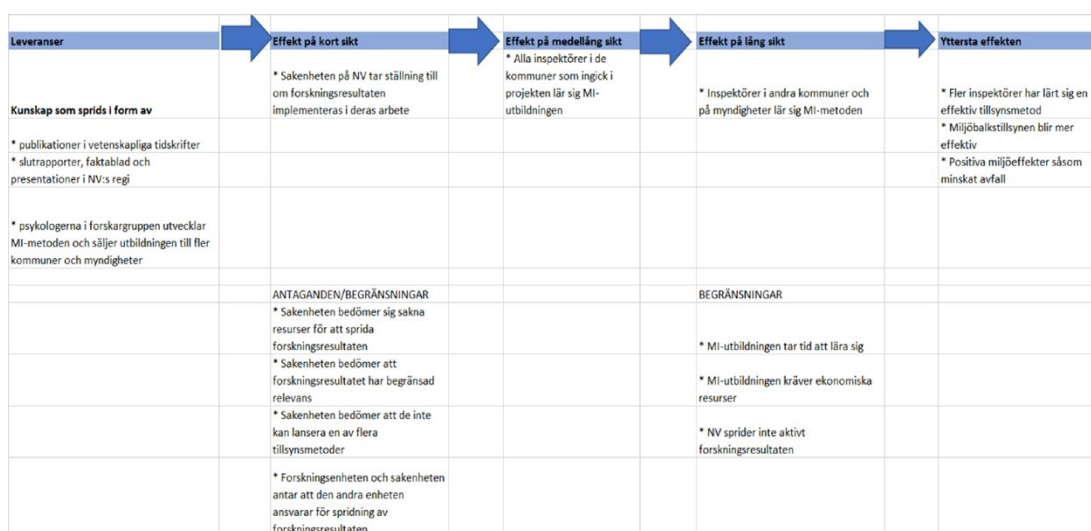
Hur?	Vad?	För vem?		
Aktiviteter	Leveranser	Målgrupper - primära	Målgrupper - sekundära	Målgrupper - övriga
Sakenhet identifierar behov av ökad kunskap om tillsynsområdet	Ökad kunskap om effektiv tillsynsmetod	Sakenhet på Naturvårdsverket som arbetar med tillsyn	Kommunala inspektörer i övriga kommuner som arbetar med tillsyn av restauranger	Inspektörer inom områden där motiverande samtal används som metod använder metoden
Forskningsenheten lyser ut forskningsmedel där tillsynsfrågor ingår	Ökad kunskap om hur möten mellan människor påverkar tillsynens resultat	Kommunala inspektörer i de kommuner som ingick i forskningsprojekten	Vetenskapssamhället	
Forskningsgruppen utbildar inspektörer i fyra kommuner	Ökad kunskap tillsynen som styrmedel för praktiskt miljöarbete			
Inspektörer i fyra kommuner testar kunskaper från utbildningen inom olika tillsynsområden	Ökad kunskap om effekten av miljötillsynen på lagefterlevnad och miljön			
	Ge inspektörer dialogfärdigheter			

Figur 7. Rekonstruerad effektkedja över forskningsprojekten *Effekter av motiverande samtal i miljötillsynen*.

Effekt på kort sikt	Effekt på medellång sikt	Effekt på lång sikt	Yttersta effekten
Inspektörerna i de medverkande kommunerna har tillägnat sig MI-metoden	Inspektörer utanför dessa kommuner och inom andra tillsynsområden anammar MI-metoden	Inspektörer blir bättre på att genom dialog motivera verksamhetsutövare att följa miljölagar	Miljömål uppnås
Restaurangföreträdare motiveras till att avfallssortera	Restaurangföreträdare fortsätter att avfallssortera	Mindre avfall	
	Handläggare på Naturvårdsverket som arbetar med tillsynsfrågor har tagit del av forskningsresultaten och har implementerat relevant resultat i sitt arbete		

Figur 8. Rekonstruerad effektkedja över forskningsprojekten *Effekter av motiverande samtal i miljötillsynen*.

Det andra empiriska underlaget som vi har studerat var forskarnas slutrapporter som publicerats av Naturvårdsverket samt vårt intervjumaterial. Naturvårdsverket ska spela en central roll i implementeringen av forskningsresultaten. Som framgår av antagandena finns dock vissa begränsningar. Spridning av resultaten förutsätter att medarbetare har resurser att sprida resultaten och att de ser dem som relevanta. Vidare förutsätter det ökad tydlighet inom Naturvårdsverket kring vem i organisationen som ansvarar för spridning och användning. Som framgår av figur 9 kan metoden för motiverande samtal (MI-metoden) också spridas genom att psykologerna som deltog i forskningen sprider den. Detta sker genom att de vidareutvecklar metoden baserat på forskningen och säljer MI-utbildning till fler aktörer. Även denna form av spridning kan dock stötta på hinder. Detta då utbildningen tar tid att lära sig och kräver resurser.



Figur 9. Rekonstruerad effektkedja utifrån den samlade empirin.

## Slutsatser

Inledningsvis frågade vi oss vilken verksamhetslogik som ligger bakom forsknings-satsningarna på *Klimatskatt på livsmedel* och *Effekter av motiverande samtal i miljö-tillsynen*, vilka avtryck de har lämnat i omvärlden samt hur de som medverkat i projekten har uppfattat nyttan med projekten. Vi drar slutsatsen att det finns en rad utmaningar kring steget från att ta fram ny kunskap till att göra den använd så att den kan bidra med samhällsnytta. Det finns även oklarheter om vilken roll Naturvårdsverket ska spela när det gäller att öka användningen av framtagen kunskap.

## Antaganden i verksamhetslogiken

Det finns flera svårigheter med att överbrygga stegen mellan framtagning och användning av kunskap från forskning, och oklarheter kring vilken roll Naturvårdsverket ska ha i den processen. I intervjuerna i fallstudierna menade flera av aktörerna att det var otydligt vilket ansvar just de hade för att använda och sprida forskningsresultaten. Enligt forskarna skulle forskningen ge effekter på en övergripande nivå hos Naturvårdsverket eller hos andra beslutsfattare. De hade trots

detta varit relativt aktiva med att sprida forskningsresultaten till olika mottagare. Forskningssekreterarna ansåg i intervjuerna att nyttorna av forskningen skulle förverkligas hos mottagarna på myndigheten utan att gå in närmare på hur det skulle göras. De intervjuade mottagarna eller följarna på myndigheten ansåg att forskningen främst hade bidragit genom att stärka deras expertis i en generell mening, och att resultaten eventuellt kunde användas mer direkt i arbetet vid en senare tidpunkt om tajmningen då råkade stämma. Deltagare i projektens referensgrupper beskrev att de delvis hade använt resultaten men utifrån sina egna ändamål som inte nödvändigtvis överensstämde med forskarnas logik. I andra fall låg resultaten för långt från referensgruppsdeltagarnas uppdrag eller agenda för att de skulle vilja eller kunna använda resultaten. I den ena fallstudien hade deltagarna i vissa fall framfört perspektiv som gick på tvären mot forskarnas. De uppfattade att invändningarna inte hade beaktats i huvudresultatet utan endast listats som begränsningar vilket, sett ur deras perspektiv, minskade resultatens användbarhet.

## Få avtryck i politiken och tryckt media

Livsmedelskonsumtionen har stor påverkan på klimatet och styrmedelsförslag som kan minska dess negativa klimateffekter är därför rimliga. På ett generellt plan hade frågan om en klimatskatt på livsmedel lämnat avtryck i den nationella politiska debatten men utan att det fanns referenser till den specifika forskningen. Det finns antagligen fler användningsområden för forskningen än vad som är möjligt att påvisa genom våra källor, och den återkommande politiska diskussionen tyder på att resultaten kan bli användbara på längre sikt. Forskningens genomslag i tryckt media har varit svår att bedöma kvalitativt, och det har varit svårt att avgöra om behandlingen av projektet i 42 artiklar var mycket eller litet – de intervjuade hade olika åsikter om huruvida genomslaget kunde betraktas som stort eller marginellt. Flertalet av artiklarna där forskningen refererades belyste forskningsfrågans komplexitet medan ett relativt litet antal texter hade ett opinionsbildande syfte. Samtidigt visade intervjuerna att resultaten på andra sätt hade spridits till politiker och tjänstepersoner, och att grunddata från projektet hade använts för olika typer av påverkansarbete av bland annat företag och ideella organisationer.

## Mest avtryck utanför Naturvårdsverket

Det primära målet med miljöforskningsanslaget är att resultaten ska vara till nytta för medarbetarna på Naturvårdsverket men även för medarbetarna på Havs- och vattenmyndigheten där det är lämpligt. Naturvårdsverket har finansierat tre projekt om MI-metoden och dess eventuella användbarhet vid tillsyn enligt miljöbalken. Detta tolkar vi som att ökad kunskap om effektiva tillsynsmetoder sågs som prioriterat av Naturvårdsverket i samband med forskningsutlysningarna. Av intervjuerna som vi har genomfört framkommer att forskningsresultatet, att MI-metoden har positiva effekter vid tillsyn, har fått begränsat inflytande på myndighetens arbete med tillsyn. Exempelvis framhålls inte MI-metoden eller andra samtalsbaserade metoder i vår tillsynsvägledning. Aktörer utanför Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten kan ses som sekundära målgrupper för forskningsresultat finansierat av Miljöforskningsanslaget. Utvärderingen visar att kunskapen om MI-metodens positiva effekter vid tillsyn främst har nått och spridits bland sekundära målgrupper. Således är det främst bland andra målgrupper än myndighetens som forskningsresultatet har kommit till användning.

## Svårfångade långsiktiga effekter

De flesta värden som forskningen om klimatskatt gav upphov till kan beskrivas som kortsiktiga nyttor snarare än medellånga effekter eller långsiktiga effekter och de placerade sig alltså långt till vänster i en effektkedja. Det förklaras av att forskningen framför allt ledde till framtagning av kunskapsunderlag som avsåg att påverka förståelsen om klimatskatten hos olika beslutsfattare. En förändring av skatter kräver bred politisk förankring i riksdagen vilket förutsätter ett omfattande påverkansarbete. Det gör i sin tur att det är många steg kvar innan forskningen skulle leda till förändringar som ger potentiella climateffekter.

När det gäller forskningen om en ny metod för motiverande samtal vid miljö-tillsyn har resultaten inte använts eller nyttiggjorts (skapat effekter på kort sikt) i särskilt hög grad av Naturvårdsverket trots att forskarna visade att den var effektiv. Om inte den kortsiktiga nyttan uppkommer saknas förutsättningar för att skapa mer långsiktiga effekter. En intervjuperson på Naturvårdsverket menar att nyttan skulle kunna uppkomma i ett senare skede genom att resultaten kan fungera som kunskapsunderlag vid till exempel regeringsuppdrag på myndigheten. De långsiktiga effekterna av satsningen kunde inte heller uteslutas eftersom en rad andra myndigheter verkade ha tagit fasta på forskningsresultaten och börjat använda metoden vid olika former för miljötillsyn. Den nytta som därigenom skulle kunna uppkom kan bidra till miljömålen trots att Naturvårdsverket (ännu) inte tillämpat kunskapen i sitt arbete. I relation till uppdraget med Miljöforskningsanslaget, som fokuserar på nyttan för medarbetarna på myndigheten, hade satsningen dock kunnat betraktas som mer verkningsfull om det fanns tydliga mottagare i organisationen som efterfrågade forskningen och kunde nyttiggöra den tämligen direkt. Att kunskap uppfattas som relevant av mottagarna är som tidigare beskrivet ett viktigt kriterium för att den ska användas.



# Diskussion

Avslutningsvis reflekterar vi kring ett ytterligare antal observationer som gjorts utifrån fallstudierna samt diskuterar några förslag som vi tror skulle kunna utveckla forskningsenheten arbete. Vi tar också upp några generella reflektioner från de båda fallstudierna om *Klimatskatt på livsmedel* och *Effekter av motiverande samtal i miljö-tillsynen* som skulle kunna ha bäring på forskningsenheten arbete med att utveckla hanteringen av anslaget.

## Generella reflektioner

### Miljöforskningsanslagets additionalitet

Forskningen om klimatskatt på livsmedel gav enligt flera av de intervjuade upphov till kunskap om livscykelanalyser och priselasticitet som var unika i sitt slag och som intervjupersonerna inte hade kunnat skaffa sig på andra sätt. Samtidigt är det troligt att forskarna, eftersom de tidigare forskat inom angränsande områden, skulle ha genomfört forskningen med annan finansiering om inte Naturvårdsverket hade utlyst medel. Miljöforskningsanslaget har därmed haft en begränsad additionalitet eller mervärde för just den forskningen.

Enligt projektledaren för forskningen om motiverande samtal i miljötillsynen byggde ansökan till Naturvårdsverket på ett brett letande efter möjlig forskningsfinansiering snarare än ett särskilt intresse för miljöforskning. För deras del var det alltså mer en fråga om tillfälligheter att de fick pengar från ett anslag som handlade om miljöforskning, och de anpassade sin forskningsfråga för att passa utlysningen. Därmed kan man slutleda att ett projekt med miljöinriktning för deras del inte hade tillkommit utan Miljöforskningsanslaget.

### Kunskapsframtagning och -användning?

Det är en balansgång för myndigheten att kunna hämta hem en särskild utpekad nytta eller tillämpning av ett forskningsresultat via sitt forskningsanslag genom konkurrensutsättning utan att direkt beställa forskning. Myndigheten kan inte heller formulera en övergripande forskningsansats utan krav på relevans och helt låta ansökningarnas vetenskapliga kvalitet avgöra huruvida forskarna får bidrag. Det skulle inte vara förenligt med uppdraget som följer med anslaget, eller med myndighetens uppdrag som ställer krav på effektiv styrning mot givna mål. Naturvårdsverket utformar utlysningar som är relativt öppna inom tämligen breda teman som siktar mot åtgärder som bidrar till att nå miljömålen och Agenda 2030-målen. Öppna och breda utlysningar bidrar sannolikt till fler sökande, större konkurrens och därmed till forskning med högre vetenskaplig kvalitet. Forskarna ger förslag på forskning (inom ett givet tema) och ansökningarna relevansgranskas, men myndigheten detaljstyr inte forskningen. Här spelar det roll om kunskapen som genereras främst ska användas konceptuellt eller instrumentellt. Om målet är instrumentell användning, snarare än ökad förståelse kring ett fenomen, vid mer styrning desto större blir den instrumentella nyttan för användarna och använd-

ningen mer strategisk än vid direkt beställd forskning där mottagarna detaljstyr uppdraget utifrån sina konkreta behov både vad gäller leverans, ändamål och tidpunkt. Båda tillvägagångssätten har alltså sin för- och nackdelar men det blir tydligt att myndighetens och forskningens olika logiker delvis står i motsats till varandra när det gäller krav på att på förhand specificera sig kring tillämpning eller användbarhet och nytta.

Nyttan med forskningen skulle kunna öka om medarbetarna på forskningsenheten systematiskt arbetade med styr- och lärkedjor, till exempel verksamhetslogik, vid planering av forskningsutlysningar. Det hjälper medarbetarna att utgå från målet eller nyttan i planeringen av en aktivitet, och ställer krav på att de ska tydliggöra sina antaganden om varför det ena leder till det andra i kedjan från resurser och aktiviteter via mottagare till effekt. En sådan kedja kunde dessutom tydliggöra för forskare som söker medel vilken typ av nytta eller effekter det är som efterfrågas från forskningen. Styrningen skulle bli ännu tydligare om Naturvårdsverket i nästa led ställde krav på forskarna att specificera vilka nyttor deras forskning ska uppnå i relation till de övergripande nyttorna, och framför allt hos vilka mottagare de tänker sig att resultaten ska ge effekt och varför, det vill säga hur de tänker sig logiken mellan forskningen och dess effekter på kort och lång sikt. Rimligheten i forskarnas antaganden vore sannolikt möjliga för en relevansgranskare att bedöma. Möjliga risker med sådan styrning kan vara att färre forskare skulle vara intresserade av att söka medlen och att innovationshöjden skulle minska. Samtidigt skulle den forskning som beviljades antagligen på ett tydligare sätt bidra till målen med Miljöforskningsanslaget. Särskilt utvalda utlysningar skulle kunna ge mer utrymme för nytänkande genom att tillåta högre risk, och genom att öppna upp för en högre grad av verkshöjd och originalitet i forskningsidéer och ansökningar.

I den utlysning om styrmedel och konsumtion där forskningen ingick fanns kanske inte den uttalade ambitionen att de styrmedelsförslag som utforskades skulle bli genomförda, åtminstone inte på kort sikt. Målet var i stället en konceptuell nytta på så vis att mottagarna skulle få mer kunskap om styrmedel. Det verkar forskningen om klimatskatt på livsmedel enligt intervjuerna ha lett till. Samtidigt har Miljöforskningsanslaget som uppgift, till skillnad från till exempel öppnare anslag vid forskningsråden, att stötta miljöarbetet för medarbetarna på Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Det leder tanken till att anslaget huvudsakliga mål är att ta fram kunskap som kan tillämpas. Samtidigt är skatt och matvanor känsliga politiska frågor både var för sig och tillsammans, och med tanke på den politiska laddningen hade det kanske varit svårt för Naturvårdsverket att agera offensivt utifrån kunskapen i projektet. Det är dock oklart huruvida anslaget generellt ska användas för konceptuell kunskapsframtagning som ska ge mottagare större insikt i en viss företeelse, vilket liknar den uppgift som forskningsråden vanligtvis har, eller om det särskiljer sig genom att bidra till instrumentell kunskapsanvändning som bygger på att mottagarna ska få direkt användning av kunskapen.

## Kunskapsluckor

Forskningssatsningarnas tillkomst följde den vanliga gången för utlysningar inom ramen för Miljöforskningsanslaget där forskningsenheten utgick från insamlade behov, prioriterade utifrån strategiska områden och gjorde en områdesbeskrivning i samverkan med medarbetare inom sakområdet, chefer och miljöforskningsrådet. Att lägga tid på att bevaka vilken forskning som redan finns och var det behövs

forskning konkurrerar med andra arbetsuppgifter för medarbetarna som vanligen har en hög arbetsbelastning. Det gör att organisationen har svårt att arbeta systematiskt med att täcka kunskapsluckor. Dilemmat verkar väl känt på forskningsenheten eftersom de beviljar syntesprojekt gjorda av forskare som ska sammanställa befintlig kunskap på olika teman. Identifiering av faktiska luckor och bedömning av vilka områden som är relevanta för myndigheten att utforska vidare utifrån uppdraget framstår utifrån vårt perspektiv som en mer kostnadseffektiv metod för att ta reda på vilka kunskapsluckor som behöver stängas.

## Förbättra förutsättningarna för användning av forskningsresultat

Om Naturvårdsverkets vill göra det mer sannolikt att styrmedelsförslag i projekt blir användbara, givet att dessa visat på en önskad effekt i samhället och miljön, skulle ett alternativ kunna vara att fokusera utlysningarna till att undersöka förutsättningarna för att införa det. Det var också ett förslag från en deltagare i referensgruppen i projektet om klimatskatt på livsmedel. I det fallet skulle det ha inneburit att undersöka de juridiska, administrativa och kostnadsmässiga förutsättningarna för en klimatskatt. Kunskap som antagligen hade behövts för att kunna införa den. I ett sådant arbete hade referensgruppen kunnat fylla en central funktion genom att tillföra olika perspektiv. Det är samtidigt ett angreppssätt som påminner mer om offentlig utredning än öppen forskning. Ett annat sätt att komma närmare användningen skulle kunna vara att undersöka några av avgränsningarna innan ett eventuellt genomförande.

## Förslag

### Kartlägg behoven systematiskt

För att ta fram forskningsresultat som bidrar med nytta till verksamheten i linje med Miljöforskningsanslagets uppdrag behöver kunskapsbehoven vara väl förankrade och systematiskt kartlagda. Gedigna kunskapsöversikter och -sammanställningar kan underlätta vid prioritering. Utifrån kunskapen i sådana översikter skulle forskningsenheten kunna få stöd i att formulera avgränsade teman i sina utlysningar i stället för att som nu ha flera breda, underliggande teman som saknar inbördes prioritering.

### Förtydliga syftet med referensgrupperna och skapa bättre dialog

Det verkar ha funnits olika bilder kring vad referensgruppen hade för syfte, vad deltagarna förväntades bidra med och vad som skulle hända med deras eventuella inspel och synpunkter på forskningsresultaten. Vissa av de intervjuade deltagarna upplevde att mötena i referensgruppen fungerade som en informationsträff där forskarna berättade vad de hade gjort, och där deltagarna hade litet utrymme att påverka riktningen framåt. I tillämplig forskning är delaktighet från de som berörs av resultaten en viktig förutsättning för att resultaten senare ska komma till användning. Ett förslag som skulle kunna bidra med ökad delaktighet vore om forskningsenheten tydliggjorde referensgruppernas roll, och ställde krav på att

inspel från medlemmar skulle omhändertas på något sätt, och att forskarna ska återkoppla hur det har gjorts. Det behöver inte betyda att forskarna nödvändigtvis måste göra som referensgruppen vill utan kan betyda att de tydligt måste motivera sina utgångspunkter och avgränsningar.

## Kontinuitet för bättre mottagande

I de tre tidigare nämnda och besläktade forskningsinsatsningarna som rörde miljö-tillsyn var minst tre olika medarbetare från två olika enheter följare (från början tillhörde samtliga samma enhet som delats vid en omorganisation). Ingen av följarna var med i alla tre projekten och följaren som intervjuades i fallstudien var inte med i de tidigare projekten. Vid tidpunkten för våra intervjuer var denne följaren den enda som arbetade kvar på myndigheten. I de tre projekten var det vidare två olika forskningssekreterare och den som intervjuades för det senaste projektet var inte delaktig i de två föregående. Varken följaren eller forskningssekreteraren beskrev att det fanns några tydliga rutiner för att överta arbetsuppgifter. Det fanns enligt båda en risk för glapp i överlämningen som kunde försvåra. Följaren var delvis bekant med forskningens innehåll sedan tidigare eftersom det var hennes enhetskollegor som tidigare följt projekten men påpekade också att det fortfarande var oklart för henne vilken roll följaren skulle ha. Enligt forskningssekreteraren har forsknings-enheten nu bemannat samtliga forskningsinsatsningar med två forskningssekreterare för att göra det mindre sårbart om en slutar. Forskningssekreteraren identifierade vidare att omorganisationer kan göra det svårt att upprätthålla delaktigheten bland följarna, och att säkra mottagandet av forskningsresultat.

Det är paradoxalt att forskningen som görs via Miljöforskningsanslaget, som ska stötta verksamheten, inte självklart har mottagare i organisationen som har tid eller mandat att ta hand om forskningsresultaten. Som upplägget ser ut idag har de flesta forskningsinsatsningar två eller tre så kallade följare som är medarbetare på myndigheten som arbetar med frågor som ligger nära den aktuella forskningen. Ju mer begränsad förankringen är i verksamheten desto mer sårbart blir mottagandet. Det är till exempel inte ovanligt att följare under tiden forskningen pågår antingen byter arbetsuppgifter internt eller flyttar till en annan arbetsgivare. Många medarbetare har en hög arbetsbelastning som, trots goda intentioner i början av en forskningsinsatsning, kan göra det svårt att prioritera tiden som krävs för att följa med stort engagemang, och att ta tillvara kunskapen som genererats för att ändra arbetssätt. Vi får intrycket att en relativt stor andel av följarna i olika projekt kommer från samma delar av organisationen (enheter) vilket kan bidra med välkommen rutin men också att viktiga perspektiv regelmässigt missas. Ett förbättringsförslag vore att ha fler följare per projekt med större spridning i organisationen, alternativt ett system för att ta in nya följare under hand. Användning ska, idealt sett, ske på många platser i organisationen och bör inte heller vara alltför beroende av ett fåtal personer.

## Utveckla arbetet för mer användning av forskningsresultat

Forskningsenheten gör redan en del arbete för att bidra till användningen av färdiga forskningsresultat exempelvis genom användarblad. Vår tolkning är dock att medarbetarna vid forskningsenheten vanligen ser sin uppgift i forskningsinsatsningar som avslutad när forskarna har tillgängliggjort sina slutrapporter, och att nyttiggörandet av resultaten då ska ta vid på andra platser i och utanför organisa-

tionen. Frågan är vad som händer med resultaten när de publicerats och tillgängliggjorts, vanligen i skriftlig form. Hur bidrar resultaten till att skapa de kort- och långsiktiga förändringar i riktning mot målen som de är avsedda att göra? Vilket ansvar har forskningsenheten?

Vi föreslår ett fortsatt utvecklingsarbete vid enheten kring hur de kan främja omhändertagandet av forskningen och bidra till att stötta användning av resultaten. Förslagsvis kan de vid projektstart planera för omhändertagande av resultat och pekat ut ansvariga för detta – gärna en grupp av medarbetare och chefer. De senare är viktiga eftersom de har mandat att avsätta resurser för att ta hand om ny kunskap och utveckla nya arbetssätt. Arbetssättet behöver bygga på dialog mellan forskningssekreterare, medarbetare, forskare och chefer och andra mottagare för att vara ett brukbart verktyg och inte stanna vid styrdokument. En del skulle kunna vara gemensamma forum där medarbetare som är intresserade av att använda forskning för att utveckla sitt arbete träffas med forskningssekreterare, forskare och relevanta externa parter för att diskutera vilken kunskap som behövs och hur den kan bli användbar.

# Referenslista

Bornemark, Jonna. 2018. *Det omätbaras renässans en uppgörelse med pedanternas världsherravälde*. Johanneshov, MTM.

Cooke, Steven J., Rytwinski, Trina, Taylor, Jessica J., Nyboer, Elizabeth A., Nguyen, Vivian M., Bennett, Joseph R.,... Smol, John P. 2020. On 'success' in applied environmental research – What is it, how can it be achieved, and how does one know when it has been achieved? *Environmental Reviews*. 28(4):357–372.

<https://doi.org/10.1139/er-2020-0045>

Ekonomistyrningsverket. 2016. *Vägledning. Verksamhetslogik*. ESV 2016:31. Stockholm. <https://tillvaxtverket.se/download/18.6905a3a5185763f4eb3834/1672743332880/2016-31-vagledning-verksamhetslogik.pdf>

Larsson, Magnus. 2020. *Effekter av miljöövervakning och användning av miljöövervakningsdata*. Stockholm, Naturvårdsverket. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:naturvardsverket:diva-8714>

Lindgren, Lena. 2014. *Nya utvärderingsmonstret: om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. 2. uppl. Studentlitteratur, Lund.

Naturvårdsverket. 2017. *Gör vi rätt saker på rätt sätt? Att använda utvärdering för strategiskt miljöarbete*. Stockholm. <http://naturvardsverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1072538/FULLTEXT01.pdf>

Naturvårdsverket. 2019. *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019: med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan*. Stockholm. <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6865-3.pdf>

Naturvårdsverket. 2022. *Miljömålen: årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2022 – med fokus på statliga insatser*. Stockholm. <https://www.naturvardsverket.se/globalassets/media/publikationer-pdf/7000/978-91-620-7033-5.pdf>

Naturvårdsverket. u.å. (a) *Naturvårdsverkets forskning under året*. <https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/forskning/miljoforskning/miljoforskningsanslaget/naturvardsverkets-forskning-under-aret/> (Hämtad 2022-09-30)

Naturvårdsverket. u.å. (b). *Miljölagstiftningen som styrmedel*. <https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/forskning/miljoforskning/forskningsansatser-samhalle/miljolakstiftningen-som-styrmedel/> (Hämtad 2022-09-30)

Patton, Michael Quinn. 2008. *Utilization-focused evaluation*. 4. uppl. Thousand Oaks, Sage Publications.

Regeringsbeslut M2021/01846, M2021/01186, M2021/00708, m.fl. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Naturvårdsverket*. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=22200>

Riksrevisionen. 2021. *Statliga myndigheters FoU-verksamhet: styrning och processer för kvalitet, relevans och hushållning*. RiR 2021:5. Stockholm. <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2021/statliga-myndigheters-fou-verksamhet---styrning-och-processer-for-kvalitet-relevans-och-hushallning.html>

SFS 1998:808. *Miljöbalk*. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808\\_sfs-1998-808](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808)

SFS 2000:605. *Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag*. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2000605-om-arsredovisning-och\\_sfs-2000-605](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2000605-om-arsredovisning-och_sfs-2000-605)

SFS 2007:515. *Myndighetsförordning*. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/myndighetsforordning-2007515\\_sfs-2007-515](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/myndighetsforordning-2007515_sfs-2007-515)

SFS 2011:203. *Budgetlag*. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/budgetlag-2011203\\_sfs-2011-203](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/budgetlag-2011203_sfs-2011-203)

SFS 2012:989. *Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket*. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2012989-med-instruktion-for\\_sfs-2012-989](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2012989-med-instruktion-for_sfs-2012-989)

Statskontoret. 2019. *Den statliga värdegrunden: gemensamma principer för en god förvaltningskultur*. Stockholm. <https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2019/statliga-vardegrunden.pdf>

Vedung, Evert. 2002. Utvärderingsmodeller. I: Haluk Soydan (red.). *Socialvetenskaplig Tidskrift. Temanummer om socialt arbete och utvärdering*. 9(2-3):118-143. <https://socvet.se/article/view/2801/2125>

Vedung, Evert. 2009. *Utvärdering i politik och förvaltning*. 3. uppl. Lund, Studentlitteratur.

Vetenskapsrådet. 2019. *Kvalitet, implementering och nytta: en FoU-handbok för statliga myndigheter*. Stockholm. <https://www.vr.se/5.12596ec416eba1fc8459e5.html>

United Nations Development Programme (UNDP). u.å. *Vad betyder hållbar utveckling?* <https://www.globalamalen.se/fragor-och-svar/vad-betyder-hallbar-utveckling/> (Hämtad 2022-09-30).

# Bilaga 1.

## Fallstudie/Utvärdering av forskningsenhetens hantering av forskningsprojektet Klimatskatt på livsmedel

### 1. Inledning

#### 1.1 Utvärdering av nyttan av Naturvårdsverkets arbete med att fördela forskningsbidrag

Regeringen tilldelar årligen Naturvårdsverket cirka 94 miljoner kronor som ska användas till forskning som gynnar Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete. Forskningen ska tillgodose behov av tillämpbar, vetenskaplig kunskap eller vetenskapliga metoder för att få bättre förutsättningar att bedriva miljöarbete i riktning mot miljömålen, EU:s direktiv och internationella miljökonventioner.

Forskningsenheten vill stärka sitt arbete med kvalitetssäkring och önskar mer kunskap om hur resultat från forskningsprojekt som finansierats av Miljöforskningsanslaget har använts och om effekter av dessa. Som ett led i det arbetet stöttade utvärderingsfunktionen under första halvåret 2020 forskningsenheten i att utveckla fler utvärderande inslag i sin process för forskningsutlysningar. Under hösten 2020 uttryckte forskningsenheten ett fortsatt behov av stöd i att utveckla sin process och förslog en intern utvärdering av en avslutad forskningssatsning med syfte att dra lärdomar inför framtida utvärderingar. Förslaget prioriterades på kunskapssamordningsenheten och stämdes av med avdelningschefen för hållbarhetsavdelningen i januari 2021.

Genom uppdraget ska vi tydliggöra vilka värden miljöforskningsanslaget har bidragit med genom att titta närmare på två specifika fall, och analysera hur dessa förhåller sig till det övergripande uppdraget. Syftet med analysen är att fånga in de utvärderingskriterier/bedömningsgrunder som krävs både för planering mot effekter och för att senare kunna utvärdera. Det görs genom att analysera/kartlägga vad anslaget förväntas bidra med i relation till uppdraget/målet (med utgångspunkt i verksamhetslogik). Analysen kommer att baseras på analyser av styrdokument och tidigare utlysningar, analyser av olika typer av resultat/återrapportering, en sammanställning och analys av annan jämförbar FoU-verksamhet nationellt och internationellt samt ett teoretiskt arbete mot bakgrund av dessa uppgifter. Analysen kommer även att baseras på intervjuer med nyckelpersoner på och utanför Naturvårdsverket som har insyn i arbetet med anslaget.

Den aktuella studien är en av två fallstudier för att undersöka om och i så fall hur resultat från nyligen avslutade forskningsprojekt har använts och skapat värde



i relation till förväntad nytta. Syftet är att fördjupa kunskapen om vilken typ av nytta som forskningssatsningarna har gett upphov till och hur de skapar värde i relation till uppdraget med Miljöforskningsanslaget som är att hämta in ny kunskap till miljöarbetet.

Den aktuella studien tillhör idealtypen forskningsprojekt som bidrar med direkt kunskap, till skillnad från mer konceptuell kunskap.

## 1.2 Val av forskningsprojektet Klimatskatt på livsmedel

Forskningsprojektet Klimatskatt på livsmedel var ett av fem projekt som fått medel från Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens utlysning 2015 med temat Styrmedel och konsumtion. Det uttalade syftet med utlysningen enligt utlysningstexten var att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten skulle "stödja forskning som ökar kunskapen om styrmedel och åtgärder för att minska den svenska konsumtionen av varor och tjänster i och utanför Sverige, och dess påverkan på hälsa och miljö i Sverige och i andra länder." Det knöt an till temat Hållbar konsumtion som Naturvårdsverket identifierat som ett viktigt område för att uppnå flera av Sveriges miljömål och det övergripande generationsmålet. Projekten hade en sammanlagd budget på 23 miljoner kronor.

Effekter av klimatskatt på livsmedel samt olika sätt att recykla inkomsterna (framöver Klimatskatt på livsmedel) var relativt tydligt avgränsat och forskarna hänvisade också i sin ansökan till alla planerade sammanhang för interaktion med omvärlden. Därmed fanns goda förutsättningar till att genomföra någon form av spårning av hur resultaten hade spridits och använts.

En sammanfattning av forskningsprojektet finns i Appendix B1:1.

## 1.3 Syfte

Detta delprojekt var en av två fallstudier där vi undersökte om och i så fall hur resultat från nyligen avslutade forskningssatsningar hade använts och skapat värde i relation till förväntad nytta. På så sätt ville vi studera vilken typ av nytta som forskningssatsningar kan ge upphov till och hur de kan skapa värde i relation till uppdraget med Miljöforskningsanslaget.

Det övergripande syftet med detta delprojekt var således att bidra till forskningsenhetens utvecklingsarbete, både vid prioritering och utformning av kommande forskningssatsningar och vid genomförandet av kommande utvärderingar så att forskningsresultaten blir mer användbara.

Det specifika syftet med detta delprojekt var att identifiera vilken nytta forskningsprojektet "Klimatskatt på livsmedel" kunde ha åstadkommit och att bedöma vilken potential det fanns för mer långsiktiga effekter framöver.

Följande frågeställningar var vägledande:

- Vilken verksamhetslogik/programteori låg bakom forskningsprojektet Klimatskatt på livsmedel?
- Har projektet lett till utomvetenskapliga effekter i form av avtryck i den politiska debatten eller den statliga administrationen? I så fall vilka?
- Har projektet lett till utomvetenskapliga effekter i form av avtryck i dagspressen och den offentliga debatten? I så fall vilka?
- Hur beskriver forskare, forskningssekreterare, följare och referensgruppsdeltagare utanför Naturvårdsverket nyttan med projektet?

## 1.4 Avgränsningar

Vi har begränsat oss till en svensk kontext då utlysningen vände sig till forskare vid svenska lärosäten. Detta uteslöt givetvis inte att projektet även lämnat avtryck utanför Sverige. Det skulle till exempel kunna vara fallet om experter eller beslutsfattare i andra länder skulle vilja ta ställning till sina förutsättningar för liknande styrmedel.

Eftersom fokus för denna fallstudie låg på lärande koncentrerar vi oss främst på att fördjupa oss i förbättringsmöjligheter än det som redan fungerar tillfredsställande och ändamålsenligt.

De intervjuade resonerade ibland i något mer allmänna termer, det vill säga inte enbart kring det undersökta fallet. När vi bedömde att det kunde vara relevant för att ge mer allmänna rekommendationer har vi valt att lyfta upp dessa resonemang.

## 2. Fallstudiens genomförande

### 2.1 Upplägg

Vi har hämtat inspiration från Vetenskapsrådets utvärdering av ett kriminalpolitiskt grundforskningsprogram<sup>11</sup> och anpassat den till aktuella förutsättningar och behov.

Upplägget bestod av fem delar. Den första delen handlade om att beskriva arbetet med satsningen i sin helhet och hur olika aktörer har upplevt det. Den andra delen handlade om att identifiera verksamhetslogiken eller programteorin bakom forskningsprojektet. Det vill säga hur medarbetare i offentlig verksamhet skapat resultat som används och skapar effekter som bidrar till önskad samhällsförändring i riktning mot politiska mål. Den tredje delen handlade om att spåra projektets eventuella avtryck i inlägg i den politiska diskursen såsom den yttrat sig i riksdagens dokument. Detta då forskningsprojektet handlade om ett styrmedel som behövde beslutas av riksdagen för att kunna tillämpas. Den fjärde delen handlade om att undersöka om projektet hade lämnat avtryck och i så fall hur i den offentliga debatten genom omnämnande i dagspress eller andra brett tillgängliga medier. Detta då temat skatt på konsumtion, i synnerhet mat, ofta väcker känslor och på sätt förväntas generera uppmärksamhet. Den femte delen handlade slutligen om att identifiera den nytta som projektet kan ha haft och har potential att nå.

### 2.2 Metod och material

Empirin hämtades från intervjuer och olika typer av dokument. För att kunna ge en rättvisande analys av nyttan med det aktuella forskningsprojektet som helhet utifrån de utgångspunkter vi redogjort för har vi använt oss av intervjuer, Naturvårdsverkets dokument som var kopplade till projektet, riksdagsdokument och texter från dagsmedia.

I de fall då det har varit möjligt har vi försökt att triangulera, det vill säga jämföra flera material med varandra för att se huruvida de liknar eller skiljer sig från varandra avseende samma tema. Vi har till exempel frågat intervjupersonerna om hur de har uppfattat ett eventuellt genomslag i politiken respektive i medierna utöver att vi har försökt hitta spår i riksdagsdokument och tidningsartiklar.

---

<sup>11</sup> Vetenskapsrådet (2012)

## 2.3 Intervjuer

Vi har sammantaget genomfört 11 halvstrukturerade intervjuer under december 2021 och januari 2022. Syftet har varit att få en djupare inblick i de resonemang som förts vid starten, under genomförandet av forskningsprojektet och perioden efter avslut samt att få en bild av hur Naturvårdsverket, forskare och referensgruppsdeltagare resonerar kring nyttan med forskningsprojektet.

På Naturvårdsverket intervjuade vi de två forskningssekreterare som ansvarade för utlysningen, en av de tre följarna,<sup>12</sup> en person som granskat slutrapporten och den ansvariga kommunikatören för projektet. Vidare har vi talat med projektledaren för forskningsprojektet och, med undantag för en person, samtliga deltagare i referensgruppen.<sup>13</sup> En förteckning över intervjupersoner och intervjuguiden finns i appendix 1:2 och 1:3.

Intervjuerna har spelats in, transkriberats och sedan kodats tematiskt. Kodningen har gjorts i MAXQDA som är en mjukvara för kvalitativ dataanalys. Där har vi markerat olika teman i intervjuvaren utifrån undersökningens övergripande frågeställning. Vi har sedan analyserat materialet med utgångspunkt i frågeställningarna genom att förfina kategoriseringen och systematiskt jämföra intervjuernas innehåll.

## 2.4 Dokumentanalys

Här ingick dokument som var kopplade till utlysningsprocessen, ansökningstext, forskningsrapporter, riksdagsdokument och vissa typer av printmedia.

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

### 2.4.1 VERKSAMHETSLOGIK

För att kartlägga och rekonstruera verksamhetslogiken (genom att ställa upp en modell för om, hur och varför resultat från en insats skapar effekter som hänger ihop med målen) har vi försökt att identifiera mål och nytta med det skissade forskningsprojektet, hur dessa mål förhöll sig till varandra och hur de var tänkta att uppnås. Det handlade även om att synliggöra de antaganden som lyftes fram respektive var underförstådda för att nå de utpekade målen eller effekter. Här ingick Naturvårdsverkets interna dokument för strategiska forskningsområden från 2012, utlysnings-texten och forskningsansökan. Den bild som gått att utläsa ur dokumenten har vi sedan kompletterat med den information vi fått fram genom intervjuerna.

### 2.4.2 GENOMSLAG I POLITIKEN

Denna del handlar om att identifiera i vilken grad resultaten eller kännedomen om forskningsprojektet har lämnat avtryck i politiken eller processer i den statliga administrationen. Vi har också frågat om detta i våra intervjuer.

---

<sup>12</sup> En av följarna var inte längre anställd på Naturvårdsverket när vi genomförde studien och en annan var tjänstledig vid undersökningstillfället.

<sup>13</sup> Personen representerade ICA, men var inte längre var anställd på företaget och gick därför inte att få tag i.

Eftersom regeringen ännu inte lämnat något förslag (proposition) som handlar om en klimatskatt för livsmedel vid tidpunkten för genomförandet av fallstudien har vi enbart applicerat ett *down-stream*-perspektiv (effektsökeri).<sup>14</sup>

För att identifiera relevanta dokument genomförde vi sökningar i databasen för riksdagens dokument i november 2021 med sökorden *klimatskatt*, *miljöskatt*, *skatt*, *moms* samt *livsmedel*, *mat* och *kött* i olika kombinationer under den aktuella perioden (2015–2021). Tänkbara relevanta dokument genomsöktes vidare med termerna *klimatskatt*, *miljöskatt*, *livsmedel*, *kött*, [*forskarnas namn*], *Sveriges lantbruksuniversitet*, *SLU*, *studie*, *undersökning* och *forskning* (se appendix 1:4).

Sammantaget identifierade vi 22 dokument bestående av 10 motioner, 6 utskottsbetänkanden, 3 riksdagsprotokoll, 1 proposition, 1 regeringsskrivelse och en rapport från riksdagen där det förekom någon explicit koppling mellan livsmedel och klimat eller miljöfrågor.

### 2.4.3 MEDIESYNLIGHET OCH OFFENTLIG DEBATT

Denna del handlade om att undersöka projektets synlighet i svensk dagspress och hur resultaten använts i den offentliga debatten.

På så sätt har vi bedömt projektets mediesynlighet i termer av omnämmanden och mediernas värdering av styrmedlet. Planen var att därigenom kunna bedöma om och på vilket sätt projektets resultat har använts som underlag för olika ståndpunkter.

För att identifiera relevanta dokument genomförde vi i november 2021 systematiska sökningar i Mediaarkivet som är en heltäckande databas över svensk dagspress. Efter provsökningar använde vi sökorden *klimatskatt*, *miljöskatt*, *moms* och *mervärdesskatt* samt *livsmedel* och *kött* i olika kombinationer tillsammans med [*forskarnas namn*], *Sveriges lantbruksuniversitet*, *SLU* (se Appendix 1:5). Detta resulterade i 147 träffar där många visade sig vara i stort sett dubbelpubliceringar.<sup>15</sup> Efter bortsortering av uppenbara dubletter återstod 42 artiklar för granskning. Alla berörde inte det aktuella forskningsprojektet, utan även annan forskning från SLU.

Utöver det kände vi till att forskarna medverkat i andra offentliga sammanhang som föreläsningar och seminarier. Ett medieframträdande som nämndes flera gånger i intervjuerna var forskarens/projektledarens medverkan i teveprogrammet *Agenda* på SVT den 24 oktober 2021 där hon var en av två experter och där företrädare för riksdagspartierna diskuterade åtgärder för att motverka negativ klimatpåverkan av livsmedel. Dessa inslag har inte ingått i analysen eftersom de inte ingick i träffarna i Mediaarkivet.

## 3. Hantering av forskningsprojektet på Naturvårdsverket

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten (HaV) inventerar regelbundet behoven av ny kunskap för att driva miljöarbetet framåt och vart fjärde år genomförs en större behovsinventering. Myndigheternas forskningsbehov utgår bland

<sup>14</sup> Jfr. Vetenskapsrådet (2012)

<sup>15</sup> Vid olika versioner i samma tidning har vi valt att enbart ta med de artiklar som ligger bakom betalväggen.

annat från slutsatserna i den fördjupade utvärderingen av miljökvalitetsmålen samt den årliga uppföljningen.<sup>16</sup> Omvärldsanalyser är ytterligare en del i arbetet. De innefattar samarbete med andra forskningsfinansiärer.

Utlysningen på temat Styrmedel och konsumtion knöt an till det strategiska forskningsområdet Konsumtion och kretslopp som formulerades 2012.

Projektet Klimatskatt på livsmedel ingick som ett av fem i forskningsansatsningen Styrmedel och konsumtion som Naturvårdsverket drev tillsammans med Havs- och Vattenmyndigheten. Projektet fick finansiering om 4 457 000 kronor för tre år, mellan 2016 och 2018. I praktiken pågick projektet dock fram till 2021 då slutrapporten publicerades.

I detta kapitel har vi redogjort för hur vi har uppfattat att processen från utlysning till slutrapport vanligtvis går till på Naturvårdsverket, men även hur den har sett ut i det aktuella fallet och hur de vi intervjuat har upplevt den.

### 3.1 Hantering av forskningsprojektet på Naturvårdsverket

Inför varje utlysning ser forskningsenheten på de behov som framkommit i den större behovsinventeringen, men genomför även en mindre behovsinventering där medarbetare på Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten får spela in forskningsbehov som de ser verksamheten har. Baserat på det tar enheten sedan fram en områdesbeskrivning tillsammans med handläggare som arbetar med de sakfrågor den planerade forskningen avser och deras chefer. Det är ofta dessa handläggare som sedan också utses till följare och de förväntas bidra med en arbetsinsats om en till två personveckor per år. Det kan röra sig om allt från en till tio följare. Det är dock inte självklart att alla finns med fram till projektets slut samtidigt som både följare och relevansgranskare av slutrapporten kan tillkomma under projektets gång.

För att säkerställa att inriktningarna på forskningsutlysningarna är ändamålsenliga och att det handlar om faktiska kunskapsluckor även utanför Naturvårdsverket används också Miljöforskningsrådet. Rådet består av aktiva forskare och chefer från Naturvårdsverket och HaV som kvalitetssäkrar och strategiskt vägleder användningen av miljöforskningsanslaget. Ledamöter gör också spaningar för framtida forskningsbehov.

En analys av utlysningstexten visade att det under rubriken *Prioriteringar* snarare räknades upp vilka forskningsinriktningar som rymdes inom utlysningen, men litet om vad eller vilken forskning som efterfrågades mer än någon annan. På så sätt lade sig Naturvårdsverket något närmare en öppen förfrågan i sin utlysning, som var snarlik forskningsrådets agerande, än en tydlig efterfrågan på specifik, riktad eller tillämpad forskning. Utlysningstexten innehåll ställde däremot krav på att forskningen skulle vara relevant för Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, det vill säga att den tänkta tillämpningen framgick tydligt i ansökan.

Efter att ansökningarna kommit in granskas de av en beredningsgrupp som består av både utomstående forskare och medarbetare på Naturvårdsverket och HaV. De förra ska framför allt bedöma den förväntade vetenskapliga kvaliteten, medan de senare ska ta ställning till relevanskriterier. När ansökningar får liknande bedömningar värderas relevansdelen som tyngre. Ett kriterium är att projektmetoderna är

---

<sup>16</sup> Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten (odaterat).

nymodiga. Samtidigt framstår det lite oklart för oss hur detta bedöms i praktiken eftersom de sökande forskarna kan ha genomfört liknande projekt förut eller byggt vidare på relaterad forskning från andra forskargrupper.

I de flesta fall väljer forskargruppen att arbeta med en referensgrupp vars sammansättning de själva väljer och som utses av forskargruppen. Naturvårdsverket väljer dock vilka följare som ska ingå i referensgruppen som representanter från myndigheten. Avsikten är att skapa ett relativt brett spektrum av representanter för olika samhällssektorer och med olika idémässiga ingångar. I forskningsprojektet Klimatskatt på livsmedel innebar att det utöver Naturvårdsverket ingick två myndigheter (Jordbruksverket och Livsmedelsverket), två branschorganisationer som företrädde livsmedelsproducenter (Lantbrukarnas riksförbund (LRF) och Kött- och charkföretagen (KCF)), ett företag från dagligvaruhandeln (ICA) och två ideella organisationer med miljöinriktning (Världsnaturfonden (WWF) och Svensk mat- och miljöinformation (SMMI)). Referensgruppen träffades en gång per år och inför mötena skickades ut forskningsunderlag som skulle presenteras. Själva mötena tycks i stort sett ha inneburit att forskarna presenterat det arbete de åstadkommit sedan gruppen sågs senast. I anslutning till det fanns möjlighet till diskussion.

Utöver referensgruppsmötena genomfördes det mot slutet av projekttiden så kallade årsmöten en gång per år med olika inriktning. Vid tillfället 2018 bestod upplägget av att företrädare för forskningsprojekten inom samma utlysning bjöds in för att presentera delar av sin forskning för att sedan låta resultaten diskuteras av opponenter med olika perspektiv: ett som gäller vetenskapliga aspekter och ett som gäller praktisk relevans. De vetenskapliga opponenterna bestod av företrädare för andra projekt inom samma utlysningstema, medan opponenterna som skulle diskutera samhällsrelevans bestod av Naturvårdsverkets följare till projektet. Här ingick även ett pass om rapportering och nyttiggörande samt myndigheternas mottagande och implementering av resultat. Även följarna bjöds in till dessa tillfällen samt andra handläggare på Naturvårdsverket som kunde tänkas vara intresserade av att ta del av forskningsresultaten.

Även så kallade nätverksträffar förekom där forskarna från samma utlysning och följare bjöds in. Följarna från samma utlysning träffades vidare i följarmöten, främst med syfte att forskningsenheten ska hålla sig ajour med vilka följare som är aktiva för tillfället, planera presentationer och granskningstillfällen samt bevaka eventuella synergier mellan projekten som kan komma verksamheten på Naturvårdsverket till gagn.

Forskningsenheten har också hållit i ett möte med följarna när projekten var nästan klara för att diskutera möjlig spridning och användning från Naturvårdsverkets sida.

Mot slutet av forskningsperioden träffades forskarna, forskningssekreterarna, följarna, forskningskommunikatören och en extern forskare till ett granskningsmöte av slutrapporten som sedan publicerades av Naturvårdsverket. Samtliga projekt och följare inom samma utlysning uppmanades att föreslå granskare både gällande vetenskapligheten och relevans för Naturvårdsverkets arbete. Den externa forskaren genomförde den vetenskapliga granskningen, medan den återstående följaren och en samhällsekonom från Naturvårdsverket som inte varit med från starten genomförde relevansgranskningen. Enligt forskningssekreterarna ska det möte där slutrapporten granskas sätta i gång processen om användning och tillämpning av kunskapen hos följarna och eventuella andra berörda handläggare på myndigheten.

Projektet presenterades också i samband med ett webb-seminarium om Naturvårdsverkets forskning om konsumtion i maj 2021 tillsammans med resultaten från andra forskningsprojekt inom samma utlysning.

För att garantera att forskarna och Naturvårdsverkets handläggare skulle ge liknande svar i kontakt med journalister, politiker eller allmänhet tog man även fram ett frågor och svar-underlag för projektet. Följarna ombeds använda sina respektive nätverk för att sprida kännedom om rapporterna och forskningsresultaten, men även Naturvårdsverkets egna nätverk.

Projekten presenterades på Naturvårdsverkets webbplats som också kontinuerligt uppdateras utöver forskarnas egna kanaler som de förväntas redogöra för. Enligt forskarnas sammanställning hade forskarna vid projektets slut medverkat på sammantaget tolv presentationer, seminarier och debatter. En av dessa var för Finansdepartementet.

Forskarnas uppmanades att hänvisa till finansiering av Naturvårdsverket i samband med publicering. Av de 12 vetenskapliga publiceringar som vi i slutet av 2021 identifierat att projektet resulterat innehåller 5 en hänvisning att forskningen fått finansiering från Naturvårdsverket, medan 7 inte gör det.<sup>17</sup>

## 3.2 Erfarenheter från Naturvårdsverkets hantering av forskningsbidraget

Enligt vad som framkom i intervjuerna genomfördes områdesbeskrivningen inte nödvändigtvis särskilt systematiskt, det vill säga om något identifieras som kunskapslucka kan hänga samman med de aktuella handläggares orientering inom forskningsfältet.

Projektledaren för forskargruppen menade att utlysningstexten passade deras idéer exceptionellt bra, men att de skulle ha sökt medel för projekt med snarlik inriktning från andra forskningsfinansiärer om den aktuella utlysningen om Styrmedel och konsumtion inte funnits. Detta mot bakgrund av att flera forskare i gruppen hade arbetat med liknande projekt kring livsmedels klimatpåverkan under en längre tid.

Projektet tilldelades tre följare på Naturvårdsverket från tre olika enheter och även avdelningar. Vid projektets slut hade dock två av dem slutat eller gått på tjänstledighet. För att få ytterligare någon som kunde granska projektet utifrån relevansaspekter fick som tidigare nämnts en samhällsekonom på klimatavdelningen uppdraget att granska slutrapporten.

Forskarna värdesatte att Naturvårdsverkets utlysningar uppmuntrade till tvärvetenskaplighet och att samhällsrelevans och tillämpningsaspekter var faktorer som bedöms i särskild ordning och följdes upp. Tvärvetenskaplighet, samhällsrelevans och tillämpningsmöjligheter var också något som de ansåg att deras projekt hade tillfört. Projektledaren uppgav också att de hade upplevt referensgruppsmötena som givande.

Syftet med referensgruppen verkade ha varit något oklart och deltagarna tycks ha förstått dess funktion på olika sätt. Både följare och forskare menade att tyngdpunkten på referensgruppsmöten till viss del låg mer på uppföljning och

---

<sup>17</sup> Slutrapporten för forskningsprojektet (Röös, Säll & Moberg 2021) innehåller en redovisning av artiklarna som fanns vid rapportens publicering i mars 2021. Därefter har flera stycken tillkommit.

resultatredovisning, än att forskare skulle få kommentarer utifrån på sina resultat som påverkade riktningen framåt. Tanken enligt denna förståelse var att forskarna skulle visa att allt löpte enligt plan samtidigt som Naturvårdsverket fick tid på sig för att fundera på hur resultaten skulle kunna användas i den egna verksamheten. Bilden av att forskarna snarare presenterade vad de hade gjort och redan lämnat in för publicering samt vilka de närmaste stegen var, snarare än ett arbetsseminarium delades också av flera externa referensgruppsdeltagare.

Likväl menade den intervjuade forskaren att referensgruppen också hade använts för att stämma av modellerna för beräkning av klimatpåverkan från livsmedel i syfte att vara transparenta och därmed bädda för bred acceptans. Omvänt tycks dock just beräkningarna av de egentliga kostnaderna för livsmedelsproduktion och -transport varit den minst kontroversiella punkten då ingen annan intervjuad referensgruppsdeltagare återgett några svårigheter i det avseendet.

De aktörer som såg positivt på resultaten ansåg att deras synpunkter haft viss betydelse för forskningsprojektet och att de inte hade behövt komma med substantiella inspel. Andra däremot, ansåg att det inte funnits förutsättningar för att spela in synpunkter, dels för att seminariet var upplagt som ett informationsmöte och det inte fanns tillräckligt material att ta ställning till, dels att det ofta enbart presenterades delar av projektet som redan var avslutade. De referensgruppsdeltagare som var mer kritiska upplevde att deras synpunkter inte fick gehör eller att de i alla fall inte fick någon återkoppling om hur de hade omhändertagits. En betydande synpunkt var valet av kompensationsåtgärderna för jordbruket. Här fanns de som ifrågasatte premisserna i ansökan om att en klimatskatt på livsmedel skulle sättas i relation till helt andra typer av styrmedel. Andra, även den interna relevansgranskaren, saknade tydliga redogörelser som förklarade varför just restaurering av våtmarker valdes som klimatåtgärd i detta projekt. Andra kritiska synpunkter som referensgruppsdeltagare inte såg sig ha fått gehör för hängde samman med farhågor kring den faktiska genomförbarheten. Exempel här var komplexiteten i att införa en sådan skatt som skulle vara rättvisande över en längre tid och att kostnaderna för detta inte beaktats i rimlig utsträckning.

Forskningssekreterarna förklarade att de handläggare som ska relevansgranska projekten inför beslutet om vilka som ska få forskningsmedel har granskning-kriterier till sin hjälp. De har sedan i egenskap av följare även möjlighet att ha en dialog med forskarna under projektets gång. Det är utifrån det som relevans bedöms både i början av ansökningsprocessen och längre fram när följare möter forskarna. Nyttoidentifieringen kan alltså sägas ske både i början, under tiden för genomförandet och efter att projektet avslutats och kan således beskrivas som en dynamisk process. Forskningssekreterarna sade att de gärna ser att kunskapen används innovativt, dock utan att gå in på detaljer vad det kan innebära. De talade om att hela processen, dvs att agera följare, kan beskrivas som problembaserat lärande.

Forskarna tycks förlita sig på att Naturvårdsverket tog ansvar för att nyttan skulle uppstå inom sin verksamhet, främst genom relevansgranskningen. Projektledaren ansåg dock inte att nytta, implementering och effekter hade diskuterats särskilt mycket när slutrapporten väl var färdigställd, och sade sig inte ha någon större insyn i hur Naturvårdsverket tog kunskapen vidare.

Samtliga intervjuade handläggare på Naturvårdsverket gav uttryck för att följare och andra handläggare som skulle kunna vara betjänta av forskningen i regel saknade tid för att engagera sig i forskningen när den pågick, men även för att omhänderta resultaten på smarta sätt när dessa väl fanns tillgängliga. Ofta prioriterades inte detta



då det inte ansågs ingå i handläggarnas kärnuppgifter. Att ägna särskild uppmärksamhet åt att sprida och tillämpa forskningsresultat konkurrerade på så vis med det som betraktades som handläggarnas ordinarie uppgifter, om inte personens chef såg det som något som borde integreras i de ordinarie uppgifterna.

Den följare som kom in sent i processen och främst hade fungerat som granskare av slutrapporten ansåg inte att resultaten hade omhändertagits särskilt väl på Naturvårdsverket. Flera handläggare menade också att en direkt användning av resultaten snarare berodde på tillfälligheter. Tajmningen i ett visst regeringsuppdrag kunde vara mer avgörande än om man väntat på resultaten från början, eller om en fråga plötsligt blev aktuell genom någon nyhets- eller opinionshändelse där de aktuella forskningsresultaten kunde bidra med värdefull kunskap.

Företrädaren för Livsmedelsverket ansåg att hon hade svårt att se hur hon skulle ta resultatet vidare i sin verksamhet, trots goda intentioner, och efterfrågade tillfällen att lära gemensamt från slutsatserna och reflektera över resultatens användbarhet.

Ingen av referensgruppsdeltagarna hade upplevt någon förväntan på att sprida eller använda resultaten från vare sig Naturvårdsverket eller forskarna. Eventuell spridning och annan användning skedde alltså på deltagarnas eget initiativ.

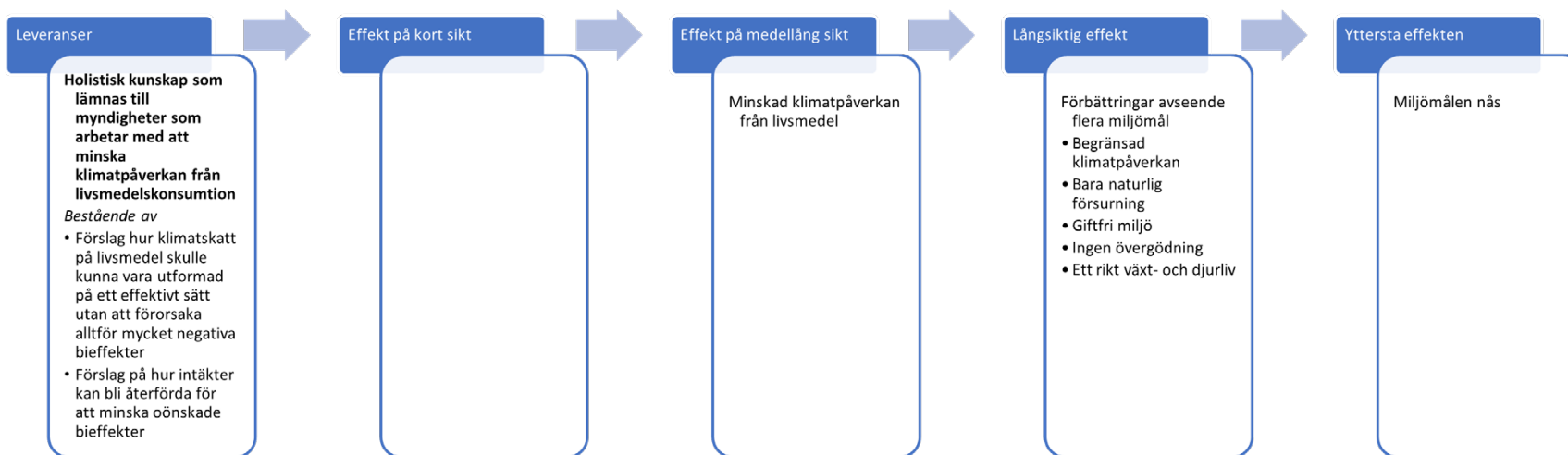
## 4. Rekonstruerad effektkedja

I detta kapitel har vi försökt att rekonstruera den effektkedja som ska ta vid efter att forskarna har fått medel för att genomföra sitt forskningsprojekt och genomfört det samma. Detta har vi gjort med två olika empiriska underlag som utgångspunkter där det första bestående av forskningsansökan är relativt enkelt och abstrakt, medan det andra bestående av slutrapporten och intervjuerna visar på en komplex verklighet.

### 4.1 Avskalad kedja med fokus på de yttersta effekterna

Det första underlaget är alltså det avsnitt som handlar om praktisk relevans för Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten som skrivits fram i forskningsansökan (figur B1:1).

I ansökan betonades att nytta kunde uppstå om livsmedelskonsumtion betraktades som en arena där styrmedel kan användas för att nå minskade utsläpp av växthusgaser. Ökad kunskap om effekter av en klimatskatt och om dess kostnads-effektivitet kan enligt ansökan vara av stort värde för myndigheter som arbetar med att minska miljöpåverkan av matkonsumtion. Att minska miljöpåverkan av mat skulle även påverka flera av Sveriges miljömål. Exakt vilken roll exempelvis Naturvårdsverket kunde spela i nyttiggörandet utvecklades vare sig i ansökan eller i slutrapporten.



Figur B1:1. Rekonstruerad effektkedja utifrån forskningsansökan.

## 4.2 Komplex kedja med fokus på effekter i närtid

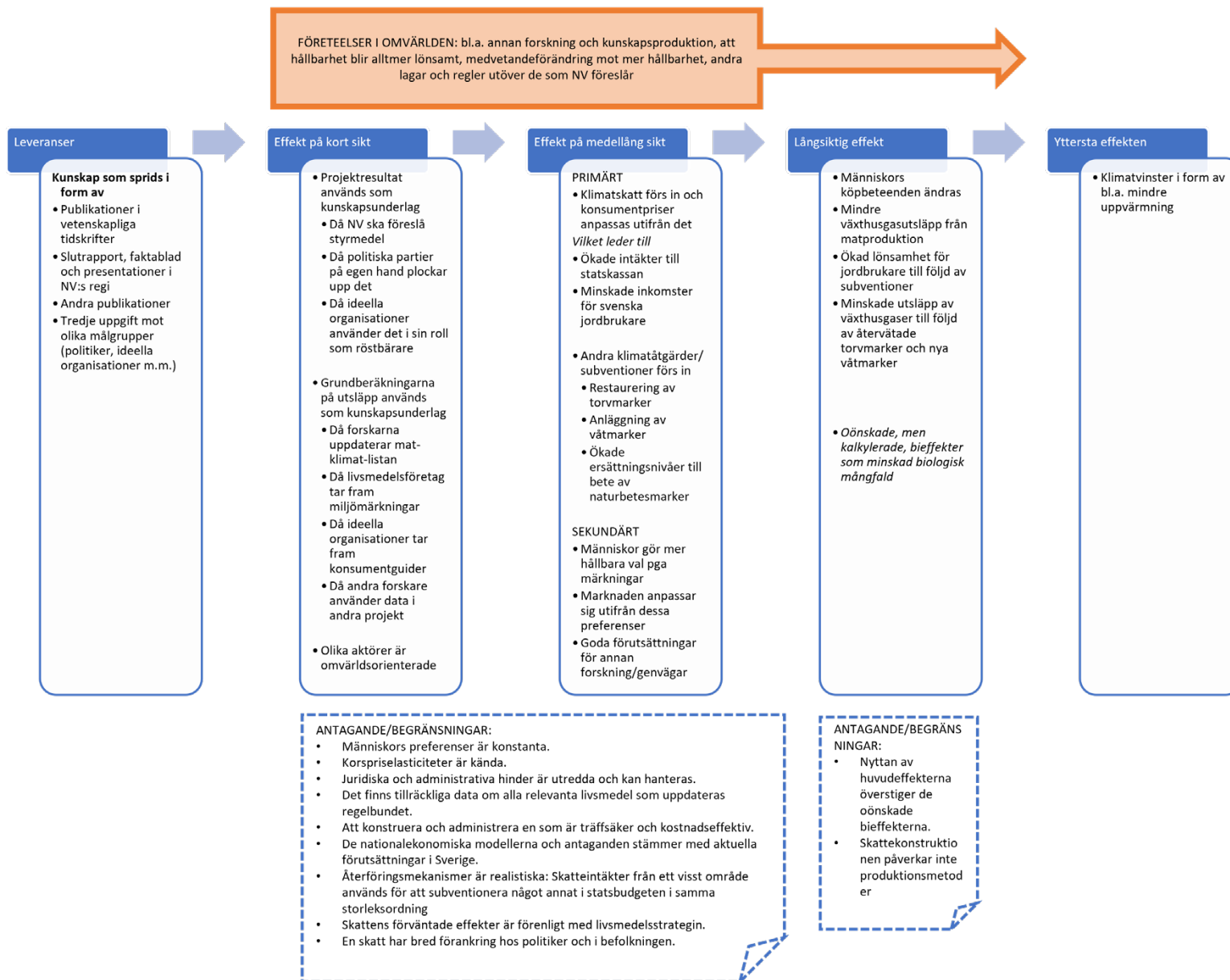
Det andra empiriska underlaget var forskarnas slutrapport som publicerades av Naturvårdsverket, och vårt intervjumaterial (figur B1:2). Figuren fångar dock enbart de aspekter som är direkt miljörelaterade och inte de delar av projektet som handlar om fördelningseffekter och näringsintag bland befolkningen.

Som figurerna visar är området mycket komplext och flera relevansaspekter tycks ha tillkommit under arbetets gång. Flera aspekter som försvårade en faktisk implementering av det analyserade styrmedelssystemet hanterades i slutrapporten. Vanligen genom att låta dem hamna utanför studiens avgränsningar eller genom att beröra dessa mycket kort. Att saker inte var enkla var också de kritiska referensgruppsmedlemmarna medvetna om. Likväl upplevde ett par personer att deras kommentarer inte hade beaktats. För oss var det dock svårt att bedöma om det berodde på bristande återkoppling från forskarnas sida eller om alla i referensgruppen inte hade haft möjlighet att fördjupa sig i den slutliga rapporten. Ett exempel på detta var att schablonvärden för beräkningar kunde vara mer kostnads-effektiva, men inte så träffsäkra och sakna incitament för omställning. Ett annat var att klimatskattförslaget i delar stod i strid med livsmedelsstrategin.

Två antaganden eller begränsningar tål att kommenteras särskilt. Det första antagandet var tanken om att återföra intäkter från ett område i statsbudgeten till ett annat som ifrågasattes av två personer i referensgruppen: en myndighetsföreträdare och en företrädare för en ideell organisation. Enligt dem är det inte så Sveriges budget är konstruerad vilket gör antagandet högst teoretiskt. Forskarna hänvisade till andra studier som visat att acceptansen av en miljöskatt ökade om intäkterna används för ytterligare miljöförbättringar, vilket vi uppfattade som huvudargumentet för att kombinera styrmedelsanalysen gällande skatter med olika typer av subventioner som var mer eller mindre producentnära.

Just acceptans för en eventuell skatt, bland annat avseende beräkningsmetoderna, var ett tema som forskarna diskuterade relativt utförligt i slutrapporten överlag, vilket kan tolkas som ett tecken på att de var måna om att bädda för en eventuell implementering av resultaten.

Det andra antagandet från forskarnas sida som flera personer i referensgruppen samt den handläggare på Naturvårdsverket som granskat slutrapporten hade funderingar kring var sammankopplingen av skilda typer av åtgärder. Här bedömdes livsmedelsbeskattningen inte ha någon självklar koppling till våtmarksinsatser, då åtgärder i våtmarker inte har med livsmedelsproduktion att göra, eller så var kopplingen inte tillräckligt tydliggjord. Här kan också nämnas att forskarna frångått ansökan då återföringsåtgärderna skulle röra jordbrukssektorn, vilket de i praktiken enbart delvis gjort.



Figur B1:2. Rekonstruerad effektkedja utifrån den samlade empirin.

### 4.3 Genomslag i politiken

Vår genomgång och analys av riksdagsdokument visade att forskningsprojektet Klimatskatt på livsmedel knappast fått något synligt genomslag i dessa samtidigt som frågan om klimatskatt på livsmedel diskuterades ett antal gånger. Även frågor kring matens klimatpåverkan, nackdelar med en omfattande köttkonsumtion avseende klimat, miljö och folkhälsa samt styrmedel kopplade till dessa frågor togs upp i debatten. Detta pekade alltså på forskningens potential att bli använd i den politiska debatten, inte minst då den genomförts i en svensk kontext.

### 4.4 Forskningsprojektet är närmast osynligt i politiska dokument

Ytterst få dokument från riksdagens databas tydde på att avsändaren kände till forskningsprojektet. Sammantaget hittade vi avtryck från forskningsprojektet i tre texter. Vi hittade inte några motioner som refererade till det aktuella forskningsprojektet.

Den första texten var Miljö- och jordbruksutskottets betänkande (2016/17: MJU23) om regeringens förslag till livsmedelsstrategin. Där hänvisas till det då pågående forskningsprojektet och betonades att det unika med det var att alla typer av livsmedel i skattesystemet som analyserades och inte bara animalier. Utskottet lyfte fram att projektet handlade om styrmedelsutformningen, förväntad påverkan av konsumtionen och återföringsmekanismer för att motverka oönskade konsekvenser.

Den andra texten var Miljö- och jordbruksutskottets betänkande (2017/18: MJU18) som behandlade inkomna motioner om lantbrukspolitiken. Här nämndes det pågående forskningsprojektet mycket kortfattat och även här stod det att analysen av styrmedelsutformningen och effekterna omfattade samtliga livsmedelskategorier i fokus. Hänvisningen kan betraktas som en sekundärreferens som var hämtad från betänkandet 2016/17: MJU23.

Den tredje texten var regeringens skrivelse En klimatstrategi för Sverige (skr. 2017/18:238). I skrivelsen underströks forskningsprojektets analyser av efterfrågan från konsumenter, fördelningseffekter, näringsintag och påverkan av lönsamheten för svenska jordbrukare utöver andra miljöeffekter. Regeringen sades följa detta arbete.

### 4.5 Klimatskatt på livsmedel är ett återkommande tema

Betydligt oftare förekom dock idén om klimatskatt på livsmedel mer allmänt. Sammantaget förekom det i 13 dokument (inklusive de 3 som hänvisade till projektet). Dokumenten avspeglade att skatt och livsmedel var ett politiskt känsligt och omdebatterat ämne.

Idén omnämndes i sex motioner. Ledamöter från Miljöpartiet föreslog vid tre tillfällen, 2017, 2018 och 2019 att en klimatskatt på livsmedel skulle införas alternativt skattesystemet ska ses över med utgångspunkt i klimatmässiga överväganden. I två motioner av samma ledamot sågs en klimatskatt på rött kött som ett första steg. Vidare lyfte Miljöpartiet fram återförandemekanismer. I en motion talades om en återbetalning av skatten till medborgarna, i två andra att intäkterna skulle återföras till svenska jordbruket för att främja en hållbar omställning och högre djurvälstånd. En Mp-motion föreslog också en statlig utredning med en bred översyn av skattesystemet inom livsmedelskedjan. I två av dessa motioner hänvisades

till forskning, närmare bestämt en internationellt publicerad studie och en rapport från Jordbruksverket.

Men även andra partier adresserade frågan i sina motioner: En ledamot från Liberalerna föreslog 2018 en utredning om differentierad moms på livsmedel utifrån klimateffekter och anförde att en gynnsam prisbild för frukt och grönt skulle förbättra folkhälsan.

Två nästan identiska motioner 2019 och 2020 från två ledamöter från Moderaterna var kritiska till punktskatter på enskilda livsmedel. Som exempel nämndes kött och socker med hänvisning till att det skulle missgynna svenska producenter.

Utöver i motioner nämndes klimatskatt på livsmedel i olika former i ytterligare 7 dokument, i 3 fall var det samma dokument som de som hänvisade till det aktuella forskningsprojektet. I flera av de andra refereras till några av de nämnda motionerna och frågan kommer upp i protokoll från en riksdagsdebatt, även då av en företrädare för Miljöpartiet. Det togs även upp att riksdagen vid flera tillfällen avslagit motsvarande yrkande om att införa en livsmedelsskatt i första hand på animalieproduktionens klimatkostnader under hänvisning till att det skulle gynna billig och mindre miljövänlig import.

I en riksdagsdebatt från 2016 (protokoll 2015/16:106) nämndes ekonomiska styrmedel som miljöskatter som ett sätt att stimulera mer hållbara produktionsmetoder för kött i en utredande text.

I miljö- och jordbruksutskottets betänkande (2016/17:MJU23) om regeringens förslag till om en livsmedelsstrategi för Sverige hänvisades till Naturvårdsverkets tidigare förslag om en differentierad klimatskatt på kött och behovet av en översyn av skattesystemet inom livsmedelssektorn.<sup>18</sup>

Sex texter från riksdagens databas diskuterade visserligen klimatskatt på livsmedel. Likväl hänvisade de till andra studier än den från forskargruppen på SLU eller nämnde konkreta siffror. Det förekom referenser till Klimatberedningen, Jordbruksverkets rapporter, Naturvårdsverkets rapporter och fördjupade utvärdering 2015, en artikel av forskare från Institutet för Livsmedel och bioteknik (SIK) och en studie från Oxforduniversitet<sup>19</sup>. Flera texter hänvisade till samma källor. I vissa fall gick det dock inte att identifiera källan till siffrorna eller ett påstående som innehöll frasen ”enligt forskare”.

Däremot refererade fyra texter som tog upp temat klimatskatt på livsmedel inte till någon forskning eller annan systematiserad kunskap överhuvudtaget.

## 4.6 Ytterligare texter som berör temat indirekt eller delvis

Ytterligare nio texter hade någon koppling till temat klimatpåverkan av livsmedel eller punktbeskattning av livsmedel, utan att tala om just klimatrelaterad beskattning av mat.

Idén om att minska köttkonsumtionen var också relativt vanligt liksom temat livsmedels klimatavtryck generellt. Att minska köttkonsumtionen kopplades i regel även till dess klimatpåverkan, även om det inte anfördes som enda argument. Det förekom även dokument som enbart kritiserade punktskatter på livsmedel eller som kopplade skatt på kött enbart till antibiotikaanvändning, utan klimatkoppling.

---

<sup>18</sup> Naturvårdsverket (2011), Naturvårdsverket (2015)

<sup>19</sup> Springmann et al. (2017)

## 5. Mediesynlighet och offentlig debatt

I referensgruppen fanns det olika åsikter om huruvida den medieuppmärksamhet som forskningsprojektet hade fått var liten eller stor. Omdömena varierade från att den intervjuade referensgruppsmedlemmen inte hade sett något alls om forskningen i media till att projektet hade uppmärksammats mycket.

### 5.1 Stadigt medieintresse

Vår sökning och genomgång resulterade i 42 artiklar eller referat av radioinslag (tabell B1:1). I vissa fall var det svårt att bedöma om artiklarna var unika eller om materialet tagits in från någon annan mediekälla utan tydlig hänvisning. Det är alltså rimligt att anta det i grunden handlade om ett färre antal mediearbeten.

Tabell B1:1. Fördelning av artiklar utifrån innehåll.

	Antal artiklar	Varav opinionstext	Varav personporträtt	Varav annan typ av text
Indirekt hänvisning eller till besläktade projekt	8	5	0	3
Innehållet fördjupas	12	2	0	10
Innehållet återges	17	2	1	14
Handlar enbart om att projektet finns	5	0	1	4
Summa	42	9	2	31

Artiklarna var relativt jämnt fördelade över tid, det vill säga det fanns både sådana som i stort sett enbart handlade om att projektet hade startat och sådana som handlade om faktiska resultat, även om siffrorna inte alltid lyftes fram särskilt mycket.

Det frihetligt gröna nyhetsmagasinet Syre hade de mest välutvecklade artiklarna på temat. Generellt verkade forskargruppen dock ha spridit en ganska allsidig bild av sitt arbete.

Projektledaren syntes oftast men även de tre projektdeltagarna förekom, dock mer undantagsvis. I artiklarna framställdes det ofta som att forskarnas ansåg att det fanns tillräckligt som talade för att en klimatskatt på livsmedel borde införas.

Projektledaren citerades ett antal gånger när hon sade att detta var en sak för politiken att bestämma, och att hon ansåg att större ansvar borde ligga på handeln, lagstiftarna och industrin till skillnad från på individen.

### 5.2 Återanvänt innehåll i många artiklar

Den kategori artiklar som mer kortfattat återgav innehållet i forskningen dominerades av vad som liknade sekundärreferenser till ett Ekot-inslag i Sveriges radio den 12 april 2017 där projektledaren intervjuades. Inte alla element från Sveriges radio nämndes i varje artikel, men ofta flera stycken. Radioinslaget tog upp att information inte var ett tillräckligt styrmedel för att styra matkonsumtionen i en mer hållbar riktning, och ungefär hur stora utsläppen från animalisk produktion var. Projektledaren sade i inslaget att livsmedelsskatter i andra länder hade gett resultat, det vill säga att det fanns en viss priselasticitet. Inslaget tog även upp hur oönskade bieffekter som förlusten av biologisk mångfald skulle kunna kompenseras med

intäkterna från skatten, exempelvis genom stöd till svensk betesproduktion. Slutligen innehöll inslaget en hänvisning till en undersökning från SOM-institutet 2015 där en större andel svenskar uppgav att de var negativa till en klimatskatt på kött än den andel som var positiva.

### 5.3 Frågans komplexitet skymtar fram

Även om många artiklar alltså innehöll samma grundelement i lite olika kombinationer diskuterade andra dessa delteman från olika vinklar.

Att skatter på socker och fett skulle ha fungerat väl i andra länder ifrågasattes till exempel under hänvisning till att framför allt Danmark tog tillbaka sin fettskatt efter ett år. Fettkonsumtionen hade minskat marginellt och flyttats över till fettsorter av sämre kvalitet.

Andra artiklar som gick mer in på djupet rapporterade att forskare tittade på jämlikhet, näringsintag och därmed folkhälsa, lönsamhet för jordbruket, ekosystemtjänster, övergödning eller försurning, återvätning av utdikade torvmarker och miljömål i form av biologisk mångfald. Forskningen visade att ett kompensations-system skulle vara ekonomiskt fördelaktigt för lantbrukare.

Implementering var ett annat tema som förekom i media. Det fanns en osäkerhet om skatten skulle kunna införas, dels på grund av bristande opinion, dels då det inte fanns riksdagsmajoritet och regeringen var skeptisk. Detta kommenterades ibland från forskarnas sida med att det var ett stort ingrepp i folks liv och att det var kontroversiellt att staten försökte styra över människors matvanor. Hur en sådan skatt skulle kunna införas lyftes ibland också fram: det fick inte vara för dyrt eller för svårt administrativt sett.

SOM:s opinionsundersökning om attityder till klimatskatter återkom också och sattes i varierande ljus. Ibland i bemärkelsen att en större andel av befolkningen var emot än för en köttskatt. Andra gånger lyftes det fram att införandet av klimatskatt på nötkött var den miljöskatt som hade näst störst stöd efter höjandet av flygskatten och före höjandet av koldioxidskatten på bensin.

Naturvårdsverket omnämndes ofta som finansiär för forskningen, någon enstaka gång även som uppdragsgivare. Flera artiklar hänvisade till rapporter från Jordbruksverket och Naturvårdsverket om olika ekonomiska incitament för att påverka livsmedelskonsumtionen. De aktuella rapporterna var *Hållbar köttkonsumtion*<sup>20</sup> från Jordbruksverket, samt *Köttkonsumtionens klimatpåverkan*<sup>21</sup> och *Hållbara konsumtionsmönster*<sup>22</sup> från Naturvårdsverket.

### 5.4 Personporträtt ramar in frågan

Texterna innehöll också två personporträtt, båda i lokala tidningar. Det ena handlade om projektledaren genom att skribenten följde med när denne handlade mat i en livsmedelsbutik, och resonerade relativt övergripande om matens ursprung, klimatpåverkan och hur olika styrmedel kan påverka konsumenters val. Projektledarens forskning på SLU berördes, men just klimatskattsprojektet nämndes enbart i en faktaruta. Det andra personporträttet handlade om den projektdeltagare som var

---

<sup>20</sup> Lööv et al. (2013)

<sup>21</sup> Naturvårdsverket (2011)

<sup>22</sup> Larsson (2015)



doktorand i projektet. Den aktuella lokaltidningen tycktes ha porträtterat henne mot bakgrund av att hon kom från Härnösand. Samtalet handlade relativt explicit om en klimatskatts eventuella påverkan på livsmedelskonsumtionen, och kom även in på olika miljömärkningar. Samma person gavs i artikeln även utrymme att hänvisa till den köttguide respektive fiskguide som Världsnaturfonden tagit fram.

## 5.5 Opinionstexter från referensgruppsdeltagare och kritiker i lantbruksmedia

Det fanns både exempel på opinionstexter som argumenterade för att en klimatskatt är ett lämpligt styrmedel och sådana som argumenterade emot.

Samtliga fyra positiva artiklar som refererade till innehållet i klimatskattsprojektet kom från företrädare från Svensk mat- och miljöinformation (SMMI) och de liknade varandra. I intervjun bekräftade organisationens representant att de använt sin insyn i forskningsprojektet för att utöva sin roll som röstbärare.

Branschmedier på lantbruksområdet tog upp vissa negativa vinklingar, främst genom att ge röst åt olika specifika individer som lantbrukare och en känd kock, men även via branschorganisationer som Lantbrukarnas riksförbund och Svenskt kött. Även rimligheten i att ha med en organisation i referensgruppen som arbetade för en norm om vegetarisk mat i samhället och som tog ställning för köttskatt (SMMI) ifrågasattes i en artikel. Projektledaren bemötte detta med att det var angeläget med en stor variation av röster och perspektiv, och räknade upp övriga referensgruppsdeltagare. Två kritiska artiklar som publicerades i branschtidningar för lantbruket menade att andra produkter än livsmedel hade långt större negativ påverkan på klimatet och att en högre beskattning av animaliska livsmedel skulle leda till att mer utländskt kött importerades vilket skulle slå mot svenska bönder.

Vidare fanns en debattartikel i Dagens nyheter där två av SLU-forskarna stod som avsändare och som föreslog en rad styrmedel, däribland ändrade skatter, för att nå en mer klimatvänlig livsmedelskonsumtion. Här nämndes inte forskningsprojektet explicit, men vi antog att forskarna bidrog med trovärdighet genom att stå bakom artikeln. Artikeln bemöttes av en måltidsforskare som bland annat pekade just på det känsliga i att från det offentliga sidan försöka ändra kulturellt rotade vanor som matpreferenser, och att konsumtionsvanor också var hårt kopplade till status, vilket i ytterligare en artikel bemöttes av forskarna som där betonade nödvändigheten i att åstadkomma ett mer hållbart livsmedelssystem, och som menade att samhället kontinuerligt förändras.

## 6. Nyttan med forskningsprojektet

Trots forskningsutlysningens uttalade ambition om att skapa nytta för Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten (HaV) skulle man kunna säga att den förväntade nyttan var tänkt att uppstå främst utanför Naturvårdsverket och myndighetsvärlden generellt.

Givetvis går det inte att överblicka exakt när eller hur ofta kunskapen har använts i beslut, ställningstaganden eller som bas i ett kumulativt kunskapsbygge de gånger då användarna inte direkt har tagit kontakt med forskarna eller Naturvårdsverket. Därför är det rimligt att anta att vi har underskattat nyttan något här.

## 6.1 Nyttan anses vara lika med kunskapstillgång

Framför allt Naturvårdsverkets anställda, men även till viss del externa aktörer i referensgruppen, uttryckte att det var kunskapen i sig som var ett resultat och de tycktes likställa tillgång till kunskapsunderlag med nytta. Forskningssekreterarna förde ett tämligen abstrakt resonemang kring den nytta som skulle uppstå när forskningen stöttade Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens verksamhet. Det kunde då till exempel handla om att få en fråga belyst, utan att resultatet användes direkt. Det låg även i linje med Naturvårdsverkets resultat-område Kunskapsuppbyggnad som beskrevs som ”Vi tar fram kunskap om miljön som andra kan använda i sitt miljöarbete”. Där betonades alltså att nyttan skulle uppstå utanför Naturvårdsverket.

Utöver att ha tillgång till kunskap i sig var tanken också att Naturvårdsverket skulle kunna ge välgrundade förslag på lämpliga styrmedel, enligt intervjuer med myndighetens personal.

Av samtalet med forskningssekreterarna framkom att det fanns höga förväntningar från forskningsenhetens sida på att följare skulle se till att nytta uppstod. De upplevde också att tillsättningen av fler forskningsintresserade chefer hade inneburit större möjligheter för handläggare att nyttja forskningsresultat eller åtminstone vara med som följare. Forskningssekreterarnas och följarnas upplevelse var att det ofta hade varit svårt för följarna att få avsätta tid, och få förståelse från chefer inom Naturvårdsverket.

Projektledaren för forskningsprojektet uppskattade den tillämpade inriktningen av forskningsanslaget och betonade att det var ovanligt att mer praktiskt inriktade projekt kunde få finansiering för så lång tid som tre år. Projektledaren kände sig också trygg med relevansgranskningen och med att få återkoppling medan forskningen pågick.

Enligt forskarna hade nytta redan uppstått för ideella miljöorganisationer som i exemplet med Naturskyddsföreningen. Organisationen hade tagit kontakt med forskargruppen för att med hjälp av den nya kunskapen kunna ta ställning till om de vill driva frågan om klimatskatt på livsmedel som ett lämpligt styrmedel. Forskarteamet hade också bidragit med underlag för riksdagspartier och miljömålsberedningen<sup>23</sup>, där initiativen hade utgått från politikerna.

Både Lantbrukarnas riksförbund (LRF) och Kött- och charkföretagen (KCF) såg en nytta i att ha kunskap om frågor som potentiellt kunde påverka deras medlemmar, även om de var kritiska till styrmedlet i sig. LRF beskrev det som att det var värdefullt att känna till vilka eventuella skattemässiga förändringar som skulle kunna föreslås framöver för att hinna anpassa sig till nya regleringar. Att själv dela med sig om den branschspecifika kunskap som fanns om frågans komplexitet skulle kunna vara värdeskapande om den togs vidare, framkom i intervjuerna. Likväl sade sig i synnerhet KCF vara tveksamma till om deras synpunkter beaktats i referensgruppens arbete. Sett till ett eventuellt arbete för att sjösätta den typen av styrmedel, ansåg LRF att det skulle kunna uppstå mer nytta om livsmedelsproducenter involverades ännu mer i en löpande dialog. Organisationerna såg således också en potential i att använda den kunskap som forskningsprojektet tagit fram i sina underlagsrapporter och remissvar. Det vill säga både i sitt interna

---

<sup>23</sup> Det ligger dock utanför denna studie att undersöka närmare hur resultaten kan ha använts där.

policyarbete och i relation till beslutsfattare. KCF ansåg att de särskilt gagnades av kunskapen om priskänsligheten för varugruppen kött.

Även Livsmedelsverket och Världsnaturfonden (WWF) lyfte fram att projektet producerat unika data i samband med priselasticitetsberäkningarna som kunde användas vidare i deras respektive uppdrag där hållbar konsumtion ingår. WWF betonade att forskning gav tyngd åt argumenten.

## 6.2 Underlag för styrmedelsförslag

Forskningsledaren uppgav i intervjun att hon inte själv kände till hur nyttan för Naturvårdsverket såg ut. Däremot såg hon att det kunde finnas en nytta med kunskapen för andra myndigheter, som Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten att använda underlaget när förslag om styrmedel skulle utarbetas, vilket även bekräftades av Livsmedelsverket.

En av Naturvårdsverkets granskare såg att även om forskningsresultaten hittills ännu inte använts i något regeringsuppdrag eller remissvar tänkte hon sig att hon kunde spela in resultaten i Naturvårdsverkets underlag till klimatpolitisk handlingsplan. Här ansåg hon dock att det mer handlade om att tajmningen råkade stämma, inte att det var planerat så. Kunskaperna om exempelvis priskänslighet och storleksordningen på eventuella utsläppsminskningar såg hon som användbara om Naturvårdsverket skulle lämna in förslag på styrmedel till regeringen, men även mer generellt i sin expertroll som samhällsekonom inriktad på klimatfrågor. En av de intervjuade handläggarna på Naturvårdsverket gav även exempel på när vissa frågor blev aktuella och myndigheten då kunnat reagera genom att sprida kunskap utifrån forskning som finansierats av Naturvårdsverket.

Flera intervjupersoner återkom till att ett eventuellt skarpt förslag på en klimatskatt på livsmedel förutsatte stor enighet i politiken, som inte fanns idag. För att i sin tur förbättra denna förutsättning tror flera respondenter att kunskapen behövde sammanfattas och presenteras på lättillgängliga sätt samt nå ut till politiker och andra som kunde påverka politiska beslut. För att förstå mer om hur kunskap bäst sprids och används i beslutsfattande så gäller det att lyssna noga på vad de tänkta mottagarna behöver och anpassa sig därefter.

## 6.3 Underlag för påverkansarbete

WWF ansåg att nyttan, utifrån deras perspektiv, bestod i att transparenta och lättillgängliga klimatdata kunde fungera som underlag för politiska beslut i form av den databas projektet tagit fram. WWF såg alltså ett värde i forskningsbaserade livscykelanalyser. De hade inom ramen för sitt initiativ Hållbar livsmedelskedja också en löpande dialog med de största svenska livsmedelsföretagen som byggde på frivilliga åtaganden och där WWF försökte påverka företagen i en mer hållbar riktning. WWF hade alltså främst använt sig av grunddata, men såg det som sannolikt att de skulle göra politiska utspel av den politiska styrmedelsanalysen framöver.

Eftersom Svensk mat- och miljöinformation (SMMI) arbetade för att allmänheten med hjälp av informationen enkelt skulle kunna minimera sin negativa miljö- och klimatpåverkan ansåg organisationen att den yttersta nyttan skulle vara genomförbara förslag om hur mat kan inkorporeras i klimatskattesystemet, likt den schablonskatt som presenterats av forskarna. SSMI hade använt forskningsresultaten som underlag vid möten med politiker, närmare bestämt riksdags-

partiernas miljöpolitiska talespersoner, som de haft en offentlig utfrågning av inför riksdagsvalet 2018. De hade även använt det i dialogen med andra ideella organisationer och företag genom nätverket *True Animal Protein Price (TAPP) Coalition* som verkade för en mer hållbar animaliekonsumtion.

Att forskningen visade att priselasticiteten var relativt låg för kött var ett resultat som gick i linje med branschorganisationen KCF:s uppdrag, det vill säga att stärka den svenska kött- och charkbranschen. Att argumenten då hade vetenskapsbaserat stöd gav givetvis tyngd i organisationens arbete.

## 6.4 Siffror för bättre konsumentinformation

Projektledaren för forskargruppen kände till flera företagsinitiativ som gick ut på att beräkna miljöpåverkan. Gruppen kom enligt projektledaren även att uppdatera den så kallade mat-klimat-lista<sup>24</sup> som denne tidigare varit med och tagit fram på SLU. Mat-klimat-listan användes bland andra av kommuner och stora livsmedelsföretag som levererade offentliga måltider, till exempel Sodexo.

WWF hade använt data som tagits fram inom ramen för forskningsprojektet för att ta fram sin vegoguide vars syfte var att ge råd till konsumenter och andra som köpte in och tillagade mat kring hållbara val på området vegetabilier. Organisationen hade också beställt data för att uppdatera sin tidigare publicerade köttguide med samma syfte fast för kött, ost, ägg och vegetariska proteinprodukter. Livsmedelsguiderna användes främst av konsumenter, men även restauranger och livsmedelsbutiker. WWF använde också köttguiden som argumentationsunderlag mot livsmedelsföretag och kommuner.

## 6.5 Akademisk nytta

Ett annat sätt att se på nytta av forskningen är givetvis även inomvetenskaplig kunskapsproduktion. Fyra forskare, varav en doktorand, kunde utöva sitt akademiska arbete med stöd av Naturvårdsverkets forskningsanslag. Därutöver hade sammantaget sex studenter handletts inom ramen för projektet och skrivit två uppsatser på kandidat- och två på mastersnivå. I juni 2021 hade forskarna publicerat 12 vetenskapliga uppsatser eller rapporter utöver den slutrapport som producerats för Naturvårdsverkets räkning. De flesta av forskningsartiklarna publicerades givetvis efter att finansieringen från Naturvårdsverket upphört.

Projektledaren påpekade också att den vetenskapliga publiceringen skapade nytta för en bredare publik och såg därmed framtagning av kunskap som en nytta i sig.

## 6.6 Mer forskning

Likväl kände projektledaren för forskningsprojektet även till att data som tagits fram inom det aktuella projektet använts i andra forskningsprojekt, bland annat ett på Karolinska institutet som intresserade sig för hälsoeffekter och miljöpåverkan. Även för projektledarens egen del hade projektet resulterat i nytta i akademiska avseenden då hon dels kom att leda ett syntesprojekt om miljöeffekter och policyalternativ som fått medel från Naturvårdsverket, dels ett annat forskningsprojekt med finansiering

---

<sup>24</sup> Rööf (2012)

som byggde vidare på resultaten. Flera intervjupersoner beskrev att projektet, i mer generell mening, hade fungerat som en katalysator för utlysningar på temat. Även medieartiklar uppgav att projektet haft denna funktion.

## 6.7 Begränsad nytta när skilda frågor behandlas som samhörande

Två externa medlemmar i forskningsprojektets referensgrupp och den handläggare på Naturvårdsverket som relevansgranskade slutrapporten ifrågasatte dock att forskningsprojektet i sin kommunikation förmedlat att det skulle uppstå nytta med en klimatskatt (det vill säga hela projektet) eftersom nyttan främst borde tillskrivas återföringsmekanismerna och inte själva skatten. Enligt dessa personer hade lösningsansatserna behövt diskuteras separat. Några intervjupersoner ansåg också att en viss sorts samhällhällsekonomisk eller nationalekonomisk kompetens hade behövts för att bedöma utgångspunkterna för forskningsansökan där de menade att den del av ansökan som handlade om återföringsmekanismerna eventuellt borde ha exkluderats.

Flera intervjupersoner framförde att en detaljerad utredning av juridiska och administrativa förutsättningar skulle skapa större värde i praktiken.

Som tidigare nämnts fanns även andra invändningar som projektet hanterade genom att räkna upp dem, utan att närmare problematisera dem.

## 6.8 Naturvårdsverket behöver ta större ansvar för nyttan

Det verkade vanligt, men inte nödvändigt, att den medarbetare som lämnat in ett forskningsuppdrag senare också blev projektets följare.

Forskningssekreterarna tycktes lägga ett stort ansvar på följarna av projektet och till viss del även på annan personal som arbetade med sakfrågorna på Naturvårdsverket. Däremot gav de ingen särskild vägledning för hur nyttan skulle uppstå, utan det vilade handläggarna själva att omsätta resultaten. Forskningsenheten såg det alltså inte som sin primära uppgift att förvalta forskningsresultaten eller att säkra att det uppstod nytta. De gjorde samtidigt vissa insatser för att sprida resultaten bland annat genom att organisera framtagning av forskningsrapporter, användarblad och forskningsseminarier.

Av våra intervjuer framgick inte heller om det fanns några direkta krav eller förväntningar på att referensgruppsdeltagarna skulle nyttiggöra forskningsresultaten i sina organisationer, eller inom sina uppdrag. Företrädaren för Livsmedelsverket ansåg till exempel att projektet var av stor nytta, inte minst då det fyllde en lucka som handlade om att skatter ofta är undantagna i olika utredningar då de betraktas som politiskt känsliga. Likväl hade hon dock själv enbart fört forskningsresultaten vidare internt, till följd av att det saknades någon given mottagare på myndigheten eller strukturer och kanaler för att föra fram förslag på dylika styrmedel.

På ett liknande sätt resonerade forskarna enligt en logik som hade fokus på kunskapsproduktion där de inte såg implementering som något som vilade på dem, utöver det som rymdes inom universitetets så kallade tredje uppgift, det vill säga kunskapsspridning utanför akademien. Givetvis såg de, som tidigare nämnt, att nyttan skulle kunna uppstå vid tillämpningen av deras resultat, till exempel när den användes som beslutsunderlag av myndighetspersoner eller politiker.

Referensgruppsmedlemmarna var inte primära mottagare av forskningsresultat i bemärkelsen ”beställare av forskningen”, däremot kunde de vara betjänta av kunskapen indirekt.

## 7. Sammanfattande iakttagelser

Inledningsvis frågade vi oss vilken verksamhetslogik som låg bakom forskningsprojektet Klimatskatt på livsmedel, vilka avtryck det hade lämnat i den politiska debatten och dagspressen samt hur de som medverkat i genomförandet uppfattade nyttan med projektet. Vi drog slutsatsen att det fanns en rad utmaningar kring steget från att ta fram kunskap till att kunskapen gjorde bredare samhällsnytta och vilken roll Naturvårdsverket kunde spela i det.

### 7.1 Många dolda antaganden i verksamhetslogiken

Vi konstaterade att forskningsgruppens verksamhetslogik avseende nyttan, enligt vår rekonstruktion, var mycket abstrakt beskriven och lade ansvaret för att implementera resultaten hos myndigheterna eller möjligen beslutsfattare på nationell nivå. Däremot uppfattades en akademisk nytta från forskarnas perspektiv, för deras egen del och för forskarsamhället i stort. Det kan tilläggas att forskarna även tycktes ha ägnat sig åt tredje uppgiften i relativt stor utsträckning.

Från Naturvårdsverkets sida lade forskningsenheten stort ansvar för användning av resultaten och förverkligande av nyttan på de som identifierat kunskapsluckor på myndigheten, vilket i praktiken ofta var samma personer som följt projektet. Enligt de intervjuade handläggarna stärkte resultaten Naturvårdsverkets expertroll och kunde eventuellt användas i olika kunskapsunderlag som myndigheten förväntades ta fram.

Det framkom också att två deltagare i referensgruppen som representerade intresseorganisationer använde resultaten eller data som låg till underlag för dessa för sina egna syften och på så sätt skapade nytta utifrån sina utgångspunkter och logiker. I denna bemärkelse kunde Naturvårdsverket sägas ha fullgjort sitt uppdrag inom resultatområdet kunskapsuppbyggnad som gick ut på att tillhandahålla kunskap som andra aktörer kunde använda.

När det gällde övriga referensgruppsdeltagare låg kunskapen för långt från deras uppdrag eller interna agenda för att de skulle kunna eller vilja implementera resultaten. I fallet med myndigheterna handlade det mer om styrningen. I fallet med intresseorganisationer var det mer komplicerat då resultaten i vissa fall låg i linje med deras politiska position, men där en implementering av det föreslagna styrmedlet ändå skulle stå i konflikt med andra värden eller styrdokument som organisationen måste eller ville förhålla sig till. Dessa antaganden hade belysts då referensgruppen möttes, men forskarna tycktes ha valt att inte låta dessa synpunkter ingå bland de huvudsakliga resultaten. I stället diskuterades synpunkterna huvudsakligen inom ramen för begränsningar och vidare forskningsbehov, vilket i och för sig var rimligt, men som likväl riskerade att påverka resultatets trovärdighet.

## 7.2 Få synliga avtryck i den nationella politiken och printmedia

Att matkonsumtion är ett av många områden som påverkar klimatet och därför blir potentiellt föremål för nationella åtgärder är ett faktum. Vår genomgång av riksdagsdokument visade att frågan generellt sett, men även i form av styrmedlet skatt, hade lämnat avtryck i riksdag och regering. Forskningsprojektet hade rimligtvis förbättrat politikernas förutsättningar för att tillägna sig kunskap om lämpliga styrmedel på området. Likväl syntes referenser till projektet, enbart undantagsvis. Riksdagsdokumenten sade givetvis inte allt om vilken kännedom politikern eller politikknära tjänstepersoner hade om projektet. Vi kände till att enstaka politiker och tjänstepersoner fått kännedom om projektet genom presentationer på finansdepartementet, offentliga utfrågningar av olika slag, en tevedebatt och andra möten mellan politiker och forskare. Det är även möjligt att kännedomen idag, det vill säga en tid efter att slutrapporten publicerats, ökat i dessa grupper. Vi såg dock att frågan om en klimatrelaterad skatt på livsmedel diskuterades återkommande i riksdagen, vilket tydde på att forskningsresultaten skulle kunna användas i den typen av debatter.

Det var svårt att bedöma genomslaget i medierna. Vi såg att projektet förekom i 42 artiklar, men saknade ett referensvärde för att säga om det var mycket eller litet för ett svenskt forskningsprojekt. Vissa intervjupersoner ansåg att mediegenomslaget hade varit oväntat stort, medan andra bedömde det som marginellt. Rapporteringen i media var ofta beskrivande och försökte uppmärksamma läsaren på frågans komplexitet. Ett mindre antal opinionstexter tog mer entydigt ställning för eller emot en klimatskatt på livsmedel.

Utöver det kände vi dock till att möten med politiker och tjänstemän hade ägt rum och att grunddata som forskningsprojektet genererat hade använts i ideella organisationers och företags påverkans- respektive utvecklingsarbeten.

## 7.3 Långsiktiga effekter kan inte överblickas

De effekter som kunde sägas ha kommit ut av projektet låg relativt långt till vänster i en effektkedja (figur B1:2). Nyttan omtalades i vårt material främst i termer av effekter på kort sikt (*output*), snarare än i termer av medellånga effekter (*outcome*) eller långsiktiga effekter (*impact*). Det kan förstås som att forskningsresultaten inte talade för att just klimatskatt på livsmedel var ett särskilt kraftfullt styrmedel även om det skulle implementeras.<sup>25</sup> Men det kan också tolkas som en insikt om de långa ledtiderna för att effekter ska uppstå. De intervjuade var medvetna om att konkreta politiska beslut behövde tas, såsom om ett införande av klimatskatt på livsmedel eller de föreslagna subventionerna till markägarna som ett nödvändigt mellansteg.

Det framkom också att en integrering av förslag som låg i linje med forskningsresultaten berodde mycket på tajmning och vilka andra åtgärder som statliga aktörer, både myndigheter och politiker, bedömde som angelägna eller genomförbara. Vidare är det rimligt att beslut som ändrar skattesystemet är extremt beroende av förankringen hos befolkningen i stort och riksdagsmajoriteter. Därför är det omöjligt för oss att ta ställning till vilken potential projektet har att nå climateffekter på lång sikt.

---

<sup>25</sup> Möjligen är subventioner till andra åtgärder som kan minska klimatpåverkan det.

## 8. Diskussion och rekommendationer

Avslutningsvis har vi reflekterat kring ytterligare ett antal observationer som gjorts under fallstudiens gång, och skickat med några rekommendationer som vi tror skulle kunna utveckla forskningsenhetens arbete.

### 8.1 Begränsad additionalitet av just Naturvårdsverkets forskningsanslag

Flera intervjupersoner var eniga om att projektet tagit fram unika data, både livscykelanalyserna och beräkningarna av priselasticiteten. De hävdade att de inte skulle ha skaffat sig denna kunskap på annat sätt just nu.

Detta fick dock ställas mot att flera forskare i projektgruppen sedan tidigare hade forskat på angränsande teman. Tillsammans med intervjuvärdens var det därför troligt att de skulle ha genomfört forskningsprojektet som finansierats av Naturvårdsverket även utan just denna finansiering. I stället skulle de troligen ha vänt sig till en annan finansiär, möjligen i en något annan variant som skulle ha stämt väl överens med utlysningens inriktning. En grundläggande utgångspunkt vid bedömningar av nyttan av insatser som görs inom ramen för offentlig verksamhet är att inte samma nytta skulle ha uppstått utan insatsen i fråga. I fråga om Naturvårdsverkets forskningssatsningar så handlar det om att både tillfredsställa myndighetens behov, och ge upphov till forskning som inte hade kommit till utan just denna finansiering.

### 8.2 Oklart om kunskapsframtagning även inkluderar implementering

Det är en utmaning att som myndighet finansiera forskning som ska ge direkt nytta för verksamheten, utan att lägga en direkt beställning. Inte heller räcker det med att enbart ange ett tematiskt område och sedan låta den vetenskapliga kvaliteten avgöra vilka projekt som får stöd eller inte. Hela konstruktionen gör alltså att det är diffust vilka förväntningar som finns på nytta, vilket stämmer överens med en större betoning på forskningens logik, det vill säga att man inte känner till utfallet i förväg.

Det är inte säkert att Naturvårdsverkets tanke med utlysningen med temat styrmedel och konsumtion var att implementera eventuella styrmedelsförslag, utan fokus låg snarare på kunskapsproduktion. Det är dock tänkbart att implementering skulle kunna vara en effekt på längre sikt. Forskningsprojektet Klimatskatt på livsmedel har definitivt infriat det syfte som handlade om kunskapsframtagning.

Betoningen av forskningens relevans på myndigheten och det faktum att det rörde sig om ett forskningsanslag som inte delades ut av ett forskningsråd förde dock tankarna till att implementering av den framtagna kunskapen var ett huvudsakligt mål.

Att just detta projekt var ett där Naturvårdsverket därtills inte hade gjort några större ansträngningar kring implementering kan hänga samman med den bild som våra intervjupersoner delade, nämligen att matvanor och skatt var känsliga frågor var för sig, men även i kombination. Med tanke på att frågan om klimatskatt på livsmedel var kontroversiell och politiskt laddad skulle det alltså krävas att myndigheter agerade ganska offensivt, och tog en tydligare roll i att även föreslå styrmedel som i dagsläge saknade bred förankring i befolkningen och i politiken.



### 8.3 Att äga kunskapsluckorna

I vår studie framkom att förarbetet inför utlysningen följde de vanliga rutinerna där forskningsenheten tog fram en områdesbeskrivning i samråd med handläggare på myndigheten, chefer och miljöforskningsrådet med utgångspunkt i de strategiska forskningsområdena. Med tanke på att systematisk forskningsbevakning i praktiken inte tycktes ingå i någons kärnverksamhet och arbetet med utlysningen konkurrerade med de så kallade ordinarie arbetsuppgifterna framstod det som svårt att genomföra detta arbete särskilt systematiskt.

Det tycktes finnas en insikt om detta dilemma som visade sig bland annat i att Naturvårdsverket hade fortsatt sitt arbete för att identifiera ytterligare forskningsbehov med samma inriktning som det undersökta projektet. Myndigheten finansierade nämligen ett syntesprojekt som skulle kartlägga och syntetisera befintlig kunskap om 1) miljöpåverkan av svensk matkonsumtion – inom och utanför svenska gränser och 2) olika styrmedel för att minska livsmedelskonsumtionens negativa miljöpåverkan.<sup>26</sup> På så sätt lär Naturvårdsverket identifiera faktiska kunskapsluckor och bättre kunna bedöma vilka områden som ligger i linje med myndighetens övriga uppdrag. Detta skulle kunna resultera i nya spetsigare utlysningar eller direkta beställningar av särskilt efterfrågad kunskap. Beställning av kunskap medför andra utmaningar, bland annat att processen för ansökningar blir snävare med färre sökande vilket riskerar att påverka forskningens kvalitet negativt. Givetvis gick det att förstå kartläggning av kunskapsluckor och försök att stänga dessa som en iterativ process, men att börja med översiktsarbeten framstod vid första anblick som mest kostnadseffektivt.

### 8.4 Förutsättningar för implementering skulle kunna förbättras

Om Naturvårdsverket hade velat försäkra sig om att det aktuella styrmedelsförslaget klimatskatt var möjligt att implementera, givet att beräkningarna visade på en önskvärd effekt i samhället, hade ett alternativ kunnat vara att enbart koncentrera sig på den del som handlade om klimatskatten på livsmedel. Detta var något som ett antal personer i referensgruppen föreslog. På så sätt skulle man ha kunnat utreda juridiska, administrativa och kostnadsmässiga förutsättningar ordentligt, vilket i sin tur hade kunnat underlätta införandet och därmed givit största möjliga värdeskapande i praktiken. Likväl skulle projektet då till viss del ha lagt sig närmare en statlig offentlig utredning och längre från den föreställning många traditionellt har av forskning med lägre krav på tillämpning. Om Naturvårdsverket hade valt en sådan väg skulle referensgrupperna verkligen ha kunnat fylla en nyckelfunktion i projektet.

Ett annat alternativ hade varit att Naturvårdsverket såg på några av avgränsningarna som aspekter som behövde utredas i tillräckligt stor omfattning innan myndigheten kunde ta sig an eventuella implementeringsambitioner.

---

<sup>26</sup> Dnr 2020-00076

## 9. Rekommendationer

Här har vi tagit upp några av de observationer från den specifika fallstudien kring Klimatskatt på livsmedel som vi tror skulle kunna ha bäring på forskningsenhetens fortsatta arbete med utlysningar och projekt mer allmänt.

### 9.1 Kartlägg noga vilka behov som faktiskt finns

Att som regel börja med en systematisk kartläggning och eventuell syntetisering ser vi har potential till spetsigare utlysningar än vid den omvända ordningen. I fallet med Klimatskatt på livsmedel hade man kunnat tänka sig att ännu mer nytta hade kunnat uppstå om man hade börjat med syntesen för att identifiera kunskapsluckor som sedan omformulera dessa till prioriterade och spetsiga frågeställningar i en efterföljande forskningsutlysning i stället för att endast räkna upp olika tänkbara teman inom utlysningen.

### 9.2 Förtydliga referensgruppens syfte

Det var visserligen en styrka att arbeta med de brett sammansatta referensgrupper som Naturvårdsverket använt sig av, men det verkade ha funnits olika bilder om vad referensgruppen var till för, vad deltagarna förväntades bidra med och hur deras förslag och kommentarer skulle omhändertas. Här skulle Naturvårdsverket kunna verka för större tydlighet kring denna arbetsform. Att uppmuntra forskarna att återkoppla kring vad som hände med referensgruppmedlemmarnas synpunkter så att deltagare kände sig delaktiga skulle ytterligare kunna bidra till att gruppen blev mer produktiv.

Här gäller det också att se över om Naturvårdsverket är angelägna om att de medverkande ska sprida kunskapen via sina kanaler och hur det i så fall skulle kunna främjas.

### 9.3 Använd dialog i referensgruppen mer för att öka relevansen

Det framkom också att vissa deltagare upplevde att referensgruppsmötena inte var framåtsyftande i arbetet, utan snarare till för att presentera vad som hade gjorts, utan större möjlighet att kunna påverka. Vissa uppfattade träffarna mest som en envägskommunikation som alltså enbart hade informations syfte eller att bara Naturvårdsverket, i egenskap av finansierare eller till och med uppdragsgivare, hade mandat och möjlighet att spela in substantiella synpunkter. Om inspelen från referensgruppen, som hade sin förankring utanför akademien, i större utsträckning skulle kunna byggas in såg vi att nyttan med gruppen skulle kunna öka.

### 9.4 Öka antalet följare eller strukturen för att motverka avhopp

Det framstod som något motsägelsefullt att forskningsresultaten var tänkta att stötta verksamheten samtidigt som det inte var självklart att mottagarna hade tid och/eller mandat att omhänderta resultaten i sina verksamheter.

Att enbart ha ett par följare medförde i detta fall en sårbarhet i flera avseenden som skulle kunna ha spelat en roll även i andra projekt så att fler följare var att

föredra. Dels hände det att personer slutade på myndigheten eller fick nya arbetsområden internt där forskningstemat inte längre var relevant i deras arbete. Dels kunde handläggare ha mycket varierad arbetsbelastning där de periodvis inte kunde engagera sig i forskningsprojektet så mycket som de initialt hade planerat. Det tycktes också vara så att vissa avdelningar, enheter och handläggare var överrepresenterade bland följarna. Även om det kunde vara en fördel att vara rutinerad som följare innebar det att andra kanske aldrig fick chansen att prova på och komma in med sina perspektiv. Genom att se till att det finns fler följare per projekt, helst på fler avdelningar och enheter, alternativt ett system för att nya personer kan komma in under tiden skulle denna sårbarhet kunna motverkas.

## 9.5 Fortsätt utvecklingsarbetet gällande implementering

Det fanns en uppfattning hos forskningsenheten om att arbetet med en satsning var avslutat när forskarna hade använt forskningsmedlen på det utlovade sättet och lämnat in sin slutrapport. Vad som hände med resultaten inom myndigheten var däremot inte lika utpekat. Därför rekommenderar vi ett fortsatt utvecklingsarbete för att öka kapaciteten att omhänderta kunskapen och bidra till implementering.

Ett förslag skulle kunna vara att redan vid forskningsprojektets start sätta upp en plan för hur resultaten ska omhändertas och vem som ansvarar för det, gärna en bredare grupp eller ledningsstruktur. Här är det viktigt att även koppla in chefer som ska bära ett formellt ansvar för detta arbete. Vidare behöver en sådan plan regelbundet följas upp och justeras för att vara ett meningsfullt redskap.

Ett önskemål från en extern referensgruppsdeltagare var att Naturvårdsverket skulle ha genomfört workshops där samtliga involverade hade fått chansen att tillsammans arbeta sig fram till arenor och metoder för implementering.

Ytterligare ett återkommande förslag från referensgruppen var att i större utsträckning sätta kunskapen i ett sammanhang och sprida den på ett lättillgängligt sätt.

## 10. Källförteckning

Larsson, Jörgen. 2015. *Hållbara konsumtionsmönster: analyser av maten, flyget och den totala konsumtionens klimatpåverkan idag och 2050: en forskarantologi*. Stockholm och Östersund: Naturvårdsverket.

Lööv, Helena; Andersson, Ragni; Ekman, Sone; Wretling Clarin, Anna; Frid, Göte; Kättström, Helena; Larsson, Bengt och Sjödahl, Martin. 2013. *Hållbar köttkonsumtion: Vad är det? Hur når vi dit?* Jönköping: Jordbruksverket.

Naturvårdsverket. 2011. *Köttkonsumtionens klimatpåverkan: drivkrafter och styrmedel*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket. 2015. *Mål i sikte: analys och bedömning av de 16 miljökvalitetsmålen i fördjupad utvärdering 2015*. Vol. 1. Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten (odaterat). *Miljöforskningsanslaget – vår modell för samverkan mellan forskning och miljöförvaltning*. Stockholm, Östersund och Göteborg: Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

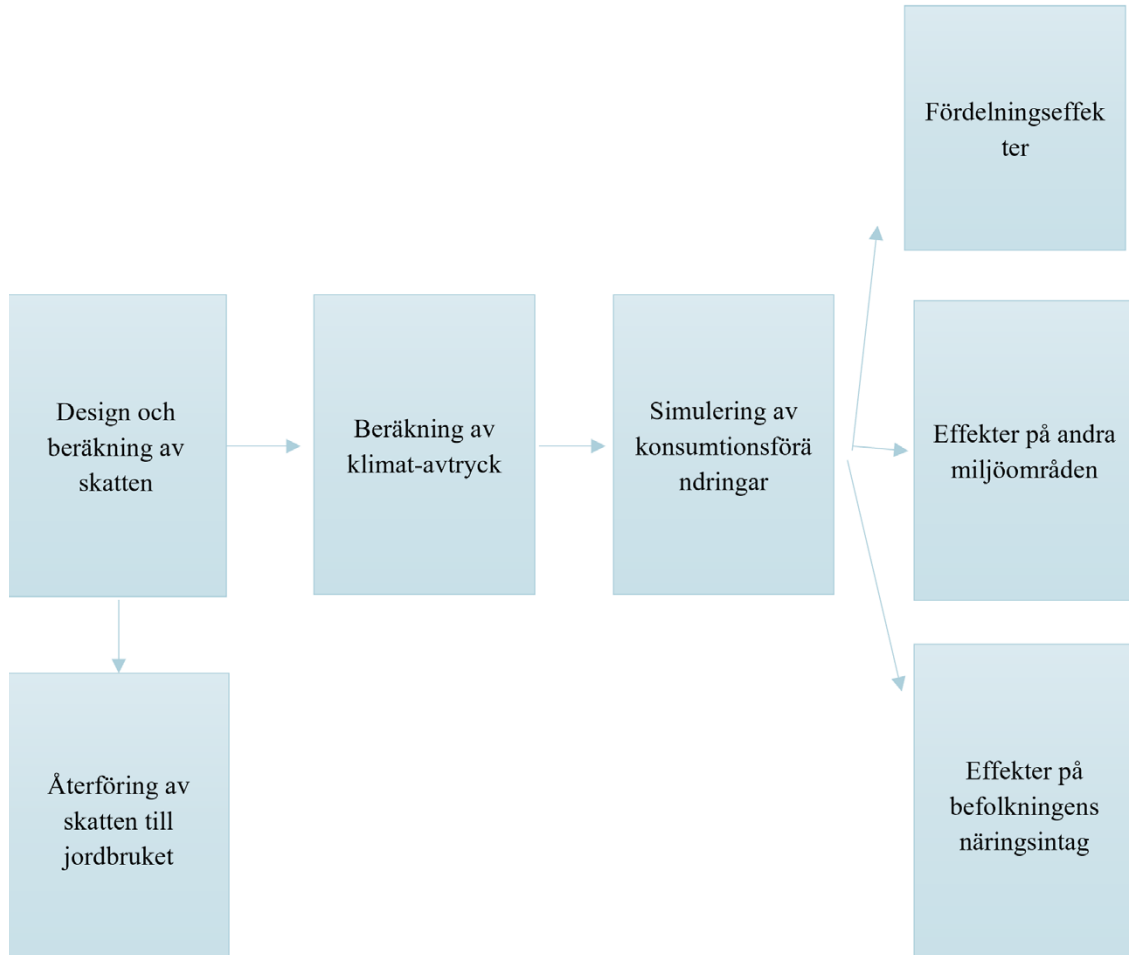
Röös, Elin. 2012. *Mat-klimat-listan*. Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet.

Röös, Elin; Säll, Sarah och Moberg, Emma. 2021. *Effekter av en klimatskatt på livsmedel: Slutrapport*. Stockholm och Östersund: Naturvårdsverket.

Springmann, Marco; Mason-D’Croz, Daniel; Robinson, Sherman; Wiebe, Keith; Godfray, H Charles J; Rayner, Mike och Scarborough, Peter. 2017. Mitigation potential and global health impacts from emissions pricing of food commodities. *Nature Climate Change*, nr. 7, s. 69–74.

Vetenskapsrådet. 2012. *Att utvärdera effekter av ett grundforskningsprogram – en pilotstudie*. Stockholm: Vetenskapsrådet.

## Appendix 1:1 – Forskningsprojektets upplägg och resultat



Figur B1:A1. Överblick över projektets upplägg.

Slutrapporten<sup>27</sup> sammanfattar forskningsprojektets resultat så här:

Produktion av de livsmedel som konsumeras i Sverige orsakar stor miljöpåverkan både i och utanför landet. Syftet med detta projekt har varit att öka kunskapen kring hur en konsumtionsskatt på alla livsmedel (såväl inhemskt producerade som importerade) som är baserad på livsmedlens klimatpåverkan kan utformas och vilka effekter en sådan skatt får. Till skillnad från tidigare studier inkluderas i detta projekt hur en skatt skulle slå om alla typer av livsmedel i skattesystemet och inte bara animaliska produkter beskattas. Klimatvinster och skatteintäkter till staten beräknas utifrån hur skatten påverkar konsumenters efterfrågan på olika livsmedel. Vidare analyseras skattens effekter med avseende på 1) fördelningseffekter (hur den slår mot hög- respektive låginkomsttagare), 2) näringstillförseln till befolkningen, 3) påverkan på lönsamheten i svenska jordbruksföretag, samt 4) andra miljöeffekter. Det studeras även hur intäkter från konsumtionsskatten kan användas för att motverka vissa negativa ekonomiska konsekvenser av skatten i jordbruket, samt ytterligare utsläpps begränsande åtgärder.

Resultaten visar att en konsumtionsskatt på livsmedel som motsvarar den svenska koldioxidskatten år 2015 (1,15 kronor per kg CO<sub>2</sub>) och som omfattar alla utsläpp ur ett livscykelperspektiv fram till affären skulle ha potential att minska växthusgasutsläppen från livsmedelskonsumtionen med drygt 10 procent. Priset på genomsnittligt nötkött ökar med 18 procent med en sådan skatt, medan priset på grönsaker endast ökar med några få procent. Om skatten endast omfattar animaliska produkter blir utsläppsminskningen 8 procent. Om endast nötkött, som är det livsmedel som orsakar i särklass högst växthusgasutsläpp per kg, beskattas på samma sätt, minskar utsläppen med cirka fyra procent. Om skatten endast omfattar utsläpp av metan och lustgas i jordbruket minskar utsläppen också med cirka fyra procent. En klimatskatt på alla livsmedel är regressiv, det vill säga låginkomsttagare kommer betala en större andel av sin inkomst i livsmedelsskatt. Tidigare forskning har visat att en skatt på bara kött slår hårdast mot medelklassen.

De konsumtionsförändringar som blir en följd av en klimatskatt på livsmedel leder också till minskningar av miljöbelastningen inom andra miljöområden vilket framför allt är en effekt av den minskade konsumtionen. Även användning av betesmark minskar. Beroende på var betet sker, det vill säga på vilka typer av marker och i vilka länder, kan det ha negativa eller positiva konsekvenser. I Sverige behövs en viss mängd betesdjur för att hävda naturbetesmarker som är rika på biologisk mångfald. I detta projekt har det inte varit möjligt att särskilja på kött från olika platser så det har inte gått att bestämma vilken typ av bete som påverkas, det vill säga om det är bete på åkermark, gräsmark utomlands, naturbetesmark i Sverige, eller utomlands. För att hantera en potentiell målkonflikt där en klimatskatt slår mot bete av naturbetesmark i Sverige skulle ersättningarna till naturbetesmarkerna kunna höjas vid införandet av en klimatskatt. Det råder idag inte brist i Sverige på idisslare som kan beta naturbetesmarker men många idisslare föds upp på stall och/eller betar på åkermark.

En klimatskatt på livsmedel i konsumentled skulle generera intäkter till statskassan på närmare 20 miljarder kronor årligen om alla livsmedel beskattas baserat på alla utsläpp fram till affären, eller 12 miljarder kronor med en skatt endast på

---

<sup>27</sup> Röös, Säll och Moberg (2021)

metan och lustgas från jordbruket. Dock har en klimatskatt på livsmedel negativ påverkan på de svenska jordbrukarnas inkomster på grund av minskad efterfrågan på livsmedel – de minskar med cirka fem procent enligt modellering i detta projekt. Ett sätt att motverka denna negativa effekt på lantbrukarnas inkomster är att återföra delar av skatteintäkterna till jordbruket. Ett alternativ på sådan återföring som också medför stora minskningar av utsläppen av växthusgaser (utöver de minskningar som konsumtionsförändringarna leder till) är ersättning för att återvåta torvmarker. Andra alternativ för åtgärder som undersökts i projektet är ersättning för att anlägga våtmarker för att minska läckage av kväve och fosfor samt ökade ersättningsnivåer för skötsel av naturbetesmarker.

Andra viktiga aspekter vid en utformning av en skatt inkluderar juridiska och administrativa förutsättningar, samt en rad aspekter som har med skattens acceptans att göra. Jordbruket och livsmedelsproduktionen är utöver påverkan på miljön också förknippade med andra hållbarhetsaspekter såsom utmaningar inom antibiotikaanvändning och djurvälstånd. Dessa aspekter ingår inte i detta projekt och behöver således beaktas i kommande projekt och utredningar om hur styrmedel på livsmedel bör utformas. Andra kunskapsluckor vi identifierat under arbetets gång handlar bland annat om hur konsumenter byter inom livsmedelsgrupperna. Detta inkluderar till exempel att göra separata analyser för betalningsviljan på exempelvis svenskt naturbeteskött och importerat nötkött.

## Appendix 1:2 – Intervjupersoner

Tabell A1:1. Intervjupersoner och deras funktion i projektet.

Namn och organisation	Funktion i projektet
Anita Lundström, Naturvårdsverket	Följare
Nora Smedby, Naturvårdsverket	Intern rapportgranskare
Karin Hansen och Kerstin Jansbo, Naturvårdsverket	Forskningssekreterare
Kajsa Olsson, Naturvårdsverket	Forskningskommunikatör
Elin Röös, Sveriges Lantbruksuniversitet	Projektledare för det aktuella forskningsprojektet
Harald Svensson, Jordbruksverket	Referensgruppsmedlem
Anna-Karin Quetel	Referensgruppsmedlem
Maria Dirke, Lantbrukarnas riksförbund	Referensgruppsmedlem
Magnus Därth, Kött- och charkföretagen	Referensgruppsmedlem
Anna Richert, Världsnaturfonden	Referensgruppsmedlem
Per-Anders Jande, Svensk mat- och miljöinformation	Referensgruppsmedlem

## Appendix 1:3 – Intervjuguide

### Forskningssekreterare

#### *Ramar*

Skulle ni kunna beskriva er roll i relation till projektet?

Hur gör ni för att identifiera kunskapsluckor inför val av forskningssatsning eller val av enskilda projekt?

Hur motiverades valet av forskningsområde?

Diskuterades effekter och nytta av forskningssatsningen i samband med utlysningen?

Diskuterades möjligheter att implementera forskningsresultaten?

Hur ser beredningsprocessen ut? Vilken roll har ni och andra i den?

Spelar originalitet någon roll?

Hur väljs följarna ut? Finns det konkurrens i fråga om att vara följare? Ersätts följare som inte längre kan vara med?

Hur ser kopplingen mellan denna utlysning/detta projekt och PRINCE ut?

#### *Resultat och nytta*

Hur har ni tänkt att forskningsresultaten skulle komma till nytta? Skulle ni kunna beskriva hela kedjan från utlysning till nytta?

I vilken grad stämmer den tänkta effektkedjan överens med det faktiska utfallet så här långt i den mån du kan bedöma det? Enligt din bedömning: i vilken grad ledde det faktiska utfallet från forskningsprojektet till det mål som ni formulerade vid utlysningen?

Hur skulle ni själva beskriva att nyttan med projektets resultat har sett ut och vilken potential har de? Finns det andra nyttor än att riksdagen beslutar om ändrade skatter på livsmedel?

- Om ja, i så fall för vem?
- Vilken potential har nyttan/resultatet för dem?
- Om nej, varför har projektet inte bidragit till nytta?
- Vad skulle krävas för att projektets resultat skulle kunna bidra till nytta?

Ser ni på relevans och nytta som samma sak? Avses med relevans myndigheten eller samhället i stort eller delar av samhället?

Kan ni beskriva hur forskningsresultatet togs emot internt på Naturvårdsverket?

Diskuterades frågor om nytta, effekter och implementering när resultatet levererades?

#### *Implementering och spridning*

På vilket sätt har ni spritt resultaten? Hur har det tagits emot och vad har ni fått för reaktioner?

Hur har resultaten använts hos Naturvårdsverket?

Hur har resultaten använts i relation till andra intressenter?



Hur har genomslaget i politiken sett ut enligt er mening och hur skulle ni värdera det?

Hur har genomslaget i media sett ut enligt er mening och hur skulle ni värdera det?

Finns det något ytterligare som ni ser att Naturvårdsverket kan göra eller bör göra för att forskningen ska komma till nytta för?

#### *Avslutning*

Vad tycker ni fungerade bra med den här forskningsutlysningen från start till mål?

Vad tycker ni fungerade mindre bra med den här forskningsutlysningen från start till mål?

Finns det lärdomar som ni har dragit från den här forskningsutlysningen som kan utveckla hur Naturvårdsverket arbetar med forskningsanslaget?

Vad ser ni för utmaningar avseende nyttan av den forskning som Naturvårdsverket ger stöd till?

Finns det något jag borde ha frågat om som du vill lägga till?

Finns det någon mer ni tycker att vi borde kontakta?

## Kommunikatör på forskningsenheten

### *Ramar*

Skulle du kunna beskriva din roll i relation till projektet? Vi vilka tillfällen har du varit aktivt involverad? Har du haft egen kontakt med forskare?

Hur är forskningsenhetens kommunikation kopplad till annat som händer på myndigheten?

### *Implementering och spridning*

På vilket sätt har ni spritt resultaten? Hur har det tagits emot/vad har ni fått för reaktioner?

Hur har genomslaget i politiken sett ut enligt din mening och hur skulle du värdera det?

Hur har genomslaget i media sett ut enligt din mening och hur skulle du värdera det?

### *Avslutning*

Vad tycker du fungerade bra avseende kommunikationen med den här forskningsutlysningen från start till mål?

Vad tycker du fungerade mindre bra avseende kommunikationen med den här forskningsutlysningen från start till mål?

Vad ser du för utmaningar avseende nyttan av den forskning som Naturvårdsverket ger stöd till?

Vad ser du för utvecklingspotential för kommunikationen av forskningsresultat?

Finns det något jag borde ha frågat om som du vill lägga till?

## Forskare

### *Ramar*

Hur kommer det sig att du/ni sökte medel från den här forskningsutlysningen?

Var ni på något sätt involverade i utformningen av utlysningen? T.ex. har det förekommit underhandskontakter innan den formella utlysningen publicerats? Har ni genomfört studier på uppdrag av Naturvårdsverket tidigare?

Om utlysningen inte hade funnits eller ni inte hade fått bidraget, hur såg förutsättningarna ut för att detta forskningsprojekt ändå skulle ha blivit genomförd?

Skiljer sig en ansökan till en statlig myndighet som Naturvårdsverket från ansökningar till ett forskningsråd eller forskningen finansieras av universitets basanslag? Om ja, på vilket sätt?

Hur ser du på forskningsmedel från Naturvårdsverket som har fokus på nytta i relation till forskningsmedel från många andra finansiärer?

I vilken utsträckning skulle du säga har utlysningstexten styrt val av forsknings-tema och utformningen av projektet?

Hur mycket skiljer detta forskningsprojekt sig från tidigare som du/ni genomfört?

Vilka förväntningar har ni på just Naturvårdsverket som bidragsgivare?

Hur tycker du att processen från utlysning till spridning har fungerat för er?

Hur har kontakten med projektföljarna sett ut? Hur har de påverkat/inte påverkat?

Hur lätt eller svårt var det att identifiera personer att ingå i referensgruppen? Vem har valt ut deltagarna? Hur har kontakten med referensgruppen sett ut? Hur har de påverkat/inte påverkat?

### *Resultat och nytta*

När ni formulerade ansökan, vilken form av nytta tänkte ni att projektet skulle ge?

Vem skulle ha nytta av resultaten bortsett från akademien?

Hur skulle du själv beskriva att nyttan med projektets resultat har sett ut och vilken potential har de? Finns det andra nyttor än att riksdagen beslutar om ändrade skatter på livsmedel?

- Om ja, i så fall för vem?
- Vilken potential har nyttan/resultatet för dem?
- Om nej, varför har projektet inte bidragit till nytta?
- Vad skulle krävas för att projektets resultat skulle kunna bidra till nytta?

Hur upplevde du att forskningsresultaten togs emot på Naturvårdsverket?

Diskuterades frågor om nytta, effekter och implementering när resultatet levererades?

Har du en tydlig uppfattning om vad Naturvårdsverket har velat ha för nytta av forskningsresultaten?

Har innehållet i forskningsprojektet påverkats av referensgruppsmötena? Om ja, på vilket sätt?

### *Implementering och spridning*

Hur har ni spridit forskningsresultaten utöver genom tidskriftsartiklar? Vilken, om någon, återkoppling har ni fått när ni spridit resultaten?

Hur har genomslaget i politiken sett ut enligt din mening och hur skulle du värdera det?

Hur har genomslaget i media sett ut enligt din mening och hur skulle du värdera det?

Skulle du bedöma att era resultat har blivit mer eller mindre uppmärksammade än vad man hade kunnat förvänta sig av ett sådan projekt?

Vilka ser du som målgrupp för forskningsresultaten?

- I vilken grad tycker du att dessa målgrupper har tagit till sig forskningsresultaten?

Förekom någon dialog mellan er forskare och Naturvårdsverket om användbarheten av forskningsresultaten?

Har du en tydlig uppfattning om vad Naturvårdsverket har velat ha ut av forskningsresultaten?

- Diskuterades nytta? För vem?

När ni formulerade ansökan, vad tänkte ni att projektet skulle leda till?

- Funderade ni över vilken form av nytta tänkte ni att projektet skulle ge?

Hur ser du på om Naturvårdsverket skulle stärka kraven på att forskarna ska bidra till implementeringen av forskningsresultaten?

### *Avslutning*

Skulle du kunna tänka sig söka medel från Naturvårdsverket igen? Motivera!

Finns det något jag borde ha frågat om som du vill lägga till?

Finns det någon mer du tycker att vi borde kontakta?

## **Sakhandläggarna/följarna**

### *Ramarna*

Skulle du kunna beskriva din roll i relation till projektet?

Varför valde du att följa just detta projekt?

Var det konkurrens om att bli följare?

En av följarna slutade under projektets gång, har det funnits någon ersättare?

Har ni haft någon dialog med forskarna utöver referensgruppsmötena under projektets gång eller efter att projektet avslutats? Hur såg den ut?

Var du med och identifierade kunskapsluckor? Hur detta arbete till?

### *Resultat och nytta*

Hur har ni tänkt att forskningsresultaten skulle komma till nytta? Skulle du kunna beskriva hela kedjan från utlysning till nytta?

I vilken grad stämmer den tänkta effektkedjan överens med det faktiska utfallet så här långt i den mån du kan bedöma det? Enligt din bedömning: i vilken grad ledde

det faktiska utfallet från forskningsprojektet till det mål som ni formulerade vid utlysningen?

Hur skulle du själv beskriva att nyttan med projektets resultat har sett ut och vilken potential har de? Finns det andra nyttor än att riksdagen beslutar om ändrade skatter på livsmedel?

Har du eller dina kolleger haft nytta av forskningsprojektet?

Ser ni på relevans och nytta som samma sak?

Avses med relevans myndigheten eller samhället i stort eller delar av samhället?

Kan du beskriva hur forskningsresultatet togs emot internt på Naturvårdsverket?

Diskuterades frågor om nytta, effekter och implementering när resultatet levererades?

Hur skulle du själv beskriva att nyttan med projektets resultat har sett ut och vilken potential har de?

Finns det något som du ser att Naturvårdsverket hade kunnat göra eller bör göra för att forskningen ska komma till nytta?

Vad ser du för utmaningar avseende nyttan av den forskning som Naturvårdsverket finansierar?

#### *Implementering och spridning*

Finns det något krav att som följare sprida resultaten av forskningsprojekt och bidra till implementeringen?

På vilket sätt har du spritt resultaten?

Hur ser handläggarna på resultatet?

Hur har genomslaget i politiken sett ut enligt din mening och hur skulle du värdera det?

Hur har genomslaget i media sett ut enligt din mening och hur skulle du värdera det?

Hur vill handläggare på Naturvårdsverket ha information om resultatet om forskningsresultat?

#### *Avslutning*

Finns det något jag borde ha frågat om som du vill lägga till?

Finns det någon mer du tycker att vi borde kontakta?

## Övriga referensgruppsdeltagare

### *Ramarna*

Skulle du kunna beskriva din roll i relation till projektet?

Hur kom det sig att du skulle vara med i referensgruppen?

Hur anknyter temat Klimatskatt på livsmedel på det du eller din organisation arbetar med?

Om denna forskning inte hade kommit till stånd, hade ni försökt att få tillgång till kunskap på detta område ändå?

Hur har dialogen med forskarna sett ut under projektets gång och efter att projektet har avslutats?

Har ni haft någon dialog med forskarna utöver referensgruppsmötena under projektets gång eller efter att projektet avslutats? Hur såg den ut?

#### *Resultat och nytta*

Vilka förväntningar har du haft på projektets resultat och den eventuella nytta som är förknippat med det?

Hur skulle du själv beskriva att nyttan med projektets resultat har sett ut och vilken potential har de? Finns det andra nyttor än att riksdagen beslutar om ändrade skatter på livsmedel?

Har du eller dina kolleger haft nyttan av forskningsprojektet?

- Om ja, hur. Om nej, varför inte?

Kan du beskriva hur forskningsresultatet togs emot i er organisation?

Diskuterades frågor om nytta, effekter och implementering när resultatet levererades?

#### *Implementering och spridning*

Hur vill ni helst ha information om forskningsresultat?

Upplever du att det finns förväntningar att som referensgruppsdeltagare sprida resultaten av forskningsprojekt och bidra till implementeringen?

På vilket sätt har du eller dina kolleger spritt resultaten om du har det? Vilken, om någon, återkoppling har ni fått när ni spridit resultaten?

Om du har någon uppfattning, hur har genomslaget i politiken sett ut enligt din mening och hur skulle du värdera det?

Om du har någon uppfattning, hur har genomslaget i media sett ut enligt din mening och hur skulle du värdera det?

Finns det något som du ser att Naturvårdsverket hade kunnat göra eller bör göra för att forskningen ska komma till nytta?

#### *Avslutning*

Vad ser du för utmaningar avseende nyttan av den forskning som Naturvårdsverket finansierar?

Finns det något jag borde ha frågat om som du vill lägga till?

Finns det någon mer du tycker att vi borde kontakta?

## Appendix 1:4 – Sökningar i riksdagens databas

Tabell A1:2. Sökresultat bland motioner.

Sökord	Antal träffar
klimatskatt*	4
livsmedel*	10 360 inte gått igenom
livsmedel* OCH skatt*	3 397 inte gått igenom
klimatskatt på livsmedel	15 inom aktuella år
klimatskatt på kött	6 inom aktuella år
miljöskatt på livsmedel	50 inom aktuella år
miljöskatt på kött	11 inom aktuella år
livsmedelsskatt	0
skatt livsmedel	324 inom aktuella år, inte gått igenom
skatt kött	75 träffar inom aktuella år
moms livsmedel	70 träffar inom aktuella år
moms kött	5 träffar inom aktuella år

Tabell A1:3. Sökresultat bland övriga dokument.

Sökord	Antal träffar
klimatskatt på livsmedel	40
klimatskatt på kött	20
miljöskatt på livsmedel	160, inte gått igenom
miljöskatt på kött	76, inte gått igenom
livsmedelsskatt	4
skatt livsmedel	1 069, inte gått igenom
Skatt kött	383, inte gått igenom
moms livsmedel	308, inte gått igenom
moms kött	114

## Appendix 1:5 – Sökningar i Mediearkivet

(klimatskatt AND livsmedel\*) OR

(klimatskatt AND kött\*) OR

(miljöskatt AND livsmedel\*) OR

(miljöskatt AND kött\*) OR

(moms\* AND livsmedel\*) OR

(moms\* AND kött\*) OR

(mervärdesskatt\* AND livsmedel\*) OR

(mervärdesskatt\* AND kött\*) AND

(Slu OR lantbruksuniversitet\* OR Rööf OR Säll OR Gren OR Moberg)

147 träffar

## Appendix 1:6 – Förteckning över riksdagsdokument

### Riksdagsprotokoll

Riksdagens protokoll 2015/16:106

Riksdagens protokoll 2016/17:50

Riksdagens protokoll 2019/20:50

### Utskottsbetänkanden

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2014/15: MJU13 Klimatpolitik m.m.

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2016/17: MJU23 En livsmedelsstrategi för Sverige

Skatteutskottets yttrande 2016/17: SkU7y En livsmedelsstrategi för Sverige

Skatteutskottets betänkande 2016/17: SkU24 Punktskatter

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2017/18: MJU18 Landsbygdsolitik

Skatteutskottets betänkande 2017/18: SkU10 Punktskatter

### Motioner

Motion till riksdagen 2016/17:1334 av Stefan Nilsson m.fl. (MP) Klimatskatt på livsmedel

Motion till riksdagen 2016/17:1645 av Kent Härstedt (S) Minskad köttkonsumtion

Motion till riksdagen 2017/18:362 av Nina Lundström (L) Utveckla klimatsmarta styrmedel för livsmedel

Motion till riksdagen 2017/18:2770 av Stefan Nilsson m.fl. (MP) Klimatskatt på livsmedel

Motion till riksdagen 2018/19:2299 av Maria Gardfjell m.fl. (MP) Ny skatt för att främja minimal antibiotikaanvändning i djuruppfödningen inom EU och globalt

Motion till riksdagen 2018/19:2732 av Maria Ferm m.fl. (MP) Klimatet kan inte vänta

Motion till riksdagen 2018/19:2896 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M) Bättre förutsättningar för svenskt jordbruk och svensk livsmedelsproduktion

Motion till riksdagen 2019/20:2669 av Louise Meijer m.fl. (M) Bättre förutsättningar för svenskt jordbruk och svensk livsmedelsproduktion

Motion till riksdagen 2019/20:3480 av Jens Holm m.fl. (V) med anledning av prop. 2019/20:65 En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan

Motion till riksdagen 2021/22:4061 av Elisabeth Falkhaven m.fl. (MP) Djurpolitik för en postpandemisk värld

### Övriga dokument

2016/17:RFR11 Skatteutskottets seminarium om Skattereformen 25 år – dess historia och framtid

Regeringens proposition 2016/17:104 En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet

Regeringens skrivelse 2017/18:238 En klimatstrategi för Sverige

# Bilaga 2.

## Fallstudie/Utvärdering av forskningsenhetens hantering av forskningsprojekt om tillsyn och metoden motiverande samtal

### 1. Inledning

Naturvårdsverket har i uppgift att finansiera forskning som kan vara till nytta för myndighetens och Havs- och vattenmyndighetens arbete med att uppnå en förbättrad naturmiljö. Som ett led i detta arbete har Naturvårdsverket finansierat tre forskningsprojekt med fokus på effektivare tillsyn.

Det första projektet var "Effektiv miljötillsyn", vilket avslutades 2013. Detta projekt bestod av en större forskargrupp. Därefter sökte en mindre del av gruppen medel i en andra forskningsutlysning. Det projektet resulterade i "Tillsynen som styrmedel för förbättrat miljöbeteende" (Inspections and enforcement as instruments for enhancing environmental behavior), som avslutades 2017. Det tredje projektet var "Utvärdering av tillsynen som styrmedel för att uppnå miljö kvalitetsmålen" inom ramen för forskningsutlysningen "Miljölagstiftningen som styrmedel". Detta projekt avslutades 2019 och har varit i huvudfokus för denna utvärdering.

#### 1.1 Val av forskningsprojekten om tillsyn och motiverande samtal

Forskningsprojektet "Inspections and enforcement as instruments for enhancing environmental behavior"<sup>28</sup> med tillhörande "Tillsynen som styrmedel – Uppföljning av tidigare forskningsprogram"<sup>29</sup> var av intresse att utvärdera ur flera aspekter. Ett motiv var att dessa projekt var sammanlänkande med den tidigare forsknings satsningen "Effektiv tillsyn" och rapporten "Effektiv miljötillsyn"<sup>30</sup>. På så sätt fanns en serie forskningsprojekt med samma tema. Detta innebar att Naturvårdsverket

---

<sup>28</sup> Herzing, M. och Jacobsson, A. (red.). (2017). *Inspections and enforcement as instruments for enhancing environmental behavior*.

<sup>29</sup> Herzing, M., Wickström, H., Forsberg, L., Jacobsson, A. och Källmén, H. (2019). *Utvärdering av tillsynen som styrmedel*.

<sup>30</sup> Artman, H. et al. (2013). *Effektiv miljötillsyn*.



hade identifierat tillsyn som ett viktigt forskningsområde. Det blev då intressant att utvärdera eventuella effekter av satsningar på detta tema.

“Tillsynen som styrmedel – Uppföljning av tidigare forskningsprogram” hade också kopplingar till det så kallade ”Miljöbalkprojektet”. I projektet identifierade Naturvårdsverket ett antal områden kopplade till Miljöbalken (SFS 1998:80) där mer kunskap bedömdes behövas. Ett av dessa områden var tillsyn. På så sätt identifierade myndigheten återigen tillsyn som ett viktigt kunskapsområde.

Naturvårdsverket erbjuder såväl vägledning som tillsynsvägledning inom flertalet områden. Ett av dessa områden är avfall. En viktig målgrupp för vägledningen och tillsynsvägledningen är kommuner. Denna utvärdering kan därför bidra till att öka kunskapen om tre av Naturvårdsverkets sakområden: avfallshantering, tillsyn och vägledning.

Naturvårdsverket har tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, Energimyndigheten och Svenska kraftnät inom ramen för ett regeringsuppdrag tagit fram en nationell strategi för tillsyn enligt Miljöbalken (SFS 1998:808). I strategin ingick även uppföljning och utvärdering av tillsynen. Projektet pågick till år 2023.<sup>31</sup> Kunskapssamordningsenhetens utvärdering av forskningsprojekten kan vara av intresse för arbetet med miljöbalkstillsynen.

Vidare var det intressant att utvärdera effekterna av inspektörernas arbete med hjälp av motiverande samtalsmetoden (MI-metoden) då det har gått en tid, över fem år, sedan inspektörerna först blev utbildade i att använda metoden. På så sätt var det möjligt att undersöka om eventuella effekter av utbildning i metoden kvarstår i de fem kommuner som deltog i projektet. Vidare var det möjligt undersöka om MI-metoden har fått genomslag i Naturvårdsverkets arbete med avfall och tillsyn. Det var också möjligt att se om forskningsresultatet har spridit sig till andra aktörer som arbetar med tillsynsfrågor.

Projektet har anknytning till en planerad forskningssatsning om matsvinn då en del av restaurangavfallet består av mat. Den satsningen var planerad att starta år 2022.

## 1.2 Syften

Detta delprojekt var en av två fallstudier<sup>32</sup> där vi undersökt om resultat från nyligen avslutade forskningssatsningar har använts och skapat värde i relation till förväntad nytta. På så sätt ville vi studera vilken typ av nytta som forskningssatsningar eventuellt hade gett upphov till och hur de eventuellt skapat värde i relation till målet och uppdraget med Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag.

Det övergripande syftet med detta delprojekt har således varit att bidra till forskningsenhetens utvecklingsarbete. Detta både vid prioritering och utformning av kommande forskningssatsningar och vid genomförandet av kommande utvärderingar så att satsningarna blir mer användbara för aktörer som identifierats som relevanta mottagare.

Ett annat syfte har varit att undersöka om forskningsresultatet har kommit till nytta för handläggare på Naturvårdsverket som arbetar med avfall och tillsynsfrågor.

---

<sup>31</sup> Naturvårdsverket (2021). Nationell strategi för tillsyn enligt miljöbalken. Naturvårdsverket. <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/nationell-strategi-for-miljobalkstillsynen/> (2021-11-05).

<sup>32</sup> Se Bilaga 1. Utvärdering av forskningsenhetens hantering av forskningsprojektet Klimatskatt på livsmedel.

Annorlunda uttryckt har vi undersökt om handläggarna upplevt att resultatet hjälpt dem i deras arbete.

Ett tredje syfte har varit att utvärdera eventuella effekter som de tre forskningsprojekten har haft för kommunala inspektörer, i huvudsak med fokus på restaurangavfall. Med nytta avsågs om kommunala inspektörer använt sig av MI-metoden.

Vidare har syftet varit att bedöma vilken potential det fanns för att forskningsresultatet att få mer långsiktiga effekter framöver. Detta kunde exempelvis ske genom att kunskap om metoden som tagits fram under forskningssatsningar spridits till olika tillsynsaktörer.

### 1.3 Frågeställningar

Följande frågeställningar har varit vägledande för utvärderingen

- Vilken verksamhetslogik låg bakom forskningsprojekten om tillsyn och motiverande samtal?
- I vilken mån har Naturvårdsverket i sin roll som vägledande myndighet tagit till sig motiverande samtal som metod för tillsyn?
- I vilken mån har kommunala inspektörer tagit till sig motiverande samtal (MI) som metod vid tillsyn av restaurangers avfallshantering?
- Vilka eventuella lärdomar kan Naturvårdsverket dra från dessa forskningsprojekt inför framtida forskningsprojekt?
- Vilka möjligheter såg intervjupersonerna för att MI-metoden skulle kunna bidra till effektivare tillsyn?

### 1.4 Avgränsning

I de tre projekten testade forskarna hur metoden motiverande samtal (MI-metoden) fungerade i olika tillsyns- och inspektionskontexter. Vi har valt att fokusera på kommunala inspektörers tillsyn av restaurangers avfallshantering. Detta eftersom forskarnas utvärdering påvisar positiv effekt av användning av motiverande samtal (MI) i denna kontext.<sup>33</sup> Ett annat motiv till att fokusera på denna användning var att Naturvårdsverket tillhandahåller vägledning inom avfallsområdet.

Vidare ingick en utvärdering av huruvida Naturvårdsverket inkluderat forskningens resultat i sitt vägledningsarbete och arbetet med avfall. Inspektörer och myndighetens medarbetare som arbetar med vägledning inom området har setts som centrala mottagare av forskningsresultatet.

Utvärderingen undersökte också om MI-metoden var känd och eventuellt använd av kommunala inspektörer som kunde inspektera restaurangers avfallshantering. Denna del av utvärderingen var dock mindre då det inte var denna fråga som var i fokus. En mindre kartläggning av hur kommunala inspektörer arbetade gav ändå en fingervisning om MI-metodens spridning. Kartläggningen gav också kunskap om inspektörernas vetskap om och intresse för Naturvårdsverkets forskningsanslag.

---

<sup>33</sup> Utvärderingen visar samtidigt att MI-metoden exempelvis inte har lika stor effekt när länsstyrelsens inspektörer inspekterar djurhållning. Källa: Herzing, M., Wickström, H., Forsberg, L., Jacobsson, A. och Källmén, H. (2019).

## 2. Metod och material

I detta kapitel har vi först beskrivit det analytiska ramverk som rapporten vilar på. Dessutom har vi beskrivit dels de metoder som använts för rapporten, dels det material som vi har använt för att genomföra utvärderingen.

### 2.1 Analytiskt ramverk

Utvärderingens analytiska ramverk har utgått ifrån verksamhetslogik och begreppet ”tolkningsflexibilitet”. Det analytiska ramverket har använts i utvärderingen för att strukturera och analysera insamlat material.

#### 2.1.1 VERKSAMHETSLOGIK

Verksamhetslogik<sup>34</sup> är ett stöd för att beskriva, systematisera och analysera insatsers eller verksamheters förutsättningar, genomförande och förväntade resultat. Verktöget kan användas i planering av insatser, för att identifiera effekter och styra mot dem i genomförande. Verksamhetslogik kan också användas i uppföljning och utvärdering av insatser, till exempel för att studera om önskade effekter har uppnåtts och hur genomförandet av en insats har fungerat. Det kan också användas för att undersöka om genomförandet av en insats har fungerat som önskat.<sup>35</sup>

I verksamhetslogik ingår även att klargöra de *antaganden* som ligger till grund för att tro att det ena leder till det andra.<sup>36</sup> Klargöranden av antaganden innebär att synliggöra faktorer (interna eller externa) och andra aktörer som kan påverka om de önskade effekterna kan uppnås. Klargörande av vilka antaganden som ligger till grund för en verksamhetslogik hjälper bland annat till att identifiera vilka aktiviteter och prestationer som behövs och hur de bör genomföras för att förväntade effekter ska kunna uppnås.

De antaganden som görs i verksamhetslogiken ovan är att positiva resultat av forskningen används så leder de till nytta och bidrar till att uppnå mål.

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 av en insats. Processutvärdering kan också handla om att justera olika delar i processen utifrån lärdomar som har dragits vid utvärderingar av tidigare insatser.<sup>37</sup> På så sätt har processutvärdering ett framåtsyftande perspektiv. Lärdomar från en sådan utvärdering kan användas av en organisation för att vidareutveckla sin verksamhet.

Denna utvärdering kan ses både som en effekt- och en processutvärdering. Detta då vi har utvärderat effekterna av tre forskningsprojekt, och en processutvärdering

---

<sup>34</sup> Verksamhetslogik är Ekonomistyrningsverkets benämning på en modell som används som stöd för att planera och styra insatser mot effekter samt för att följa upp och utvärdera insatser. Se till exempel Ekonomistyrningsverket (2012). *Programteori och verksamhetslogik – ett metodstöd för Regeringskansliet* och Ekonomistyrningsverket. 2014. Att få rätt saker att hända. Verksamhetsstyrning i statliga myndigheter.

Inom utvärderingsforskning används ofta benämningen programteori för samma typ av modell.

<sup>35</sup> Ekonomistyrningsverket (2016). *Vägledning verksamhetslogik*. <https://www.esv.se/contentassets/147db303c0ee4b8f8bd79f9bf2155d91/2016-31-vagledning-verksamhetslogik.pdf> (2020-12-04).

<sup>36</sup> Ekonomistyrningsverket (2016)

<sup>37</sup> Vedung, E. (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning*.

då vi har utvärderat forskningsenhetens arbete med forskningsanslaget samt gett rekommendationer om hur enhetens arbete skulle kunna utvecklas.

### 2.1.2 TOLKNINGSFLEXIBILITET

Begreppet tolkningsflexibilitet innebär att det finns flera parallella tolkningar av en fråga. Dessa parallella tolkningar konkurrerar med varandra och det är ytterst en social förhandlingsfråga om vilken tolkning som får gehör och sprids. Olika tolkningar fortsätter att konkurrera tills en så kallad 'stängning' uppstår. När enighet om en tolkning nåtts och när andra tolkningar har utestängts kan en stängning sägas ha uppstått. En stängning är inte evig, utan en ny situation av tolkningsflexibilitet kan uppstå. Detta kan till exempel ske om nya personer involveras i en fråga. För att en stängning ska bestå krävs att ett större antal personer eller hela samhället har samma tolkning.<sup>38</sup>

Annorlunda uttryckt behöver tolkningsflexibiliteten kring syftet med Naturvårdsverkets forskningsanslag, de olika forskningsprojekten samt hur spridning av resultat och implementering av dessa ska ske, vara begränsad. Ju mer tolkningsflexibilitet, desto mindre chanser för att Naturvårdsverkets mål med forskningen uppnås. Tolkningsflexibilitet skulle också kunna innebära att personal på Naturvårdsverket har olika uppfattningar om den interna ansvarsfördelningen kopplat till forskningsprojekt. Det skulle också kunna innebära att aktörer som involveras i projektet har olika tolkningar av deras och andra aktörers roller och ansvar. När det gäller spridning och implementering av forskningsresultat skulle stängning innebära att evidensbaserad kunskap från ett forskningsprojekt om en miljöfråga får genomslag i det vidare samhället.

## 2.2 Metod och material

Den huvudsakliga metod som har använts i utvärderingen är olika former av intervjuer. Materialet bestod av intervjuer med aktörer som varit involverade i forskningsprojekten eller som har varit mottagare för forskningsresultatet. Vi har även gått igenom en mindre mängd skriftligt material med koppling till projekten.

### 2.2.1 DJUPINTERVJUER

Den första delen bestod av djupintervjuer med handläggare på forskningsenheten och tillsynsvägledningensheten. Intervjuerna genomfördes mot bakgrund av att det är forskningsenheten som ansvarar för att samordna och administrera myndighetens arbete med forskningsutlysningar. De handläggare som var primära mottagare för resultatet på Naturvårdsverket var personer som arbetade med tillsyn.

Den andra kategorin av djupintervjuer har skett med två av de forskare (forskningsledaren och en psykolog) som genomfört projekten respektive två inspektörer som ingick i projektet. Till en början deltog sju inspektörer i projektet. Vid utvärderingens genomförande våren 2022 arbetade fyra av dessa inspektörer med liknande inspektioner som i forskningsprojekten. Två av dessa anmälde intresse för att bli intervjuade. Intervjuerna med forskarna har genomförts enskilt medan intervjun

---

<sup>38</sup> Collins, H. M. (1981). "Public Experiments and Displays of Virtuosity. The Core-Set Revisited", Collins, H. M. (1992). *Changing Order. Replication and Induction in Scientific Practise* och Johansson, H. S. (2008). *Demokrati på delegation: lokaliseringen av det svenska kärnavfallet*.

med inspektörerna har genomförts som en parintervju. Slutligen har en intervju genomförts med en tidigare miljöchef som ingick i en referensgrupp kopplad till ett av forskningsprojekten.

## 2.2.2 TELEFONINTERVJUER

Slutligen bestod intervjumaterialet av kortare samtal med inspektörer i andra kommuner. Materialet som har använts i utvärderingen består också av kortare telefonsamtal med tjänstepersoner hos 13 kommuner (se Tabell B2:1). De 13 kommunerna, det vill säga knappt fem procent av landets kommuner, har slumpats utifrån Sveriges kommuners och regioners (SKR) indelning.

Då vi har pratat med ett begränsat antal kommuner bör svaren ses som exempel på hur inspektörer arbetat och tänkt om sitt arbete snarare än fakta gällande alla kommuner.

SKR:s indelning består av tre huvudkategorier med underkategorier. Utifrån det slumpade urvalet har vi sedan kontaktat ett representativt urval i respektive kategori. Hur stort urvalet från varje kategori var berodde på hur stor andel respektive huvudgrupp (A)<sup>39</sup> eller kommungrupp (B2-C9) utgjorde av det totala antalet kommuner. Genom att slumpa fram antalet kommuner utifrån SKR:s gruppindelning har vi fått svar från kommuner av olika karaktär. De kommuner som ingick i forskningsprojekten har valts bort och har inte ingått i slumpningen av kommuner.

**Tabell B2:1. Lista över kommuner som de intervjuade arbetade vid.**

Kommun	Grupp
Falun	C6
Gnosjö	C7
Hörby	B4
Karlskoga	C6
Kil	B4
Kinda	B5
Nordanstig	C7
Norsjö	C8
Strömstad	C9
Sundsvall	B3
Tyresö	A
Vellinge	A
Ödeshög-Mjölby*	C7

Källor: Telefonintervjuer 2022-01-2022-02

*\*Ödeshög slumpades ut att vara en del av intervjustudien men då kommunen har en gemensam miljöförvaltning med Mjölby pratade vi med en inspektör placerad där.*

<sup>39</sup> Då kommungrupp A1 endast består av tre kommuner valde vi att använda huvudgrupp A vid slumpning av kommuner. Detta för att få en större spridning vid urvalet. Se Appendix 2:3 för intervjufrågor.

Slumpningen gav sexton kommuner men i tre av dessa lyckades vi inte få kontakt med en lämplig inspektör att intervjua. Vi bedömde att detta bortfall var av mindre betydelse. Detta då svaren från de 13 intervjuade kommuner var likartade. Vi kan därför anta att vi uppnått så kallad 'mättnad', det vill säga att ytterligare några intervjuer inte skulle ha gett mycket ny information.

Av de 13 intervjuade personerna svarade den ena att hens kommun inte arbetade med tillsyn av restaurangers avfallshantering och att hen inte hade något att bidra med. Vi valde då att inte ställa alla frågor till intervjupersonen. Redogörelsen för telefonintervjuerna bestod därför av 12 svar.

Tjänstepersonerna inom respektive kommun har valts ut genom att vi ringde kommunernas växel och bad att få prata med en person som arbetar med inspektioner av restauranger. Denna metod visade sig inte vara helt enkel då frågan om restaurangers avfallshantering hamnar i gränslandet mellan frågor om avfall, hälso- och miljöskydd samt livsmedelshygien. I vissa fall krävdes samtal med ett par personer innan vi blev kopplade rätt. En majoritet av intervjupersonerna arbetade som miljöinspektörer eller livsmedelsinspektörer.

Telefonintervjuerna var i huvudsak strukturerade med undantag för att inspektörerna fick berätta hur de genomför en inspektion samt hade möjlighet att avsluta intervjun med valfri kommentar. Flera av frågorna hade fasta svarsalternativ och vi kryssade för passande alternativ utifrån intervjupersonens svar.

### 2.2.3 DOKUMENTANALYS

I denna analys ingick dokument som var kopplade till utlysningssprocessen, ansökningstext och de rapporter som forskarna levererade till Naturvårdsverket. Dokument kopplade till utlysningen och ansökningarna använde vi för att rekonstruera den verksamhetslogik som låg bakom de tre forskningsprojekten. Forskarnas rapporter, vilka alla har publicerats i Naturvårdsverkets rapportserie, använde vi för vår beskrivning av forskningsprojekten och motiverande samtal (MI) som metod.

## 3. Hantering av forskningsprojekten på Naturvårdsverket

Den intervjuade forskningssekreteraren sade att i ansvaret för en forskningssatsning ingick att hon utöver behovsinventering och utlysning av medel, även såg till att det fanns handläggare som följde projekten, anordning av årsmöten för projekt och granskningsmöten vid slutrapportering. Det var däremot enheterna på myndigheten som ansvarade för att anmäla behov av forskningsområden. I detta avsnitt har vi redogjort för hur forskningssekreteraren, projektföljaren, forskningsledaren och en av psykologerna i forskningsgruppen sett på hanteringen av projektet.

### 3.1 Erfarenheter från Naturvårdsverkets hantering av forskningsbidraget

Intervjupersonernas erfarenhet av hanteringen av forskningsbidraget varierade. Nedan har vi beskrivit erfarenheterna utifrån olika perspektiv.

### 3.1.1 NATURVÅRDSVERKET IDENTIFIERADE ATT MER KUNSKAP OM TILLSYN BEHÖVS

Enligt vad som framkommer i intervjuerna med personal på Naturvårdsverket så pågick en diskussion om att mer kunskap om tillsyn behövdes. Detta gällde då framför allt möjligheterna att kunna följa upp och utvärdera genomförd tillsyn. Även det interna Miljöbalksprojektet beskrevs i intervjuerna som en bakgrund till att tillsynsfrågor hamnat i fokus.

Således hade handläggare identifierat att mer kunskap om tillsyn behövdes. Följaren som arbetade som handläggare på myndigheten inom tillsynsfrågor sade att det generellt i Sverige fanns ganska lite forskning på tillsynsområdet och vad som var effektiva tillsynsmetoder. Hon upplevde också att den allmänna uppfattningen var att det saknades data för att kunna följa upp tillsynsinsatser. På så sätt blev kunskapen om vilken tillsyn som var effektiv låg. På grund av avsaknad om kunskap menade följaren att all ökad kunskap var bra. Samtidigt betonade hon främst vikten av ökad kunskap om effektiv uppföljning av tillsynsaktiviteter snarare än ökad kunskap om en viss tillsynsmetod eller tillsyn av specifik verksamhet.

Forskningssekreteraren förklarade det faktum att Naturvårdsverket finansierat tre projekt om samma område, en specifik dialogmetod vid tillsyn, just med detta identifierade behov. En annan förklaring var att antalet ansökningar var begränsat och att ansökningarna om MI-metoden och tillsyn höll hög kvalitet. Denna förklaring gav också följaren. De delade också uppfattningen om att det tredje projektet fick finansiering då det fanns ett värde av att följa upp eventuella effekter av MI-utbildning av inspektörer.

### 3.1.2 FORSKNINGEN HADE INTE BLIVIT AV UTAN NATURVÅRDSVERKETS MEDEL

Trots att forskningsledaren och hans närmsta kollega inte hade någon erfarenhet av tillsyn eller MI-metoden beslutade de sig för att söka medel från Naturvårdsverket.

Forskningsledaren sade att motivet till att han sökte medel från utlysningen *Effektiv tillsyn* var att han och kollegan hade beslutat sig för att söka forskningsmedel tillsammans. När de sökte finansieringsmöjligheter hittade de Naturvårdsverkets anslag. Då forskarna sökte medel hos olika finansiärer snarare än sökte medel för forskning om tillsyn, säger han att om Naturvårdsverket inte hade finansierat forskningen så hade den inte blivit av.

### 3.1.3 DEN FÖRSTA ANSÖKNINGSPROCESSEN VAR OMFATTANDE

Inför ansökan kopplat till satsningen *Effektiv tillsyn* bjöds forskningsledaren av Naturvårdsverket in att delta i en workshop kring kommande utlysning. När utlysningen skedde satte forskningsledaren ihop en grupp som tillsammans svarade på Naturvårdsverkets intresseanmälan till ett nytt forskningsprogram. Svaret innehöll information om vad gruppen skulle vilja forska om och hur. Den intervjuade psykologen involverades när forskningsprogrammet hade startat.

Därefter rangordnade Naturvårdsverket avsiktsförklaringarna och de som rankades högst fick gå vidare och skriva en full ansökan. Naturvårdsverket betalade forskarna för att skriva en full ansökan. Just detta sätt att söka medel på hade forskningsledaren inte stött på hos någon annan finansiär. Forskningsledaren berättade att hans grupps ansökan rankades högst och därmed fick de medel för att genomföra sitt första forskningsprojekt.

Programmet startades 2009 och slutrapporterades 2013. Forskningsledarens reflektion om det första programmet var att mycket tid gick åt till administration och att det tog tid från forskningen, något han beklagade. En förklaring kan vara, enligt honom, att forskargruppen var relativt stor vilket ökade administrationen. En annan reflektion var att utlysningstexten var omfattande och innehöll många delar, så många delar att det var svårt för ett forskningsprojekt att täcka in alla. En reflektion från psykologen var att detta program gav bra grund till att undersöka hur MI-metoden fungerar i tillsynssammanhang. Dessa erfarenheter tog forskargruppen med sig till de efterföljande projekten.

#### 3.1.4 DET ANDRA FORSKNINGSPROJEKTET GAV MÖJLIGHET ATT TESTA MI-METODEN

Strax därefter lyste Naturvårdsverket ut mer medel för forskning kopplat till tillsyn. Forskningsledaren och några av forskarna från det första programmet sökte då mer medel och genomförde forskningsprojektet *Tillsynen som styrmedel för förbättrat miljöbeteende*. Motiven till att söka medel från denna satsning var dels att forskarna genom första projektet fått kunskap om tillsynsområdet, dels att forskningsledaren behövde mer forskningsmedel för att kunna behålla sin anställning vid universitetet. Forskningsledaren sade att ansökningsprocessen i anslutning till detta projekt var den som påminde mest om processer hos andra finansärer som han kände till. Detta projekt slutrapporterades 2017. Forskningsledaren menade att projektet i sig var givande, men att forskningsgruppen var väl optimistiska och därför inte riktigt hann med allt de planerat. Detta gäller särskilt delstudien som handlar om djurskyddsinspektörers användning av MI-metoden. Psykologen som höll i MI-utbildningen i forskningsprojekten sammanfattade projekt två med att det gav en möjlighet att testa och utveckla metoden i olika tillsynssammanhang.

#### 3.1.5 DET TREDJE PROJEKTET GAV MÖJLIGHET TILL UPPFÖLJNING

Året efter utlyste Naturvårdsverket medel kring *Miljölagstiftningen som styrmedel*. Då forskarna själva ansåg att de inte hann med allt de tänkt under föregående projekt valde de att söka medel en tredje gång. Ansökan beviljades och forskningsprojektet *Tillsynen som styrmedel – Uppföljning av tidigare forskningsprogram* slutrapporterades 2019. Ansökningsprocessen i samband med detta projekt var enligt forskningsledaren enkel. Forskningsgruppen skrev en mindre ansökan som sedan beviljades. Enligt forskningsledaren ville de dels avsluta föregående projekt, dels följa upp och utvärdera eventuella effekter på inspektörers beteende med avseende på motiverande samtal som metod. Psykologen sade att detta projekt skapade en möjlighet till att följa upp tidigare utbildningsinsatser i metoden.

#### 3.1.6 BYTE AV PERSONAL PÅVERKAR HANTERINGEN

De tre projekten har haft följare. De har varit handläggare från två olika enheter. Till en början kom följarna från samma enhet men på grund av omorganisation av Naturvårdsverket bytte en av följarna avdelning. Minst tre olika handläggare har varit följare men ingen har varit med under alla tre projekt. Vid tidpunkten för denna utvärdering, första halvan av 2022, arbetade en av dessa handläggare kvar på myndigheten. Två av följarna var relevansgranskare av ansökan för det tredje projektet. Den tredje följaren var aktiv i samband med de tidigare projekten.



Inte bara följarna har varierat utan även forskningssekreteraren har bytts ut. De två första projekten administrerades av en person medan det tredje sköttes av den forskningssekreterare som vi har intervjuat.

Både den intervjuade följaren och forskningssekreteraren sade att vid tillfället för överlämning så saknades rutiner för hur den skulle gå till. De fick därför ta över arbetet enligt bästa förmåga.

De var eniga om att det kunde uppstå ett glapp i överlämningen som kunde påverka hur myndigheten arbetar med forskningsprojekten. Forskningssekreteraren sade att forskningsenheten numer bemannar sina utlysningar med två medarbetare för att minska sårbarheten om en av de ansvariga slutar. Följaren sade att hon hade viss kunskap om forskningsprojekten sedan tidigare då de tidigare följarna arbetade på samma enhet. Någon direkt överlämning mellan de olika följarna skedde inte. Följaren sade också att det var lite otydligt för henne vad följarens roll var.

Vidare sade forskningssekreteraren att det största problemet för att hålla en kontinuitet var omorganisationer på myndigheten. Då flyttas medarbetare och det blir nya enheter och enhetschefer. Vid sådana tillfällen kan handläggare sluta att vara följare utan att ansvarig forskningssekreterare informeras.

### 3.1.7 ENGAGEMANGET I REFERENSGRUPPEN VARIERADE

Personen i referensgruppen som vi intervjuat sade att han inte visste hur det kom sig att han blev tillfrågad att delta i gruppen. En möjlig förklaring som han kunde se var att han vid detta tillfälle satt med i Sveriges Kommuner och Landstings (SKL)<sup>40</sup> referensgrupp för miljöchefer. Intervjupersonen menade att frågan kanske ställdes till SKL och att de då rekommenderade honom. Förfrågan kom i samband med det första programmet ”Effektiv miljötillsyn”.

Intervjupersonen tackade ’ja’ till förfrågan då han tyckte att det var intressant att delta då forskarna som skulle genomföra programmet var noviser på tillsynsområdet. På så sätt menar han att forskarna skulle kunna se på tillsynsfrågan på ett objektivet sätt.

Intervjupersonen sade han fick mycket inspiration från programmet och tyckte att det var intressant att vara med i referensgruppen. Denna referensgruppsdeltagares engagemang bekräftas av forskaren som var projektledare. Däremot sade den intervjuade referensgruppsdeltagaren att intresset och engagemanget var något lägre från vissa andra deltagare i gruppen.

### 3.1.8 DIALOG MELLAN OLIKA AKTÖRER ÄR VIKTIG

Forskningssekreteraren menade att den interna dialogen mellan ansvarig forskningssekreterare och handläggare på myndigheten var central. Enligt denne var det viktigt att det fanns ett stort kunskapsbehov hos handläggarna inom de områden som Naturvårdsverket valde att finansiera. När det gällde forskning kring tillsyn upplevde forskningssekreteraren att handläggarna uttryckte ett tydligt behov av mer kunskap.

Följaren sade att det var oklart för henne, och kanske även för andra på tillsynsvägledningensheten, hur behovsprocessen som ledde fram till urvalet av forsknings-

---

<sup>40</sup> Sveriges Kommuner och Landsting bytte 2019 namn till Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

satsningar gick till. Hon sade också att det i dagsläget inte pågick någon aktiv diskussion på enheten om deras fortsatta behov av forskning för sitt arbete.

Forskningssekreteraren sade också att det var dialogen mellan forskare och berörda handläggare som var det som utmärkte Naturvårdsverkets forskningsanslag. Målet med dialogen innebar att handläggarna och forskarna skulle ha en gemensam bild av vad forskningen kunde bidra med. På så sätt var tanken att Naturvårdsverket skulle få forskningsresultat som var användbara för myndigheten.

Följaren sade att hon mindes två tillfällen då hon träffat ett par av forskarna. Det handlade då om det tredje projektet. Den första gången var i samband med att forskarnas slutrapport diskuterades. Då hade följaren möjlighet att kommentera utkast på rapporten. Den andra gången var ett seminarium där forskarna berättade om sin pågående forskning.

Forskningsledaren sade att han och en av de andra forskarna i gruppen hade kontinuerlig kontakt med ansvarig forskningssekreterare på Naturvårdsverket i samband med det första projektet. Även i samband med de andra två projekten hade forskarna och forskningssekreteraren flera kontakter. Förklaringen till att kontakterna var mer intensiva med den första forskningssekreteraren var enligt forskningsledaren att denna sekreterare ville ha det så.

När det gällde kontakter med projektföljare så sade forskningsledaren att antalet kontakter med följarna hade varierat. Han bedömde att när kontakterna var som tätast så träffades de ungefär fyra gånger per år för att diskutera forskningen. Forskningsledaren sade att de fick input gällande sin forskning från följarna. Det hade exempelvis handlat om förslag på personer som kunde ge input till forskningen eller kommentarer gällande hur forskningen kunde läggas upp.

När det gällde referensgruppen så berättade forskningsledaren att han hade kontakt med referensgruppen ett par gånger per år. Ingen av intervjupersonerna på Naturvårdsverket nämnde referensgruppen i sina intervjuer. Detta förklarade han med att det var forskarna som skötte kontakterna med referensgruppen och inte Naturvårdsverket. Forskningsledaren noterade att intresset för MI-metoden var högt hos de miljöchefer som deltog i gruppen.

Vikten av dialog mellan olika parter betonades också av den intervjuade miljöchefen som deltog i referensgruppen. Han berättade att han reste till några möten med forskarna och gruppen i Stockholm. Samtidigt som mötena var intressanta, så sade miljöchefen att han gärna hade fått mer information om forskningens resultat mellan referensgruppsmötena. Han menade att det gick rätt lång tid mellan referensgruppsmötena. Ett sådant tillvägagångssätt skulle ha ökat hans kunskap om tillsyn och MI-metoden ytterligare.

Miljöchefen hade också en kommentar om genomförandet av referensgruppsmötena. Han önskade att deltagarna hade fått information av forskarna innan mötena i stället för på mötena. Ett sådant upplägg hade skapat förutsättningar för en dialog där referensgruppsdeltagarna hade kunnat komma med mer underlag för utveckling av genomförande av tillsyn.

### 3.1.9 BRA MED FÖLJARE OCH GRANSKNING AV SLUTRAPPORTER

Forskningssekreteraren sade att två delar som utvecklades i samband med forskningsprojekten om tillsyn var att ha interna projektföljare och granskning av slutrapporterna. Dessa inslag hade forskningsenheten sedan fortsatt att arbeta med.

En fördel med projektföljare, sade forskningssekreteraren, var att handläggarna då hade inblick i vad resultatet skulle komma att bli. På så sätt innehöll resultatet inga överraskningar för handläggarna enligt hon.

### 3.1.10 NYTTA AV FORSKNINGEN DISKUTERADES DELVIS

Den intervjuade forskningssekreteraren berättade i intervjun att det var en tidigare kollega som numer hade slutat på myndigheten som ansvarade för de två första satsningarna. Forskningssekreteraren var dock involverad litegrann i den första forskningssatsningen genom att hon höll i behovsinventeringen. Hon fick därför ta över den tredje forskningssatsningen som avslutades år 2020. Det faktum att forskningssekreteraren inte varit involverad i alla tre forskningsutlysningarna gjorde att hon inte var lika insatt i hur diskussionerna gick om de två första utlysningarna.

Genom att ansvarig forskningssekreterare hade bytts under tiden sade nuvarande sekreterare att hon inte var med i de inledande diskussionerna om vilka effekter och vilken nytta forskningen förväntades leda till.

Den intervjuade forskningssekreteraren sade att diskussioner om nytta av den tredje forskningsutlysningen där ”Utvärdering av tillsyn som styrmedel – Uppföljning av tidigare forskningsprogram” ingick i diskussionen innan utlysning av medel. Diskussionerna handlade om vilka delar av miljölagstiftningen där handläggarna upplevde att mer kunskap behövdes. Tillsynsområdet var ett av de områden som förekom i dessa diskussioner. Vidare sade hon att det var målet att uppnå nytta som var drivkraften bakom forskningssatsningen. Däremot sade forskningssekreteraren att hon inte kom ihåg att effekter av utlysningen diskuterades.

Forskningssekreteraren förklarade i intervjun att de försåg handläggarna med relevanta frågor för att hitta användningsområden. Det var utifrån dessa som relevans bedömdes både i början av ansökningsprocessen, även längre fram när följare mötte forskarna. Nyttoidentifieringen kunde alltså sägas ske såväl i början, som under tiden för genomförandet och efter att projektet avslutats och kan således beskrivas som en dynamisk process. Forskningssekreteraren sade att hon gärna såg att kunskapen användes innovativt, dock utan att gå in på detaljer kring vad det kunde innebära. Forskningssekreteraren talade om att hela processen, det vill säga att agera följare, kunde beskrivas som ett pågående lärande.

Forskarna tyckte förlita sig på att Naturvårdsverket tog ansvar för att nyttan skulle uppstå på myndigheten, främst genom relevansgranskningen. Forskningsledaren uttryckte också att för honom så var vetenskapliga publikationer det viktigaste med forskningen, och att Naturvårdsverket var ansvariga för implementeringen av resultaten. Psykologen som höll i MI-utbildningen var delvis av en annan uppfattning då han hade utvecklat utbildningen utifrån sina erfarenheter från forskningen. Det var denna vidareutvecklade utbildning som han nu erbjöd olika aktörer inom tillsynsområdet.

Miljöchefen i referensgruppen sade att han mindes att referensgruppen och forskarna diskuterat nyttan med forskningen. Han gav dock inga exempel på sådan nytta.

Följaren sade att frågan om nytta och användning endast hade diskuterats på de möten där hon träffat forskarna. Någon direkt diskussion om nyttan av forskningen hade inte förekommit på tillsynsvägledningens enheten. Om det förekom en diskussion om nytta när forskningsprojektet startade så hade följaren ingen kännedom om denna. Det förklarades av att det var annan person som då var följare.

### 3.1.11 NYTTOFOKUS UTMÄRKER NATURVÅRDSVERKETS ANSLAG

Forskningsledaren sade att det fanns skillnader mellan inriktningen på Naturvårdsverkets forskningsanslag i jämförelse med att söka pengar från andra finansiärer som han sökt medel från. Psykologen som höll i MI-utbildningen i projektet sade att han inte funderat så mycket på detta då han deltog som praktiker snarare än forskare. En skillnad handlade om att Naturvårdsverket fokuserade på nytta medan vissa andra finansiärer fokuserade på om en ansökan var spännande enligt forskningsledaren. Han berättade att fokus på nytta varit särskilt tydlig i samband med den första ansökan. I samband med den lyftes i instruktionerna för ansökan till exempel frågor som: ”Hur kan forskningsresultatet komma till användning? Hur kan forskningsresultatet konkret leda till bättre och effektivare miljötillsyn?”

En annan skillnad var att andra finansiärer gärna såg att deras medel ledde till vetenskapliga publikationer, något han inte uppfattade att Naturvårdsverket hade lika stort fokus på. På så sätt sammanföll andra finansiärens och forskarens intresse av att forskningen resulterade i vetenskapliga publikationer. Detta fick till följd att andra forskningsmedel lättare kunde bidra positivt till att bygga på forskarens vetenskapliga meriter enligt forskningsledaren. En tredje skillnad enligt forskningsledaren var att forskarna regelbundet hade kontakt med Naturvårdsverket, vilket inte var fallet med andra finansiärer.

## 4. Rekonstruerad verksamhetslogik

I detta kapitel har vi försökt att rekonstruera den effektkedja som ska ta vid efter att forskarna har fått medel för att genomföra sitt forskningsprojekt och genomfört detsamma. Detta har vi gjort med hjälp av utlysningstexterna för forskningsprogrammen, forskningsansökningarna, rapporterna som forskarna har publicerat i Naturvårdsverkets rapportserie och information i intervjuerna personal på Naturvårdsverket och representanter för forskargruppen. Utifrån utvärderingens avgränsning har vi valt att skapa en effektkedja med fokus på tillsyn av restaurangers avfallshantering och hur forskarna menar att MI-metoden kan bidra till att uppnå en bättre hantering.

### 4.1 Effektkedja med fokus på förväntat utfall

Det första underlaget var alltså det avsnitt som handlade om praktisk relevans för Naturvårdsverket som skrevs fram i ansökningarna (figur B2:1).

I ansökningarna betonades nytta av att kunskapen om genomförande av tillsyn, närmare specifikt MI-metoden, ökade. Forskarna menade att färdigheter i MI-metoden hos inspektörer inom olika områden kunde vara av stort värde för miljöbalkstillsyn liksom annan form av tillsyn. På så sätt kunde både restaurangers avfall minska och andra miljövinster lättare uppnås. Exakt hur dessa MI-färdigheter skulle spridas och vilken roll Naturvårdsverket hade framgick inte tydligt i ansökan.

Hur?	Vad?	För vem?
<b>Aktiviteter</b>	<b>Leveranser</b>	<b>Målgrupper - primära</b> <b>Målgrupper - sekundära</b> <b>Målgrupper - övriga</b>
Sakenhet identifierar behov av ökad kunskap om tillsynsområdet	Ökad kunskap om effektiv tillsynsmetod	Sakenhet på Naturvårdsverket som arbetar med tillsyn
Forskningsenheten lyser ut forskningsmedel där tillsynsfrågor ingår	Ökad kunskap om hur möten mellan människor påverkar tillsynens resultat	Kommunala inspektörer i de kommuner som ingick i forskningsprojektet
Forskningsgruppen utbildar inspektörer i fyra kommuner	Ökad kunskap om tillsynen som styrmedel för praktiskt miljöarbete	Vetenskapssamhället
Inspektörer i fyra kommuner testar kunskaper från utbildningen inom olika tillsynsområden	Ökad kunskap om effekten av miljötillsynen på lagefterlevnad och miljön	
	Ge inspektörer dialogfärdigheter	

Figur B2:1 Rekonstruerad effektkedja över forskningsprojektet.

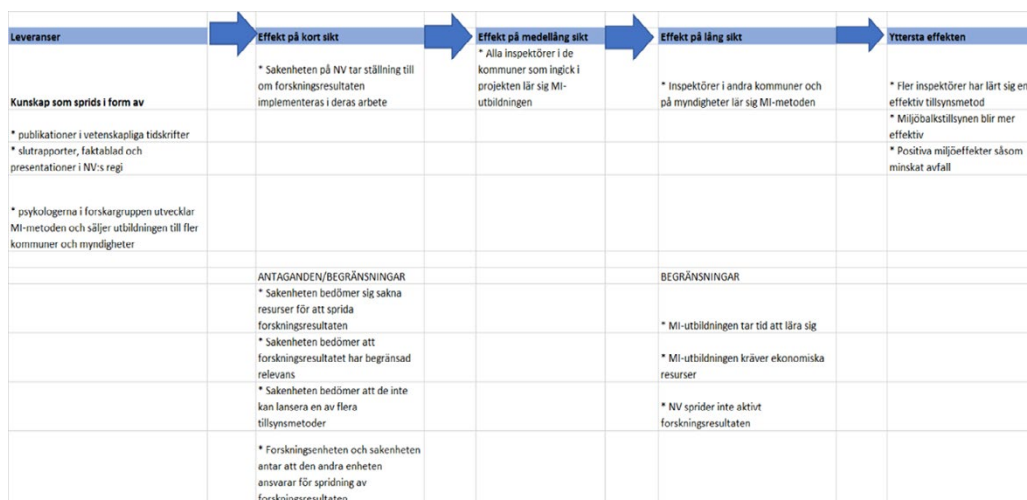
Effekt på kort sikt	Effekt på medellång sikt	Effekt på lång sikt	Yttersta effekten
Inspektörerna i de medverkande kommunerna har tillägnat sig MI-metoden	Inspektörer utanför dessa kommuner och inom andra tillsynsområden anammar MI-metoden	Inspektörer blir bättre på att genom dialog motivera verksamhetsutövare att följa miljölagar	Miljömål uppnås
Restaurangföreträdare motiveras till att avfallssortera	Restaurangföreträdare fortsätter att avfallssortera	Mindre avfall	
	Handläggare på Naturvårdsverket som arbetar med tillsynsfrågor har tagit del av forskningsresultaten och har implementerat relevant resultat i sitt arbete		

Figur B2:1 forts. Rekonstruerad effektkedja över forskningsprojektet.

## 4.2 Komplex kedja med fokus på effekter i närtid

Det andra empiriska underlaget var forskarnas slutrapporter som publicerades av Naturvårdsverket, samt vårt intervjumaterial. Figur B2:2 fångar enbart de aspekter som var kopplade till tillsyn av restaurangers avfallshantering inte de delar av projektet som handlade om fördelningseffekter och näringsintag bland befolkningen.

Som framgick av figur B2:2 kunde Naturvårdsverket spela en central roll i implementeringen av forskningsresultaten. Som framgick av antagandena fanns dock vissa begränsningar för implementeringen. Spridning av resultaten förutsatte att enheten där följarna fanns ansåg sig ha resurser för att sprida resultaten och se dem som relevanta. Vidare förutsatte det att det rådde enighet inom Naturvårdsverket vilken del av organisationen som ansvarade för spridningen. Som framgick av figur B2:2 kunde MI-metoden också spridas genom att psykologerna som deltog i forskningen spred den. Detta skedde främst genom att psykologerna vidareutvecklade metoden baserat på forskningen och sålde MI-utbildningar till andra aktörer. Även denna form av spridning kunde dock stötta på hinder. Detta då utbildningen tog tid att lära sig och krävde resurser.



Figur B2:2. Rekonstruerad effektkedja utifrån den samlade empirin.

## 5. Mottagandet av forskningsresultatet

Vi har frågat alla personer som har djupintervjuats hur de upplevt att forskningsresultatet från projekten mottagits. I samband med detta har vi också frågat intervju-personerna vilka aktörer som de såg som mottagare för forskningsresultatet. Identifiering av mottagarna var en förutsättning för att effektkedja, verksamhetslogik, skulle kunna skapas och efterlevas.

### 5.1 Tvetydig syn på det interna mottagandet av resultatet

Den intervjuade handläggaren, följaren, på Naturvårdsverket menade att följare och andra handläggare som skulle kunna vara betjänta av forskningens resultat ofta saknade tid för att fullt engagera sig i forskningen när den pågick. Detta kan även gälla omhändertagandet av resultaten när de blev tillgängliga. Projektföljandet, spridning och implementering av forskningsresultaten konkurrerade med andra ordinarie uppgifter. För att resultaten skulle tas om hand krävdes att chefer prioriterade arbetsuppgiften, detta gällde inte minst om den handläggare som ursprungligen initierade forskningen hade bytt jobb.

Följaren som kom in i ett senare skede av processen deltog främst på ett årsmöte kopplat till ett större forskningsprogram, och som relevansgranskare av en slutrapport. Hon menade att resultaten inte tydligt hade tagits hand om på Naturvårdsverket. För att så skulle ske hade det krävts ett större engagemang på forskningsenheten, men också att ansvarig enhet där följarna fanns hade haft en tydligare plan för implementering av resultatet.

Forskningssekreteraren sade att hon hade uppfattat att rapporten för projektet ”Tillsynen som styrmedel – Uppföljning av tidigare forskningsprogram” tagits emot väl av de handläggare som arbetade med tillsynsfrågor på myndigheten.

Psykologen som ansvarade för MI-utbildningen sade att han hade förväntat sig och önskat fler möten med Naturvårdsverket. Han tolkade de relativt få mötena som att intresset för forskningsresultatet inte var så högt hos Naturvårdsverket. Psyko-

logen hänvisade till att andra myndigheter hade varit mer intresserade av att ta del av erfarenheterna om MI-metodens betydelse vid tillsyn. Sammanfattningsvis menade han att erfarenheterna från de tre projekten hade spridit sig som ringar på vattnet.

## 5.2 Viktigt att ha en plan för genomförande vid starten

Följaren sade att det var viktigt att det fanns en plan för mottagande och eventuellt genomförande av resultat av forskningen redan vid utlysningen. Hon menade att en sådan plan ökade sannolikheten för att ett positivt resultat skulle tas om hand.

## 5.3 Uppfattningar om det externa mottagandet

Forskningsledaren och psykologen sade att majoriteten av de inspektörer som deltog i forskningsprojekten uppfattade att användningen av MI-metoden hade utvecklat dem som inspektörer. Denna uppfattning instämde de intervjuade inspektörerna i Miljösamverkan Östra Skaraborg (MÖS) i. Följaren sade att hon kände till att några kommuner och länsstyrelser använde metoden.

# 6. Resultat av forskningsprojekten

I detta avsnitt har vi presenterat de olika aktörernas syn på resultatet av forskningsprojekten. Resultat kan handla om synen på vad forskningen hade åstadkommit enligt intervjupersonerna. Det kan också handla om förändrade arbetssätt inom Naturvårdsverket.

## 6.1 Tillsynsvägledningenshetens arbete har inte påverkats nämnvärt

Forskningssekreteraren sade att enligt hennes bedömning så fick Naturvårdsverket det som förväntades av forskningsprojekten, det vill säga mer kunskap om hur tillsyn kan genomföras mer effektivt.

Följaren sade att Tillsynsvägledningenshetens arbete eller vägledning inte hade påverkats i någon större utsträckning av forskningsprojekten. Anledningarna till detta var flera. Den främsta som följaren nämnde var att det saknades en tydlig plan för att implementera resultatet. En annan orsak som nämndes var att MI-metoden var en av flera, och följaren efterlyste mer kunskap om på vilka tillsynsområden just MI-metoden var effektiv. För att metoden skulle spridas mer ansåg följaren att ytterligare kunskap behövdes.

## 6.2 Kunskapen om genomförande av tillsyn har ökat

Det rådde enighet hos intervjupersonerna om att mer kunskap om tillsyn var viktigt. Det kunde handla om vilka metoder som var effektiva, hur dialog kunde användas vid tillsyn, hur tillsynsaktiviteter kunde följas upp eller kunskap om tillsyn generellt.

När det gällde MI-metoden så menade såväl den intervjuade forskningssekreteraren som forskningsledaren, psykologen och inspektörerna i MÖS att forskningen speciellt hade visat på effekten av utbildningen. Vidare betonade de vikten av att få återkoppling på hur inspektörerna samtalade med den vars verksamhet inspekterades.

Psykologen som höll i MI-utbildningen i forskningsprojekten säger att innan ”Effektiv miljötillsyn” saknades erfarenheter av om MI-metoden kunde vara användbar vid tillsyn. Han menade att projekten visat att dialog faktiskt påverkar utfallet av inspektionerna i den meningen att verksamhetsutövarna oftare följer lagstiftningen.

### 6.3 Effekter hos kommuner

De kommuner som ingick i forskningsprojekten var Falköping, Hjo, Karlsborg, Skövde och Tibro. Dessa kommuner bildade Miljösamverkan Östra Skaraborg (MÖS). Två inspektörer från dessa kommuner har intervjuats.

#### 6.3.1 KOMMUNER INOM MILJÖSAMVERKAN ÖSTRA SKARABORG

Två inspektörer i Miljösamverkan Östra Skaraborg (MÖS) valde att låta sig intervjuas för vår utvärdering.

##### 6.3.1.1 Dialogen har hamnat i fokus

Såväl intervjupersonerna från forskargruppen som inspektörerna i MÖS sade att forskningsprojekten verkligen hade satt dialogen i fokus. Före forskningsprojektet hände det mycket oftare att låsningar uppstod i samtalet mellan inspektör och verksamhetsutövare, säger inspektörerna. Vidare säger inspektörerna att de numer gav mindre information och lyssnade mer på verksamhetsutövarna. Även verksamhetsutövarnas beteende hade förändrats sade inspektörerna. När dialogen hamnade i fokus var det vanligare att verksamhetsutövarna ställde frågor och då kunde få information om hur de skulle agera för att uppfylla lagstiftningen. På så sätt fick inspektörerna också veta om brister som de kanske inte annars skulle ha upptäckt och verksamhetsutövarna kunde få stöd i att göra rätt. Sammanfattningsvis var just att dialogen kom i centrum det bästa med MI-metoden enligt en av inspektörerna.

Även psykologen som höll i MI-utbildningen under forskningsprojekten poängterade hur viktig dialogen var. Genom MI-färdigheter hade inspektörerna fått redskap att stoppa impulserna att korrigera verksamhetsutövarna i samtalet. Vidare innebar färdigheterna att inspektörerna undvek att ge en massa information så snart en brist i verksamheten upptäckts eller verksamhetsutövarna hade en annan uppfattning. MI-metoden lärde i stället inspektörerna att förmedla lagom mycket information så att verksamhetsutövarna hade möjlighet att ta till sig denna. Genom att fokusera på dialog snarare än information eller korrigering uppstod ett bättre samtal mellan inspektörer och verksamhetsutövare.

##### 6.3.1.2 Delar av metoden används fortfarande

De intervjuade inspektörerna sade att de fortsatt använde de MI-färdigheter de hade lärt sig. Det handlade om ”Lyssnande och förmedlar samarbete”, ”Anstränga sig för att förstå den andres perspektiv” (empati) och ”Att använda kommunikativa färdigheter” (öppna frågor och sammanfatta).

Däremot använde inspektörerna ”Att förstärka önskat beteende” i betydelsen locka fram en förändring hos verksamheten mindre ofta. En förklaring till detta var att personalen ofta blev avbruten under inspektionen och då fungerade denna färdighet mindre väl. En annan förklaring till detta var att denna del av metoden var mer tidskrävande, och att inspektörerna hade begränsat med tid för varje inspektion.



### 6.3.1.3 Metoden måste hållas levande

Inspektörerna sade att de dels gick utbildning i metoden under forskningsprojektet, dels hade deltagit i en utbildning för hela MÖS. De var eniga om att påfyllnad av utbildning var central för att de ska hålla metoden levande i sitt arbete. Detta gällde inte minst om inspektionerna behövde genomföras under tidspress. Vid sådana tillfällen ökade risken för att inspektörerna kände sig stressade, vilket kunde skapa mindre dialog.

Ett annat sätt att hålla metoden levande var att inspektörerna hade skuggat varandra och att deras chef skuggat dem när de genomförde inspektioner. Skuggning betydde i detta fall att en kollega eller chefen observerade genomförandet av inspektionen och sedan gav återkoppling till den inspektör som genomfört den. Denna arbetsmetod båda inspektörerna var effektiv.

Ett annat exempel på chefens engagemang i metoden var att inspektörerna sade att han sagt att metoden skulle användas i större utsträckning när covid-19-pandemin var över. Hur användningen av metoden och pandemin hörde ihop var dock inte helt klart.

För att påminna sig om de förvärvade MI-färdigheterna hade inspektörsgruppen i MÖS uppdaterat sin checklista för inspektioner. Där fanns bland annat exempel på öppna frågor som kunde skapa dialog med verksamhetsutövaren. Den ena inspektören sade att det hände att de tittade i listan. Nyanställda inspektörer informerades om checklistan.

### 6.3.1.4 Kvaliteten på inspektionerna har ökat

Det rådde enighet bland de intervjuade inspektörerna i MÖS och intervjupersonerna från forskningsgruppen att MI-metoden hade förbättrat kvaliteten på inspektionerna. Detta gällde främst att inspektionerna med hjälp av metoden blev mer dialogbaserade. Dialog underlättade inte bara den enskilda inspektionen utan skapade även bättre förutsättningar för framtida inspektioner.

Inspektörerna sade att MI-metoden också oftare ledde till att verksamhetsutövaren själv sade att denne skulle förbättra brister. När detta skedde brukade inspektören enas med verksamhetsutövaren som när denne skulle ha åtgärdat bristen. Därefter följde inspektören upp om så hade skett. Just att verksamhetsutövaren själv berättade om sin verksamhet ledde till att fler brister kunde upptäckas, sade en av inspektörerna. Det räckte inte med att inspektören gick runt och tittade för att upptäcka alla brister, menade hon.

### 6.3.1.5 Ibland räcker inte dialog

Inspektörerna i MÖS sade att det fortfarande hände att dialog inte räckte för att verksamhetsutövaren skulle åtgärda brister och att de då skrev föreläggande och ibland vite. Innan så skedde försökte inspektörerna hänvisa till lagkrav för att få verksamhetsutövaren att åtgärda brister. Om detta inte hjälpte så kunde nästa steg vara ett föreläggande eller i förlängningen vite.

### 6.3.1.6 MI-utbildningen infriade inspektörernas förväntningar

Inspektörerna sade att deras förväntningar på MI-utbildningen var att de skulle lära sig något nytt som de kunde ha nytta av i sitt arbete. De förväntade sig också att de skulle bli bättre på att prata med olika typer av människor. Dessa förväntningar upplevde de hade uppfyllts.

### **6.3.1.7 Verksamhetsutövarna är överlag positiva**

Inte bara inspektörerna var nöjda med en mer dialogbaserad inspektion utan även verksamhetsutövarna var mer nöjda. Detta märktes dels genom att det var trevligare stämning under inspektionerna, dels genom deras svar i en enkät, sade inspektörerna.

Det förekom dock att verksamhetsutövare inte ville att MI-metoden skulle användas. Förklaringen till detta, enligt inspektörerna, var främst tidsbrist. Vissa verksamhetsutövare ville att inspektörerna skulle berätta vad som behövde åtgärdas och sedan lämna verksamheten. Utöver tid så kommenterade dessa verksamhetsutövare att dialogen tenderade att ta längre tid. Då verksamhetsutövare debiteras för den tid som inspektionen tar, kan dialog snarare än en snabb sammanfattning av brister upplevas som kostsam.

### **6.3.1.8 Restaurangers avfallshantering har förbättrats**

Inspektörerna i MÖS sade att restauranger som blev inspekterade i samband med forskningsprojekten hade fortsatt att sköta sin avfallshantering på bättre sätt än innan projekten. Detta trots att MÖS efter forskningsprojekten inte haft särskilt fokus på avfallshandlingen. Det förekom till och med att restauranger som inspekterades under projektens gång självmant ville visa upp sin avfallshantering när en inspektör kom på besök.

### **6.3.1.9 Metoden har spridits till fler inspektörer**

I intervjun sade inspektörerna i MÖS att alla inspektörer inom miljösamverkan hade utbildats i MI-metoden efter att forskningsprojekten avslutats. På så sätt hade metoden spridits i de medverkande kommunerna. Inspektörerna sade också att ett par av deras kollegor har presenterat metoden för andra inspektörer på en träff i Västra Götalandsregionen.

## **6.3.2 ÖVRIGA KOMMUNER**

Psykologen berättade att flera kommuner hade köpt MI-utbildningen till sina inspektörer. Det handlade exempelvis om ett tiotal kommuner i Skåne och kommuner på Södertörn. På så sätt hade lärdomarna från utbildningen av inspektörer i MÖS bidragit till vidareutveckling av MI-utbildningen.

Miljöchefen som deltog i referensgruppen sade att han har tagit med sig tanke-sättet att dialog ska vara i fokus vid tillsyn. Detta synsätt hade han tagit med sig in i sitt nya jobb som chef i en annan kommun.

## **6.4 Effekter hos övriga myndigheter**

Psykologen som ansvarade för MI-utbildningen berättade i intervjun att åtta länsstyrelser och Jordbruksverket respektive Energimyndigheten hade köpt MI-utbildningen genom hans företag till sin personal. Detta trots att MI-metoden i forskningsprojekten visat sig ha minst effekt vid djurskyddstillsyn. Psykologen förklarade detta med att han vidareutvecklat metoden för att den bättre skulle passa denna typ av tillsyn utifrån lärdomar från forskningsprojekten.

## 7. Kännedom om MI-metoden och forskningsanslaget

I detta avsnitt har vi redogjort för de korta telefonintervjuerna som vi genomförde med cirka fem procent (13) av landets kommuner.

### 7.1 Inspektörernas kännedom om restaurangers avfallsansvar är högt

Tio inspektörer svarade att de kände till att restauranger var skyldiga att sortera sitt avfall. Det fanns inget direkt samband mellan om inspektörerna var bekanta med lagstiftningen och om kommunen genomförde inspektioner av restaurangers avfallshantering. Detta förklarades av inspektörerna med att avfallshanteringen inte prioriterades vid inspektioner av restauranger samt att avfallsfrågan riskerade att hamna mellan livsmedelsinspektörernas respektive miljöinspektörernas ansvarsområde.

Ett par inspektörer sade att de kände till den nationella tillsynsstrategin som hade tagits fram av Naturvårdsverket i samverkan med andra myndigheter med tillsynsvägledning enligt Miljöbalken (SFS 1998:808).<sup>41</sup> En inspektör sade att om restaurangers avfallshantering togs upp i strategin så skulle det vara en signal till kommunerna att frågan var prioriterad.

### 7.2 Inspektörernas kännedom om MI-metoden var hög

Intervjuerna visade att nio av inspektörerna kände till motiverande samtal (MI-metoden) som en metod som kunde användas vid inspektioner. Kännedomen innebar dock inte automatiskt att de hade hört talas om eller tagit del av resultaten av de tre forskningsprojekt som Naturvårdsverket hade finansierats. En av inspektörerna berättade att hen hade gått en kortare utbildning där motiverande samtal hade ingått.

### 7.3 Dialog var en central del av inspektioner

Alla inspektörer menade att dialog var en viktig del av inspektionerna men att de också skrev föreläggande och ibland även vite om dialog inte räckte till. Alla inspektörer sade dock att dialog var den första metod som de försökte med. Inspektörerna sade att fokus på dialog skapade bättre relation till verksamhetsutövarna. Föreläggande och eventuellt vite skrev inspektörerna exempelvis om de på goda grunder kunde anta att verksamhetsutövaren inte skulle åtgärda brister baserat på dialog.

Fokus på dialog vid inspektionerna innebar inte att inspektörerna använde sig av en särskild dialogmetod. Åtta inspektörer sade att de använde sig av en dialog-baserad metod, som dock inte behövde vara MI. Hälften av inspektörerna sade att de inte använde en särskild dialogmetod.

---

<sup>41</sup> Naturvårdsverket (2021)

## 7.4 Flera inspektörer letar information om arbetsmetoder

Åtta av inspektörerna sade att de letade efter information om arbetsmetoder som skulle kunna underlätta deras inspektionsarbete. Hälften av inspektörerna sade att de inte letade efter sådan information. Inspektörerna letade efter informationen på lite olika ställen. Den vanligaste källan var den egna kommunen eller andra kommuner genom olika samarbeten. Ett par inspektörer besökte också Livsmedelsverkets webbplats. En inspektör sade att denne brukade leta på Naturvårdsverkets webbplats.

Sju inspektörer sade att de specifikt letade efter vägledning gällande inspektioner. Detta gällde inspektioner och tillsyn i allmänhet och behövde inte gälla restauranger eller avfallshantering. Ett par inspektörer sade att de främst hämtade information genom olika kommunsamarbeten.

## 7.5 Några inspektörer letade vägledning från Naturvårdsverket

Fyra av inspektörerna sade att de hämtade inspiration från vägledning eller annan information från Naturvårdsverket, medan åtta sade att de inte gjorde det. Tre av de inspektörer som hade vänt sig till Naturvårdsverket säger att de har haft nytta av informationen.

En förklaring till att relativt få inspektörer vänder sig till Naturvårdsverket för vägledning skulle kunna vara att de inte kände till att myndigheten kunde ha för dem relevant information. En annan möjlig förklaring skulle kunna vara att inspektörerna arbetade med frågor där det fanns andra myndigheter som främst gav vägledning.

## 7.6 Inspektörerna vill ha Naturvårdsverkets vägledning

Tio av inspektörerna sade att de skulle vilja ha vägledning från Naturvårdsverket när det gällde inspektioner av avfall från restauranger.

På frågan om hur inspektörerna skulle vilja ha vägledning så svarade flera att de föredrog information på Naturvårdsverkets webbplats. Några nämnde också videor eller webb-seminarier som bra medier för vägledning.

## 7.7 Inspektörernas kännedom om forskningsanslaget kan öka

Åtta inspektörer sade att de inte kände till att Naturvårdsverket finansierade forskningsprojekt där resultatet kunde vara till nytta för kommuners arbete. Fyra inspektörer svarade att de kände till forskningsanslaget.

Tio inspektörer sade att de var intresserade av att få information om forskningsresultat om det berörde deras arbete. De intervjuade inspektörerna som arbetade vid MÖS sade också att de gärna ville ha information om forskningen om den var relevant för deras arbete. Övriga inspektörer svarade att de inte var intresserade alternativt att deras arbete inte berördes av Naturvårdsverkets område.

Flera inspektörer sade att de helst ville ha information om forskningsresultat via mejl, men även webb-seminarier och skriftlig information efterfrågades. Även information i tidningen Kommunaktuellt, nyhetsbrev och information på Natur-

vårdsverkets webbsida nämndes som lämpliga informationskanaler. Dessa metoder omnämndes också som exempel på hur Naturvårdsverket skulle kunna nå ut till kommuner med forskningsresultat.

## 8. Spridning och implementering av forskningsresultaten

För att få effekt av forskningsresultat räcker det inte bara med kännedom om resultatet, utan målgrupperna för resultatet måste också implementera det antingen för att öka sin förståelse eller mer direkt i arbetet. Likt kännedom krävs att någon aktör sprider resultaten.

### 8.1 Synen på målgrupper varierade något

För att forskningsresultat skulle kunna tas emot och eventuellt spridas samt implementeras, så behövde såväl forskare som Naturvårdsverket ha en tydlig bild av vilka målgrupperna för forskningsresultaten var.

Forskningssekreteraren, forskningsledaren och psykologen som anordnade MI-utbildningen sade att de såg tillsynspersonal och inspektörer som en central målgrupp. Personer i denna målgrupp kunde finnas på Naturvårdsverket, i kommuner eller hos länsstyrelsen. När det gällde Naturvårdsverket menade forskningssekreteraren att det främst var de handläggare som arbetade med tillsynsfrågor som var målgrupp.

Forskningsledaren betonade däremot värdet av vetenskapliga publikationer och på så sätt blev akademien hans främsta målgrupp.

### 8.2 Naturvårdsverkets spridning och implementering kan utvecklas

I intervjuerna har vi frågat om synen på hur forskningsresultat kan spridas och implementeras och vem som har ansvaret för detta.

#### 8.2.1 FORSKNINGEN HAR SKAPAT MÖJLIGHETER TILL SPRIDNING AV KUNSKAP

Den intervjuade forskningssekreteraren sade att forskningsresultatet har skapat möjligheter för handläggare som arbetar med tillsyn på myndigheten att anpassa sitt arbete utifrån detta. Hon sade också att möjligheterna för handläggare på myndigheten att vara följare underlättade för verksamheten att få forskningsresultat som kunde utveckla myndighetens arbete. Tanken var att följare skulle initiera forskningsområden, vara med och välja ut projekt, kunna ge inspel gällande vilken kunskap som behövdes och sedan ta emot resultatet samt implementera eventuella positiva resultat. Följaren däremot uppfattade det som att det var forskningsenheten som hade huvudansvaret för att sprida forskningsresultaten. Det verkade som om det fanns en viss oklarhet kring skillnaden mellan spridning och användning av resultat.

Samtidigt uttryckte forskningssekreteraren förståelse för att en fråga som hade varit prioriterad vid starten av en forskningssatsning kunde visa sig vara lägre prioriterad när forskningsresultatet väl var framtaget. Det handlade då om tajmingen.

### 8.2.2 FORSKARNA VILLE HA HJÄLP MED ATT SPRIDA MI-UTBILDNINGEN

Angående spridning och implementering av forskningsresultatet sade följaren att psykologen efter att det sista projektet avslutats kontaktade Naturvårdsverket. Forskarna ville undersöka om Naturvårdsverket var intresserade av att anordna en MI-utbildning. Följaren menade att det i dagsläget inte var aktuellt för myndigheten att anordna en sådan utbildning. Skälen till detta var flera. Ett skäl var att myndigheten inte brukade anordna sådana utbildningar, och saknade ekonomiskt utrymme för genomförandet. Naturvårdsverket och andra myndigheter hade ett pågående regeringsuppdrag om tillsyn där utbildning av inspektörer ingick. På så sätt menade följaren att resultat från forskningen kunde komma att ingå i den fort- och utbildningsplan som ingick i uppdraget att ta fram. Samtidigt sade hon att myndigheten inte kunde favorisera en viss metod. Ett tredje skäl enligt följaren var att genomförandet av tillsynen bara var en del av det pågående tillsynsarbetet. Det var därför inte självklart att Naturvårdsverket borde satsa resurser på just metodfrågan. Ytterligare ett skäl som följaren framförde var att MI-metoden endast var en av flera metoder som kunde användas vid tillsyn. Hon menade därför att det kunde vara orättvist mot andra aktörer som lanserade metoder om myndigheten förespråkade en särskild metod. Slutligen sade följaren att det kändes som att det saknades en tydlig plan vid starten av projekten för hur Naturvårdsverket skulle kunna implementera resultaten. En sådan plan hade behövt antas innan starten av projektet, menade hon.

### 8.2.3 NATURVÅRDSVERKET BORDE HA ANSVAR FÖR SPRIDNINGEN AV RESULTAT

Forskningsledaren sade att han tyckte att Naturvårdsverket lagt stor vikt vid kommunikation av forskningsresultat. Detta märktes inte minst genom kravet på att ansökan också skulle innehålla en kommunikationsplan. Å ena sidan uttryckte forskningsledaren förståelse för att Naturvårdsverket ville att resultaten skulle spridas till målgrupperna. Å andra sidan sade han att forskarnas främsta mål var att sprida resultaten inomvetenskapligt.

Forskningsledaren sade att ansvaret för att sprida resultaten utomvetenskapligt borde ligga på Naturvårdsverket. Om myndigheten skulle öka kravet på att forskarna skulle delta i sådan spridning så sade han att det då skulle bli mindre attraktivt att söka våra medel.

Den intervjuade miljöchefen från referensgruppen delade uppfattningen att spridning och implementering av forskningsresultatet låg på Naturvårdsverket. Utöver att informera om de forskningsprojekt som myndigheten hade finansierat önskade han att Naturvårdsverket skulle försöka påverka miljöinspektörsutbildningen så att MI-metoden blev en del av denna.

### 8.3 Följning av forskningsprojekt förväntas underlätta för implementering av forskningsresultat

Den intervjuade forskningssekreteraren tolkade frågan om implementering som en fråga om att handläggare som arbetade med frågor som forskningen berörde, hade möjlighet att vara följare av projektet. Hon menade att en av följarnas viktigaste uppgifter var att föra in kunskap om hur forskningsresultaten skulle bli möjliga att implementera. Detta gällde inte minst om resultaten kunde användas av Naturvårdsverkets handläggare. Följaren sade att en av de bästa sakerna med forskningsprojektet om tillsyn var att handläggare på myndigheten hade möjlighet att just följa forskningen.

### 8.4 Årsmöten kan fungera som arenor för återkoppling till forskarna

Forskningssekreteraren sade att de årsmöten som anordnats inom ramen för forskningssatsningar utgjort en möjlighet för projektföljarna att ge återkoppling till forskarna. Exempel på sådan återkoppling var att handläggarna kunde berätta om det var något i forskningen som de inte förstått eller som de trodde kunde bli svårt att implementera. På så sätt fick forskarna återkoppling på vad handläggarna tyckte var intressant för deras arbete på myndigheten. Samtidigt betonade forskningssekreteraren att det handlade om fri forskning och att det var forskarna som styrde projektet. Följaren sade att hon varit på något enstaka årsmöte och då fått mer information om forskningen, och haft möjlighet att ställa frågor.

### 8.5 Spridning och implementering bland inspektörer

Alla intervjupersoner nämnde möjligheterna att sprida MI-metoden till fler inspektörer och vad som skulle krävas för att metoden skulle kunna implementeras i fler sammanhang.

#### 8.5.1 FLERA MYNDIGHETER OCH KOMMUNER ANVÄNDER METODEN

Enligt psykologen som deltog i forskargruppen så skulle forskningsresultaten och effekterna av MI-metoden spridas bäst om fler inspektörer gick utbildningen. Så hade också skett genom att exempelvis Jordbruksverket och ett antal länsstyrelser och kommuner låtit sina inspektörer gå utbildningen. I vissa fall hade ett mindre antal inspektörer först gått en MI-utbildning och sedan hade psykologen anlåtits igen för att utbilda fler hos samma arbetsgivare.

#### 8.5.2 MI-METODEN VAR TIDSKRÄVANDE

Ett hinder för MI-metoden var enligt följaren att den var tidskrävande. Detta eftersom utbildningen sträcker sig över flera dagar. Därmed minskade sannolikheten för att fler kommuner skulle kunna använda den, menade följaren. De intervjuade inspektörerna i MÖS hade liknande tankegångar. Inspektörerna menade att det hade tagit tid att lära sig metoden. Under forskningsprojektets gång gick de sex dagars utbildning. Sedan hade de gått mer utbildning efteråt.

En annan aspekt av tidsåtgången var att verksamhetsutövarna inte alltid hade tid för en dialog utan vill att inspektionen skulle genomföras så fort som möjligt.

Just frågan om tidsåtgång för MI-metoden var central för inspektörerna. De menade att de hade ont om tid och måste genomföra ett visst antal inspektioner under en viss tidsperiod.

### 8.5.3 MI-UTBILDNINGEN ÄR SVÅR ATT KORTA NER

Psykologen som deltog i forskargruppen sade att MI-utbildningen i forskningsprojektet hade tagit sex dagar. Vid senare utbildningar hade de ofta pågått under flera månader. I dessa fall bestod utbildningen av föreläsningar, uppgifter som inspektörerna skulle göra på jobbet mellan föreläsningarna och återkoppling på genomförda inspektioner. Uppgifterna kunde vara att läsa in material, spela in sina inspektioner och transkribera inspelningar och sedan skicka in dessa för återkoppling till psykologen eller till ett kodningslabb där objektiva bedömningar av samtalsfärdigheter utfördes. Sammanfattningsvis instämde han i att utbildningen var tidskrävande.

Det hade förekommit att myndigheter eller kommuner hade frågat psykologen om han kunde erbjuda en kortversion av MI-utbildningen. Han hade dock valt att avstå korta utbildningsupplägg då erfarenheter från bland annat forskningsprojekten visat att det tar tid att lära sig metoden. Vidare visade forskningsprojekten att just återkoppling på genomförda inspelade inspektioner var en viktig del för att lära sig metoden, sade psykologen.

I de fall inspektörerna inte lärt sig MI-metoden tillräckligt kunde det hända att de missförstod den och använde den felaktigt, sade han. Detta var ytterligare ett argument för att utbildningen behövde få ta tid, enligt psykologen. Samtidigt som utbildningen tog tid, sade psykologen att i och med att han utvecklat en digital utbildning så blev det mer flexibelt för inspektörerna att gå utbildningen när det passade dem. På så sätt hoppades han att fler inspektörer skulle kunna gå utbildningen.

### 8.5.4 MI-UTBILDNINGEN KOSTAR PENGAR

Såväl följaren som forskningsledaren nämnde kostnaden för att låta inspektörer gå MI-utbildningen. De ansåg att just kostnaden kunde vara ett hinder för spridning av MI-metoden.

Inspektörerna i MÖS sade att MÖS inte behövde betala för utbildningen som de fick i samband med forskningsprojekten. Däremot hade MÖS betalat för övrig MI-utbildning. Inspektörerna sade att de inte visste hur mycket utbildningen av hela kontoret kostade men de trodde att den varit dyr.

Psykologen som höll i MI-utbildningarna sade att en del arbetsgivare som hade anställda inspektörer kanske inte tyckte att det var värt att satsa de pengar som krävdes. En exakt kostnad var svår att ange enligt denne, men det handlade om några tusenlappar per anställd.

### 8.5.5 MI-METODEN PASSAR INTE ALLTID

Den intervjuade miljöchefen, en av inspektörerna som telefonintervjuades och även inspektörerna i MÖS betonade vikten av att MI-metoden användes vid rätt tillfälle. De var eniga om det fanns tillfällen där dialog inte fungerade. Det handlade exempelvis om tillfällen där verksamhetsutövaren tydlig uttryckte att hen inte var intresserad av att rätta sig efter lagstiftningen. Vid dessa tillfällen var inspektören tvungen att tämligen direkt skriva ett föreläggande om rättelse av verksamheten.



## 9. Sammanfattande iakttagelser

### 9.1 I huvudsak positiv bild av dialog som metod

De personer som djupintervjuades var eniga om att forskningsprojekten hade ökat kunskapen om dialog som en tillsynsmetod. Flera av dem såg också att MI var en effektiv metod. I telefonintervjuerna efterfrågade flera inspektörer mer kunskap om effektiv tillsyn. Flera inspektörer betonade också vikten av dialog vid tillsyn.

Utifrån intervjuerna torde vi kunna dra slutsatsen att det fanns goda förutsättningar eftersom tillsynspersonal verkade villiga att ta till sig ny information om effektivare metoder. Detta oavsett om det gällde MI eller någon annan metod. Slutatsen stärktes av att flera inspektörer sade att de gärna vill ha information som kunde underlätta deras arbete. Flera inspektörer sade också att de var intresserade av att ta del av Naturvårdsverkets forskningsresultat.

### 9.2 Viss tolkningsflexibilitet råder

För att forskningsresultaten skulle tas emot och implementeras krävdes att centrala målgrupper hade en gemensam bild av huruvida resultaten kunde ha en positiv effekt på genomförandet av tillsyn. Utvärderingen har visat att intervjupersonerna i vissa fall gjorde olika tolkningar av vad projekten hade lett till och dess resultats potential. Annorlunda uttryckt rådde det tolkningsflexibilitet i vissa frågor. Sammantaget innebär de olika tolkningarna att det blev svårare för Naturvårdsverket att implementera forskningsresultaten. Detta gällde alla forskningssatsningar och oavsett om resultatet var positivt eller ej. För att ett resultat som positivt kan bidra till myndighetens verksamhet skulle spridas och implementeras behövde Naturvårdsverket unisont lansera resultatet. På liknande sätt behövde stängning råda på myndigheten om ett resultat positivt skulle kunna bidra till Naturvårdsverkets arbete eller inte. Annorlunda uttryckt behövde Naturvårdsverket kommunicera resultatet på ett enhetligt sätt.

### 9.3 Otydlig ansvarsfördelning

Av intervjuerna framkom att forskningssekreteraren och följaren hade delvis olika uppfattningar om vilken funktion på Naturvårdsverket som var huvudansvarig för spridning av forskningsresultat. Forskningssekreteraren menade att det var enheten där följaren fanns som hade huvudansvaret medan följaren antog att det var forskningsenheten.

De olika bilderna av ansvarsfördelningen kan ses som ett exempel på tolkningsflexibilitet. Möjligheterna för myndigheten att dra nytta av forskningsresultat och sprida dessa skulle öka om berörda parter hade en gemensam bild av ansvaret. Dessa olika tolkningar kan leda till ansvaret för spridning hamnar mellan stolarna.

### 9.4 Otydlig behovsinventeringsprocess

Följaren sade att hon, och antagligen även resten av enheten, inte var helt säkra på hur behovsinventeringsprocessen som forskningsenheten organiserade för att sälla ut lämpliga forskningsområden gick till. Detta bidrog till att tillsynsvägledningsenheten i dagsläget inte hade anmält några forskningsbehov.

## 9.5 Olika syn på forskningsresultatets implementeringsmöjligheter

Inspektörerna i MÖS menade att de kunde se en nytta av MI-metoden. De sade unisont att de tyckte att metoden hade förbättrat hur de arbetade med inspektioner. Även miljöchefen i referensgruppen tyckte att metoden förbättrat inspektionsarbetet. Även forskningsledaren och psykologen i forskningsprojektet menade att MI visat sig vara en användbar tillsynsmetod. Följaren av projektet sade att MI-metoden hade positiva effekter men att det inte var helt okomplicerat för Naturvårdsverket att lansera den. Vidare sade hon att den var en av flera möjliga metoder vid tillsyn.

## 9.6 Följarnas roll påverkas av personalbyte

I intervjuerna med forskningssekreteraren, följaren och forskningsledaren rådde enighet om att följarna skulle följa projekten och ge kommentarer på seminarier och andra möten. Tolkningsflexibiliteten kring följarnas roll var således liten.

Av intervjuerna med personal på Naturvårdsverket framkom att följarna hade bytts ut, vilket kunde bero på att de tre projekten pågick under flera år. Intervju-personerna påpekade att byte av följare gjorde att de som kom in i ett senare skede i processen kunde sakna information om motivet till satsningen och tankar om hur resultatet skulle implementeras. Vår slutsats blev att det är viktigt att ha tydliga rutiner för överlämning när en följare byts ut.

## 9.7 Tillsynspersonal ses som primär målgrupp

I djupintervjuerna rådde enighet om att personer som arbetade med tillsyn var den primära målgruppen för forskningsresultaten, detta oavsett om de arbetade på en central myndighet eller på en kommun. Det gör det tydligt för såväl Naturvårdsverket som forskarna vilka aktörer de ska vända sig till om de vill sprida forskningsresultatet.

## 9.8 Störst effekter kan ses hos sekundära målgrupper

Utvärderingen har visat att forskningsresultatet inte fått något tydligt genomslag i hur Naturvårdsverket arbetat med tillsynsfrågor. Däremot framkom det av samtalet med psykologen i forskningsprojektet och följaren att andra aktörer använt sig av MI-metoden. Det handlade om kommuner som inte deltagit i forskningsprojektet liksom länsstyrelser och andra myndigheter. Annorlunda uttryckt kunde effekter av forskningsprojektet snarare hittas hos andra än de målgrupper som antogs vara primära när forskningen började.

## 9.9 Forskningsanslaget har bidragit till att utveckla MI-metoden

Psykologen berättade att en viktig del av forskningsprojektet var att testa MI-metoden i tillsynssammanhang. Detta syfte ansåg han att projektet uppnått. Ett outtalat syfte var att vidareutveckla metoden så att den passade i flera olika tillsynssammanhang. Det kanske tydligaste exemplet på detta var enligt psykologen att denne använt sig av lärdomar om hur MI-metoden fungerade för att vidareutveckla

utbildningen. Detta gällde främst så att utbildningen blev bättre anpassad för djurskyddstillsyn, ett tillsynsområde där forskningen visat att metoden var mindre effektiv.

## 9.10 Svårt att påvisa samband mellan forsknings-satsning och kännedom om ett område

Nio inspektörer sade på telefon att de kände till motiverande samtal (MI-metoden) som metod. Alla inspektörer uppgav också att dialog var en viktig del av deras inspektionsarbete. Vi kan dock inte säkerställa att kännedomen om MI-metoden härstammade ifrån de tre forskningsprojekt som Naturvårdsverket hade finansierat. Denna slutsats stärktes av att endast fyra inspektörer uppgav att de kände till att myndigheten finansierat sådan forskning. Svårigheter med att påvisa ett samband mellan en forskningssatsning och aktörers agerande var inget unikt för tillsynsfrågor, utan kan förklaras med att Naturvårdsverket finansierar aktuella områden och frågor.

## 9.11 Inspektörer vill ha mer information

Fyra av de tretton personer som telefonintervjuades uppgav att de kände till Naturvårdsverkets forskningsanslag. Trots den begränsade kännedomen om Naturvårdsverkets forskningsanslag uppgav tio inspektörer att de ville ha information om forskningsresultat som riktade sig till kommuner. Lika många inspektörer som sade att de vill ha vägledning kring inspektion av restauranger.

# 10. Diskussioner och rekommendationer

I detta avsnitt har vi avslutat med en diskussion om utvärderingens resultat och föreslår rekommendationer som kan öka effekterna av forskningsanslaget.

## 10.1 Interna otydligheter behöver redas ut

Som framgick av utvärderingen fanns några saker som skulle kunna vidareutvecklas för att effekterna av forskningsanslaget ska öka.

### 10.1.1 FORSKNINGSENHETEN KAN PRESENTERA HUR FORSKNING KAN BIDRA

En möjlig insats för att öka kunskapen om behovsinventeringsprocessen vore att forskningsenheten antingen erbjöd sig att komma på exempelvis ett temamöte eller en arbetsplatsträff hos olika enheter och presenterar processen. Ett annat alternativ vore att enheter på myndigheten som är intresserade av vad forskning kan bidra med, bjuder in forskningsenheten. Detta skulle kunna öka förankring av forskningsanslaget inom myndigheten och öka sannolikheten för att fler välförankrade forskningsförslag kan fångas upp.

### 10.1.2 NATURVÅRDSVERKET KAN FASTSTÄLLA VILKEN ENHET SOM HAR ANSVARAR FÖR FORSKNINGRESULTATEN

Som framgick av intervjuerna förekom olika tolkningar av vilken enhet som hade ansvar för att sprida forskningsresultat. Medan forskningsenheten ansåg att huvudansvaret låg på de enheter där följarna fanns, antog följaren att det var forskningsenhetens ansvar. För att minska risken för dubbelarbete men även för att forskningsresultat inte ska hamna mellan stolarna behöver ansvarsfördelningen mellan olika enheter förtydligas i möjligaste mån.

### 10.1.3 NATURVÅRDSVERKET KAN FÖRTYDLIGA FÖLJARES ROLL OCH ANSVAR

I intervjuerna framkom att följarnas roll och ansvar delvis var otydligt. Naturvårdsverket behöver därför arbeta för att skapa en gemensam bild av följares roll och ansvar.

Utvärderingen visade också på den något motsägelsefulla situationen att forskningsresultaten var tänkta att stötta verksamheten, men att det inte alls var självklart att mottagarna hade den tid och det mandat som krävdes för att omhänderta och omsätta resultaten för att utveckla sin verksamhet.

Vidare visade utvärderingen att ha ett begränsat antal följare medförde en sårbarhet i flera avseenden. Dels hände det ofta att följare slutade på myndigheten eller fick nya arbetsområden internt där forskningstemat inte längre var relevant, dels kunde handläggare ha mycket varierad arbetsbelastning där de periodvis inte kunde engagera sig i forskningsprojektet så mycket som initialt planerat. Genom att se till att det finns flera följare per projekt, helst på flera avdelningar och enheter, alternativt ha ett system för att nya personer ska kunna komma in under tiden skulle denna sårbarhet kunna motverkas.

### 10.1.4 NATURVÅRDSVERKET KAN SKAPA RUTINER FÖR ÖVERLÄMNING

På forskningsenheten hade ansvarig forskningssekreterare bytts ut under projektets gång. För att minska risken för att ett byte påverkar administrationen av forsknings-satsningar negativt är det viktigt att det finns överlämningsrutiner. Sedan de projekt som ingår i utvärderingen har startats har forskningsenheten ändrat sina rutiner så att det numer är två sekreterare som arbetar med en satsning.

Även följarna har bytts ut under projektets gång. Även här är det viktigt att det finns rutiner för överlämning mellan olika följare.

## 10.2 Kartläggningen av myndighetens behov kan utvidgas

En systematisk kartläggning och eventuell syntetisering av behov när ett förslag till forskningsområde inkommer bör inleda processen innan beslut fattas om eventuell utlysning. På så sätt ökar sannolikheten för att utlysningarna blir mer avgränsade och därmed lättare att följa upp och utvärdera. Av utvärderingen framkommer att det fanns ett identifierat behov av mer kunskap om tillsyn på Naturvårdsverket. Exakt vilken sorts kunskap rådde det delvis olika uppfattningar om. Effekterna av en utlysning och möjligheterna att följa upp denna ökar om tolkningsflexibiliteten kring vad en utlysning bör omfatta minskar.

Ett annat sätt att utvidga behoven innan en utlysning är att utvidga omvärldsbevakning. Vår utvärdering visar att en handfull telefonsamtal med kommunala inspektörer ger en nog så fyllig bild av kunskapsbehoven.

### 10.3 Naturvårdsverket kan öka informationen om forskningsresultaten

Trots den begränsade kännedomen om Naturvårdsverkets forskningsanslag uppgav tio inspektörer att de vill ha information om forskningsresultat som riktade sig till kommuner. Lika många inspektörer sade att de vill ha vägledning kring inspektion av restauranger.

Detta skulle kunna tolkas som att inspektörerna sett sig som en målgrupp för forskningsresultaten. Naturvårdsverket skulle kunna genomföra riktade informationsinsatser mot denna målgrupp. Här kan det finnas anledning att myndigheten samverkar kring information till kommunala aktörer oavsett om det gäller vägledning eller spridning av forskningsresultat.<sup>42</sup>

Inspektörernas svar att de främst arbetar med dialog indikerar att det kan finnas utvecklingsmöjligheter på detta område. Flera inspektörer sade också att de var intresserade av att lära sig mer om hur de kan utföra sitt arbete effektivt. Detta kan tolkas som att mer evidensbaserad kunskap om dialog vid inspektioner och tillsyn vore välkommet.

Två sätt att öka informationen om forskningsresultat vore att skicka ut information i informationsbrev eller nämna resultaten i myndighetens vägledningar.

### 10.4 Naturvårdsverket kan fortsätta utvecklingsarbetet gällande implementering

En närliggande fråga till informationsspridning är implementering av forskningsresultat. I dag verkar det finnas en förståelse från forskningsenheten att arbetet med en satsning har avslutats när forskare har använt forskningsmedlen på det utlovade sättet och lämnat sin slutrapport. Vem som har ansvar för vad som händer med resultaten inom myndigheten var däremot inte lika utpekat. Därför rekommenderar vi ett fortsatt utvecklingsarbete för att öka möjligen att omhänderta kunskapen och bidra till implementering.

En möjlighet är att redan vid forskningsprojektets start sätta upp en plan hur resultaten ska omhändertas och vem som ansvarar för det, gärna en bredare grupp eller ledningsstruktur. En sådan lösning har också föreslagits av följaren. För att skapa möjligheter för ett tydligare omhändertagande är det viktigt att även koppla in chefer som ska bära ett formellt ansvar för detta arbete. Vidare behöver en sådan plan regelbundet följas upp och justeras för att vara ett meningsfullt redskap.

Utvärderingen visar att forskningsresultat kan fortsätta att spridas flera år efter avslutade projekt. Naturvårdsverket kan skapa en struktur för att regelbundet följa upp och utvärdera om och hur resultat fångas upp vid senare tillfälle och av andra än de primära målgrupperna. Det kan hända att ett resultat som till en början kan vara av mindre intresse för Naturvårdsverket kan utvecklas och därefter bli av större relevans för myndigheten.

---

<sup>42</sup> Naturvårdsverket (2021). Vägledningsframgång. En utvärdering av vad som fungerar för kommunerna. Stockholm.

## 11. Källförteckning

- Artman, H. m.fl. 2013. *Effektiv miljötillsyn*. Stockholm, Naturvårdsverket. Rapport 6568.
- Collins, H. M. 1981. "Public Experiments and Displays of Virtuosity. The Core-Set Revisited". *Social Studies of Science*. Volym (18:4) ss.725–748.
- Collins, H. M. 1992. *Changing Order. Replication and Induction in Scientific Practise*. Chicago & London, The University of Chicago Press. 2:a uppl.
- Ekonomistyrningsverket. 2012. *Programteori och verksamhetslogik – ett metodstöd för Regeringskansliet*. Stockholm, Ekonomistyrningsverket.
- Ekonomistyrningsverket 2014. *Att få rätt saker att hända. Verksamhetsstyrning i statliga myndigheter*. Stockholm, Ekonomistyrningsverket.
- Ekonomistyrningsverket. 2016. *Vägledning verksamhetslogik*. <https://www.esv.se/contentassets/147db303c0ee4b8f8bd79f9bf2155d91/2016-31-vagledning-verksamhetslogik.pdf> (2020 -12-04).
- Herzing, M., Wickström, H., Forsberg, L., Jacobsson, A. och Källmén, H. (2019). *Tillsynen som styrmedel – Uppföljning av tidigare forskningsprogram*. Stockholm, Naturvårdsverket. Rapport 6912.
- Herzing, M. och Jacobsson, A. (red.). 2017. *Inspections and enforcement as instruments for enhancing environmental behavior*. Stockholm, Naturvårdsverket. Rapport 6801.
- Johansson, H. S. 2008. *Demokrati på delegation: lokaliseringen av det svenska kärnavfallet*. Diss., Avdekningen för teknik- och vetenskapsstudier. Göteborg, Göteborgs universitet.
- Miljöbalk* (SFS 1998:808). 1998. Stockholm, Miljödepartementet.
- Naturvårdsverket. 2021. *Nationell strategi för tillsyn enligt miljöbalken*. <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/nationell-strategi-for-miljobalkstillsynen/> (2022-02-21).
- Naturvårdsverket. 2021. *Vägledningsframgång. En utvärdering av vad som fungerar för kommunerna*. Stockholm, Naturvårdsverket. Rapport 6988.
- Vedung, E. 2009. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund, Studentlitteratur.

## Appendix 2:1 – beskrivning av forskningsprojekten och metoden

I utvärderingen ingår tre forskningsprojekt som ingick i varsin forskningsutlysning. Projekten har en tydlig koppling till varandra, och pågick under perioden 2009–2019.

### *Projekt 1: Effektiv miljötillsyn*

Det första forskningsprojektet ”Effektiv miljötillsyn” hade samma namn som forskningsutlysningen<sup>43</sup> det ingick i. Pågick under perioden 2009–2013. Projektgruppen bestod av 19 forskare knutna till Stockholms universitet, Kungliga tekniska högskolan, Karolinska institutet och Totalförsvarets forskningsinstitut.

Projektet ”Effektiv miljötillsyn” fokuserar på tillsynsmetodik. Inom detta område fokuserar forskarna på följande aspekter

- de professionella bedömningar som inspektören gör dagligen
- inspektörens roll och kompetens
- kommunikationen mellan inspektör och verksamhetsutövare

Den tredje aspekten, kommunikation, kom att bli det tema som forskarna höll fast vid och forskade vidare om i de två efterföljande projekten.

För att undersöka hur kommunikationen vid inspektioner testade forskargruppen metoden motiverande samtal (MI: Motivational interviewing). Forskarna uppger att denna metod inte tidigare har använts inom tillsyn så vitt de vet.

MI-metoden går ut på att inspektören ska utforska och stärka verksamhetsutövarens egna, individuella skäl för att verka för en god miljö och i förlängningen på så sätt stärka deras positiva miljöbeteenden. För att kunna testa MI-metoden eventuella effekt vid inspektioner utbildade psykologer i forskargruppen inspektörer i fyra kommuner. Forskningsprojektet visar att utbildningen ledde till ökad inspektörernas kompetens att använda MI-metoden. Inspektörernas utvärderingar visar att de i hög grad bedömde att MI är en användbar metod vid inspektioner. Vidare bedömer inspektörerna att verksamhetsutövarna bedömdes vara mer nöjda med inspektionerna.

### *Projekt 2: Tillsynen som styrmedel för förbättrat miljöbeteende (Inspections and enforcement as instruments for enhancing environmental behavior)*

Det andra forskningsprojektet, ”Tillsynen som styrmedel för förbättrat miljöbeteende”, pågick under 2017.<sup>44</sup> I detta projekt ingick fem forskare som alla hade deltagit i det tidigare projektet.

”Tillsynen som styrmedel för förbättrat miljöbeteende” består av två huvudområden a) ”Verksamhetsutövares beteende” och b) ”Tillsynsaktiviteter”. Det första området är en vidareutveckling av området kommunikationen mellan inspektör och verksamhetsutövare som ingick i det första projektet. Fokus är således återigen MI-metodens roll i tillsyn.

---

<sup>43</sup> Artman, H. m.fl. (2013)

<sup>44</sup> Herzing, M. och Jacobsson, A. (red.). (2017).

### *Delstudier*

Delstudie 1: "Applying Motivational Interviewing to induce compliance with radon gas radiation legislation – a feasibility study"

Syftet med denna delstudie är att analyserna eventuella effekter av MI-utbildningen på inspektörers kommunikativa färdigheter. Sammantaget visar studien att MI-träningen ledde till förbättrade MI-färdigheter hos inspektörerna. Baserat på detta drar forskarna slutsatsen att deras hypotes om att MI-utbildning anpassat till mer specifika tillsynskontexter leder till starkare kompetensförbättringar.

Delstudie 2: "Enhancing compliance with waste sorting relation through inspections and Motivational Interviewing"

Denna delstudie undersöker effekten av inspektioner av restaurangers avfalls-sortering och undersöker huruvida MI-utbildning av inspektörer i denna specifika kontext leder till att verksamhetsutövarnas avfallssortering ökar. Studien visar att inspektörernas MI-kompetens förbättrades på liknande sätt som i delstudie 1. Vidare visar forskningen att restaurangerna i högre grad följer lagkraven på avfallssortering.

Delstudie 3: "Applying Motivational Interviewing in the context of cattle inspections"

Denna studie undersöker hur MI-utbildning av inspektörer påverkar inspektioner av djurhållare. Fokus för denna studie är att utforska MI-utbildningens effekt på inspektörernas kommunikativa färdigheter och på djurhållarnas beteende. Forskarna hann inte få in all data från delstudie 3 inom ramen för forskningsprojektet. Preliminära resultat tyder dock på att MI-färdigheterna hos inspektörerna inte förbättras på samma sätt som hos inspektörer i de andra delstudierna. Forskarnas slutsats blir att det är av stor vikt att analysera användbarheten och mätbarheten av MI-metoden för specifika inspektionsområden.

*Projekt 3: "Tillsynen som styrmedel – Uppföljning av tidigare forskningsprogram" ingick i forskningssatsningen "Miljölagstiftningen som styrmedel"*

Det tredje forskningsprojektet avslutades 2019.<sup>45</sup> I detta projekt fem forskare, varav alla även deltog i de två tidigare projekten. Det tredje projektet består av fyra delstudier. Delstudie 1–3 följer upp och kompletterar analyser av användbarheten av MI-metoden vid inspektioner, det vill säga en uppföljning av och komplettering av analyser av de delstudier som ingick i det andra forskningsprojektet i ordningen.

Delstudie 1: "Att använda motiverande samtal vid djurskyddsinspektioner"

Denna delstudie visar fortsatt att djurskyddsinspektörernas MI-färdigheter ökat på liknande sätt som för andra inspektörer i forskningsprojekten. Detta förklarar forskarna i huvudsak med av specifika försvårande omständigheter. Uppföljningen visar dock att inspektörerna bedömningar av MI-utbildningen var höga.

Delstudie 2: "Uppföljning av studien 'Enhancing compliance with waste sorting regulations through inspections and motivational interviewing'".

Syftet med denna delstudie var att undersöka huruvida inspektörernas tillägnade MI-färdigheter och en ökande grad av avfallssortering hos restaurangerna har kunnat upprätthållas efter att avfallskontroller återupptagits efter två år. Studien visar att inspektörernas MI-färdigheter har minskat, vilket får forskarna att dra slutsatsen att det krävs rutiner för att vidmakthålla färdigheterna. Även restaurangers

---

<sup>45</sup> Herzing, M., Wickström, H., Forsberg, L., Jacobsson, A. och Källmén, H. (2019).



avfallssortering har minskat, vilket leder forskarna till att föreslå att regelbundna inspektörer av just detta område genomförs.

Delstudie 3: ”Samtalet mellan företrädare för en restaurang och kommunens miljöinspektör predicerar restaurangens framtida avfallssortering”

Delstudie 3 är en uppföljning av avfallssorteringsstudien i forskningsprojekt 2. Fokus i denna delstudie är att undersöka restaurangföreträdarens yttrande med avseende på förändringstal under det samtal som sker i samband med inspektionen. Studien visar bland annat på inga eller svaga samband mellan inspektörens MI-kompetens och andelen förändringstal hos restaurangföreträdaren under inspektionen.

Delstudie 4: ”Att utvärdera effekten av miljötillsyn – erfarenheter från två forskningsprogram”

Denna delstudie fokuserar på hur en miljö- och hälsotillsynsmyndighet kan mäta effekten av olika tillsynsmetoder. De undersökningsmetoder som diskuteras är enkäter, användande av sekundärdata och randomiserade experiment. För- och nackdelar med dessa metoder diskuteras utifrån relevans, precision och genomförbarhet.

### *MI-utbildningen*

I samband med forskningen utbildades inspektörer i MI-metoden. Utbildningen pågick under sex dagar.<sup>46</sup>

**Tabell 1. MI-teman vid de sex MI-utbildningsdagarna.**

<b>Dag 1 Att lyssna och förmedla samarbete</b>
– Att förstå MI på övergripande plan, fyra processer
– Att fokusera på målbeteenden
– Att använda empatiskt lyssnande
– Att förmedla samarbete och jämlikhet
– Att betona autonomi
– Att undvika MI-oförenliga yttranden
<b>Dag 2 Att använda kommunikationsfärdigheter</b>
– Att bekräfta, ställa öppna frågor, reflektera och sammanfatta
– Att använda kodningsresultat som feedback
<b>Dag 3 Att förstärka önskvärda djurskydds beteenden</b>
– Att känna igen, locka fram och förstärka förändringstal
<b>Dag 4 Att anstränga sig för att förstå den andres perspektiv</b>
– Att utbyta information i dialog
– Att förstå och tillämpa negativ och positiv förstärkning
<b>Dag 5 Att möta ambivalens och motstånd</b>
– Att bedöma beredskap till förändring och ambivalens
– Att svara på bibehållandetal och störningar i arbetsalliansen
– Att gå från att förstärka förändringstal till att planera
<b>Dag 6 Att tillämpa MI i sitt dagliga arbete</b>
– Att sammanfatta MI-utbildningen
– Att formulera en egen plan för vidmakthållande av MI

<sup>46</sup> Herzing, M., Wickström, H., Forsberg, L., Jacobsson, A. och Källmén, H. (2019). s. 21.

## Appendix 2:2 – Intervjupersoner

Tabell 2. Intervjupersoner och deras funktion i projektet.\*

Namn och organisation	Funktion i projektet
Kerstin Jansbo, Naturvårdsverket	Forskningssekreterare
Monika Magnusson, Naturvårdsverket	Följare
Mathias Herzing, Stockholms universitet	Forskningsledare
Hans Wickström, psykolog	Forskningsgruppsmedlem
Dave Borg, Malmö stad	Referensgruppsmedlem

\* Tabellen innehåller namn på personer som djupintervjuats.

## Appendix 2:3 – Intervjuguide

### Forskningssekreterare

*Frågor om de olika forskningsprojekten*

Skulle du kunna beskriva din roll i relation till följande forskningsprojekt?

- Tillsynen som styrmedel?
- Inspections and enforcement as instruments for enhancing environmental behavior?
- Var du involverad i projekten Effektiv miljötillsyn?

Hur gick diskussionerna kring forskningsutlysningen *Miljölagstiftningen som styrmedel*?

Hur motiverades val av forskningsområde?

- Diskuterades effekter och nytta av forskningssatsningen i samband med utlysningen?
- Diskuterades möjligheter att implementera forskningsresultaten?

Hur kommer det sig att medel gavs Tillsynen som styrmedel?

*Frågor om Naturvårdsverkets hantering av projekten*

Om en forskningssekreterare byter jobb – har Forskningsenheten då rutiner för överlämning till den forskningssekreterare som tar över ansvaret för arbetet med projekten i en utlysning?

Om en följare byter jobb – finns det då rutiner för överlämning till den nya följaren?

*Frågor om projektets resultat och nytta*

Kan du beskriva hur forskningsresultatet från *Tillsynen som styrmedel* togs emot internt på Naturvårdsverket?

- Diskuterades frågor om nytta, effekter och implementering när resultatet levererades?

Vilka resultat har projektet uppnått enligt dig?

Vilka ser du som målgrupp för forskningsresultaten?

Har forskningsprojektet bidragit till någon nytta för dessa målgrupper?

- Om ja (det går att se nytta), i så fall för vem? (målgrupper)
- Vilken potential har nyttan/resultatet?
- Om nej, varför har projektet inte bidragit till nytta?

I vilken grad tycker du att dessa målgrupper har tagit till sig forskningsresultaten (har implementerat dem)?

Hur skulle du värdera genomslaget? (Väntat/oväntat, mycket/litet)

Finns det något som du ser att NV kan göra eller bör göra för att forskningen ska komma till nytta för identifierade målgrupper?

*Frågor om hur forskningsresultaten togs emot på Naturvårdsverket*

I vilken grad stämmer den tänkta effektkedjan överens med det faktiska utfallet så här långt i den mån du kan bedöma det?

Vad tycker du fungerade bra med den här forskningsutlysningen från start till mål?

Vad tycker du fungerade mindre bra med den här forskningsutlysningen från start till mål?

Finns det lärdomar som du har dragit från den här forskningsutlysningen som kan utveckla hur Naturvårdsverket arbetar med forskningsanslaget?

Något mer som du vill tillägga?

## Forskningsgruppen

*Frågor om Naturvårdsverkets forskningsmedel*

Hur kommer det sig att ni sökte medel från Naturvårdsverket från början?

Hur kommer det sig att ni sökte forskningsmedel från utlysningen *Miljölagstiftningen som styrmedel?* (Utlysning 3)

Skiljer sig en ansökan till en statlig myndighet, som Naturvårdsverket, från ansökningar till ett forskningsråd?

- Om ja, på vilket sätt?

Hur ser du på forskningsmedel från Naturvårdsverket som har fokus på nytta i relation till forskningsmedel från många andra finansiärer?

- Ställs andra krav på forskarna när medlen ställer krav på nytta? I så fall vilka?

Skulle ni ha genomfört projekten även om ni inte fått forskningsmedel från Naturvårdsverkets forskningsanslag?

*Frågor om kontakten med Naturvårdsverket*

Förekom någon dialog mellan er forskare och NV om användbarheten av forskningsresultaten under forskningsprojektet?

- Om ja, men vem på Naturvårdsverket hade ni denna dialog?
- Om ja, vad fungerade bra med denna dialog?

- Om ja, fanns det något som fungerade mindre bra med denna dialog?
- Om nej, varför förekom ingen dialog?

Har ni forskare haft kontakt med projektföljarna under projektets gång?

- Om ja, hur har kontakten med projektföljarna sett ut? Har följarna påverkat projekten?

Har ni forskare haft kontakt med referensgruppen under projektets gång?

- Om ja, hur har kontakten med referensgruppen sett ut? Har gruppen påverkat projekten?

#### *Frågor om målgrupp – nytta med forskningen*

Vilka ser du som målgrupp för forskningsresultaten?

- I vilken grad tycker du att dessa målgrupper har tagit till sig forskningsresultaten (har implementerat dem)?

Har du en tydlig uppfattning om vad NV har velat ha ut av forskningsresultaten?

- Diskuterades nytta? För vem?

När ni formulerade ansökan, vad tänkte ni att projektet skulle leda till?

- Funderade ni över vilken form av nytta tänkte ni att projektet skulle ge?

#### *Frågor om användning av MI-metoden*

Hur kommer det sig att det var just kommunerna i MÖS som kom att delta i era projekt?

Har ni fortsatt kontakt med kommunerna som deltog i projekten?

- Om ja, hur ser den kontakten ut?

Vet ni om några inspektörer i andra kommuner använder denna metod vid inspektion eller tillsyn?

Vet ni om länsstyrelser använder denna metod?

Vad är det bästa med att använda MI-metoden vid tillsyn?

Finns det nackdelar med att använda MI-metoden vid tillsyn?

Vilka är de främsta hindren för att motiverande samtal ska spridas och börja användas mer frekvent bland kommunala inspektörer?

Vad skulle krävas för att fler kommunala inspektörer ska använda sig av MI-metoden på ett effektivt/framgångsrikt sätt?

- Vad skulle krävas för att andra inspektörer ska använda MI-metoden på ett effektivt/framgångsrikt sätt?

Skulle det finnas möjlighet att sprida delar av metoden/arbetssättet och ändå uppnå effekt? Eller kan effekt endast uppnås genom att inspektörerna genomgår alla delar som ingick i ert projekt?

#### *Frågor om spridning av forskningsresultaten*

Vilka resultat tycker du att er forskning har uppnått?

Har ni forskare spridit forskningsresultaten?

- Vilken, om någon, återkoppling har ni fått när ni spridit resultaten?
- Om ja, vilka har era målgrupper varit?

Vilka metoder tror du skulle vara mest effektiva för att forskningsresultaten/MI-metoden ska sprida och implementeras till de olika målgrupperna?

- Har ni forskare uppmanats av NV att delta i spridningen av resultaten?
- I implementeringen av resultaten?

Något mer som du vill tillägga?

## Inspektörer miljösamverkan skaraborg

### *Inledande frågor*

Vad arbetar du med?

- Hur är ditt arbete kopplat till motiverande samtal som metod?

Hur skulle du beskriva din roll i relation till forskningsprojekten om motiverande samtal?

### *Frågor om användning av motiverande samtal*

Hur har ni använt motiverande samtal i ert arbete?

Använder ni fortfarande motiverande samtal i ert arbete?

- Om ja, hur då?
- Finns det några delar av metoden som ni numer inte använder?

### *Frågor om att delta i forskningsprojekt*

Hur kommer det sig att din kommun valde att vara med i detta forskningsprojekt?

- Har din kommun varit med i andra forskningsprojekt?

Hur kommer det sig att du i din yrkesroll valde att vara med i forskningsprojektet?

Vad var dina förväntningar på hur MI-metoden skulle påverka ditt arbete?

- Har dessa förväntningar uppfyllts?
  - Om ja, hur?
  - Om nej, varför inte?

### *Frågor om vidareutbildning*

Har ni fortsatt kontakt med forskarna i projektet?

- Om ja, hur ser kontakten ut?
- Om nej, varför inte?

### *Frågor om resultat och nytta*

Vilka resultat har projektet uppnått enligt dig?

Hur har forskningen om motiverande samtal påverkat ditt arbete?

Kan du se att projektets resultat har bidragit till någon nytta för ditt arbete?

(Har resultatet implementerats? Hur?)

- Om ja, beskriv hur!

- Om nej, varför har projektet inte bidragit till nytta?
- Vad skulle krävas för att projektets resultat skulle kunna bidra till nytta? (Implementeras)

I vilka arbetsuppgifter använder ni motiverande samtal som metod?  
Inspekterar ni fortfarande restaurangernas avfallshantering?

Vet ni om några kollegor i era kommuner använder motiverande samtal vid inspektion eller tillsyn?

Vet ni om några kollegor i andra kommuner använder denna metod vid inspektion eller tillsyn?

Har MÖS genomfört några aktiviteter för att sprida metoden motiverande samtal?

- Om ja, hur då? Beskriv eventuell respons som ni har fått!

Har MÖS dokumenterat arbetet med MI-metoden?

Vad är det bästa med att använda MI-metoden?

Finns det nackdelar med att använda MI-metoden?

Vilka är de främsta hindren för att motiverande samtal ska spridas och börja användas mer frekvent bland kommunala inspektörer?

#### *Avslutande frågor*

Hade ni kontakt med Naturvårdsverket under forskningsprojektets gång?

- Om ja, hur upplevde ni kontakten?

Skulle ni kunna tänka er i att vara med i ett forskningsprojekt igen?

Är ni intresserade av att ta del av forskningsresultat som finansieras av Naturvårdsverket?

- Om ja, hur skulle ni vilja ha denna information?

Något övrigt som ni vill tillägga?

## Referensgruppen

Hur kommer det sig att du kom att vara med i referensgruppen?

- Vad arbetade du med vid tidpunkten när du var med i referensgruppen?
- Vad arbetar du med nu?

I samband med vilket eller vilka forskningsprojekt satt du i referensgruppen?

- *Effektiv miljötillsyn* – med start 2009
- *Tillsynen som styrmedel för förbättrat miljöbeteende* – avslutades 2017
- *Tillsynen som styrmedel – utvärdering* – som avslutades 2019/2020

Om denna forskning inte hade kommit till stånd, hade ni försökt att få tillgång till kunskap om effektiva tillsynsmetoder ändå?

Hur har dialogen med forskarna sett ut under projektets gång?

- Vad fungerade bra med dialogen?

- Vad fungerade mindre bra?

Har du eller hela referensgruppen haft kontakt med forskarna efter att projektet har avslutats?

- Om ja, beskriv kontakten!

#### *Frågor om nytta och resultat*

Hade du några förväntningar på forskningens resultat och eventuella nytta som är förknippat med forskningen?

- Uppfylldes dina förväntningar?
  - Om ja, hur?

Hur skulle du själv beskriva att nyttan med projektens resultat har sett ut och vilken potential har de?

Var finns den stora utmaningen med att följa Miljöbalken?

- Vad behöver myndigheter göra för att balken ska följas?

Finns det nackdelar med att använda MI-metoden vid tillsyn?

Diskuterades frågor om nytta, effekter och implementering när resultatet levererades?

#### *Frågor om implementering och spridning*

Upplever du att det finns förväntningar att som referensgruppsdeltagare sprida resultaten av forskningsprojekt och bidra till implementeringen?

- Vilken, om någon, återkoppling har du fått när du spridit resultaten?
  - Om ja, vilken återkoppling har ni fått?

Vad är det främsta hindret för att MI-metoden ska spridas och användas av fler inspektörer?

Om du har någon uppfattning, hur har genomslaget för MI-metoden sett ut enligt din mening och hur skulle du värdera det? (Väntat/oväntat, mycket/litet)

Finns det något som du ser att Naturvårdsverket hade kunnat göra eller bör göra för att forskningen ska komma till nytta?

#### *Avslutande fråga*

Är det något som du vill tillägga? Som vi har glömt att fråga?

## Övriga kommuner (telefonintervjuer)

Namn?

Funktion/tjänstetitel?

- Miljöinspektör
- Hälsoskyddsinspektör
- Miljö- och hälsoskyddsinspektör
- Livsmedelsinspektör
- Annat

Hur länge har du jobbat med detta område? (År)

Hur ofta genomför du eller dina kollegor inspektioner av restauranger?

Känner du till att restauranger är skyldiga att sortera sitt avfall?

- Ja
- Nej

Känner du till att restauranger är skyldiga att sortera sitt avfall?

- Ja
- Nej

Kan du kortfattat berätta hur en inspektion av en restaurang, eller annan verksamhet som du inspekterar, oftast går till?

Känner du till en metod som kallas motiverande samtal (MI-samtal)?

- Ja
- Nej

Har du använt en dialogbaserad metod i dina inspektioner?

- Ja
- Nej

Arbetar ni främst med att via dialog motivera restaurangerna att följa lagstiftningen eller arbetar ni mest med förelägganden?

- Mest med dialog
- Mest med föreläggande och vite
- Både och

Letar du efter information om arbetsmetoder som skulle kunna underlätta ditt inspektionsarbete?

- Ja
- Nej

Om ja på frågan ovan, var letar du efter denna information?

- Från andra kommuner
- Inom den egna kommunen
- Hos länsstyrelsen
- Hos Livsmedelsverket
- Hos Naturvårdsverket
- Hos andra myndigheter
- Andra aktörer



Hämtar du inspiration från vägledningar eller annan information i ditt arbete med inspektioner av restauranger eller andra inspektioner?<sup>47</sup>

- Ja
- Nej

Hämtar du inspiration från vägledningar eller annan information från Naturvårdsverket i ditt arbete med inspektioner av restauranger eller andra inspektioner?

- Ja
- Nej

Om 'Ja' på frågan ovan: Vilka vägledningar eller annan information från Naturvårdsverket har du använt?

Har dessa vägledningar eller information varit till nytta i ditt arbete?<sup>48</sup>

Skulle du vilja ha vägledning av Naturvårdsverket gällande inspektioner av restauranger?

- Ja
- Nej

Om ja på frågan ovan, i vilken form eller medium skulle du vilja ha vägledningen?

Känner du till att Naturvårdsverket finansierar forskningsprojekt med fokus på att resultatet ska vara till nytta för olika aktörer, såsom kommuner?

- Ja
- Nej

Skulle du vilja ha information om forskningsresultat som Naturvårdsverket finansierat som kan vara till nytta för kommuner?

- Ja
- Nej

Hur skulle du vilja ha information om sådana forskningsresultat?

Finns det något som Naturvårdsverket skulle kunna göra för att förbättra hur vi når ut med våra forskningsresultat till kommuner?

Något övrigt att tillägga?

---

<sup>47</sup> Vi planerade att fråga inspektörerna specifikt om inspektion om restauranger och avfallshantering men då några inspektörer inte genomför denna typ av inspektioner, valde vi att vidga frågan till att gälla även andra former av inspektioner eller tillsyn.

<sup>48</sup> Vi ställde denna fråga i de fall inspektören angett att hen använt vägledningar från Naturvårdsverket.

# Effektstudier av Naturvårdsverkets Miljöforskningsanslag

Varje år delar Naturvårdsverket ut forskningsmedel till forskare via Miljöforskningsanslaget för att ta in ny kunskap i miljöarbetet. Anslaget används för att finansiera forskning till stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete. Rapporten, som är initierad internt på Naturvårdsverket, är en del i en kontinuerlig strävan att utveckla myndighetens hantering av Miljöforskningsanslaget så att det leder till avsedda effekter. I rapporten har en modell eller så kallad effektkedja rekonstruerats som beskriver hur hanteringen av anslaget i olika steg är tänkt att leda från aktiviteter och leveranser via användning till effekter som ska bidra till mer långsiktiga mål. Empirin bygger på två fallstudier där kort- och långsiktiga effekter av hanteringen av två forskningssatsningar har utforskats närmare. Resultaten är tänkta som kunskapsstöd för att verksamheten ska få en så ändamålsenlig styrning som möjligt vid hanteringen av forskningsmedel i riktning mot uppsatta mål. Mottagare av rapporten är därmed i första hand medarbetare på Naturvårdsverket som på olika sätt arbetar med anslaget.