

Utvärdering av Digitalt först – smartare miljöinformation

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

E-post: natur@cm.se

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

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00 Fax: 010-698 16 00

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6869-1

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2019

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2019

Omslag: [tweetyspics/Pixabay-licens](https://www.pixabay.com/)

Förord

Denna utvärdering beskriver och analyserar genomförandet av regeringsuppdraget Digitalt först – smartare miljöinformation, och de nyttor som har realiserats som ett resultat av uppdraget. Regeringen utsåg Naturvårdsverket till utvecklingsmyndighet för smartare miljöinformation under åren 2016 – 2018 med syfte att förbättra tillgänglighöret av miljöinformation genom att samverka kring befintlig miljöinformation och att utveckla ny.

Utvärderingen har varit processinriktad vilket innebär att den har fokuserat på att utvärdera arbetsprocessen och framförallt hur samverkan, som var en central del av regeringsuppdraget, har utvecklats över tid. Utvärderarna har följt regeringsuppdraget från start och återkommande gjort intervjuer och enkäter med personer som på olika sätt har varit involverade i arbetet, samt givit regelbunden återkoppling av resultaten. Syftet med följemetoden har varit att ta tillvara deltagarnas erfarenheter under uppdraget och samtidigt öka graden av reflektion och bidra till ökat lärande.

Utvärderingen har varit ett internt uppdrag från Naturvårdsverkets Miljöanalysavdelning till myndighetens Utvärderingsenhet. Den genomfördes av Hans ten Berg (uppdragsledare) och Eva-Lotta Päiviö Sjaunja. I ett tidigt skede deltog Anna Lundmark Essen i utvärderingen.

Den slutliga utvärderingsrapporten har godkänts av Anna Otmalm, avdelningschef på Miljöanalysavdelningen.

Stockholm 4 februari 2019

Anna Otmalm
Avdelningschef
Miljöanalysavdelningen

Innehåll

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	5
SUMMARY	7
INLEDNING	9
Utgångspunkter för smartare miljöinformation	10
Genomförande av uppdraget	13
Samverkansinitiativ i smartare miljöinformation	15
Erfarenheter från tidigare utvärderingar	17
Syfte med utvärderingen	18
METOD OCH TEORI	20
Förutsättningar och hinder för samverkan	20
Metod för utvärderingen	22
RESULTAT	26
Synen på regelverk inom smartare miljöinformation	26
Synen på organisation inom smartare miljöinformation	35
Synen på samverkanskultur inom smartare miljöinformation	46
DISKUSSION OCH SLUTSATSER	56
Smartare miljöinformation på väg mot målen	56
Organisation, förändringsmål och tydlig ledning har skapat struktur för samverkan	57
Förändringsarbete kräver tydlig(are) kommunikation	58
Starkare samverkan med tiden	59
För det framtida arbetet	60
KÄLLFÖRTECKNING	64
Tryckta källor	64
Otryckta källor	66
Elektroniska källor	66
BILAGOR	68
Bilaga 1. Intervjuguide	68

Sammanfattning

Regeringens mål för e-förvaltningspolitiken är att offentlig förvaltning ska bli enklare, öppnare och effektivare. Det förvaltningspolitiska målet är att statsförvaltningen i större utsträckning ska vara innovativ och samverkande. Enligt regeringen är miljöinformation en strategisk resurs i samhället och miljöinformation ingick därför som ett av regeringens prioriterade områden för digitaliseringen av det offentliga Sverige 2015 – 2018.

Regeringen utsåg Naturvårdsverket till utvecklingsmyndighet för att leda uppdraget Digitalt först - smartare miljöinformation åren 2016 – 2018. Smartare miljöinformation hade som mål att förbättra tillgängligheten av miljöinformation genom att samverka kring befintlig miljöinformation och att utveckla ny. Syftet var att nå en ökad användning av miljöinformation, att bidra till att möta klimatutmaningen samt att nå de nationella miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Naturvårdsverket skulle även sträva efter att sätta medborgaren och företagaren i centrum för arbetet och främja öppen och datadriven innovation.

Syftet med utvärderingen har varit att utvärdera samverkansprocessen, beskriva uppkomna initiativ i smartare miljöinformation samt analysera hur dessa har bidragit till uppdragets mål- och effektoppfyllelse. Syftet har också varit att följa arbetet, samlar in erfarenheter och återkoppla resultaten till deltagarna för att bidra till ett ökat lärande.

Det stora antalet offentliga organisationer som hanterar miljöinformation och storleken på utmaningarna som skulle hanteras i smartare miljöinformation innebar behov av långsiktigt hållbara och effektiva samverkansformer. Sedan uppdraget startade har Naturvårdsverket, tillsammans med andra relevanta aktörer, utvecklat en samverkansstruktur som ger deltagarna möjlighet att arbeta utifrån identifierade behov kring hantering av miljöinformation. Naturvårdsverket har också, i samverkan med andra aktörer, tagit fram gemensamma förändringsmål och förändringsprinciper, som ger en riktning för arbetet med att förbättra tillgängligheten av miljöinformation och stöd för hur man ska ta sig mot målen. Utgångspunkten har varit att det gemensamma arbetet kring tillgängliggörande av miljöinformation ska fortgå även efter att regeringsuppdraget officiellt har avslutats.

Utvärderingen visar att Naturvårdsverket, tillsammans med andra aktörer, i stora drag har uppnått uppdragets mål. Smartare miljöinformation har fungerat som en katalysator och en gemensam plattform där olika aktörer har kunnat mötas och hitta gemensamma arbetssätt för att öka tillgängligheten av miljöinformation. Uppdraget har byggt på en hög grad av frivillighet och saknat tydlig styrning, något som inneburit en särskild utmaning då tydliga mål och gemensamma nyttor inte alltid har varit helt lätta att identifiera. De organisationer som har deltagit i

smartare miljöinformation har dock överkommit många av dessa svårigheter genom att verka utifrån gemensamma arbetssätt, mål och principer i olika forum för samverkan. Det har givit samverkan en struktur som har ökat möjligheten för aktörerna att mötas och föreslå gemensamma lösningar utifrån deras olika förutsättningar, kompetenser, ekonomiska resurser och tid. Samverkan har berört en rad behov och initiativ, som delvis kan ses som en indikation på fungerande samverkan och vars nyttor och resultat kan komma att bli tydligare i framtiden.

Summary

The government initiated the *Digital First* programmes to contribute to the digital renewal of Sweden's public sector and create a simpler, more open and efficient public sector administration system. The government commissioned Naturvårdsverket to be the development agency that would lead the *Digital First - Smarter Environmental Data* assignment. The objective of the assignment, which was underway during 2016 – 2018, was to improve accessibility to environmental data through collaboration between existing data and the development of new data. The overall purpose of the project was to increase the use of environmental data, facilitate the tackling of the climate challenge, and to achieve national environment quality objectives and the generation objective.

The purpose of this evaluation has been to evaluate collaboration, describe initiatives of the assignment, and analyse how these have contributed to the achievement and effect of the assignment's objectives. Another purpose has been to monitor the work, gather lessons learned and present the results to the participants in order for the assignment to result in increased learning and knowledge.

The large number of public agencies that handle environmental data and the enormity of the challenges that are to be addressed imply a need for long-term sustainable and effective structures of collaboration regarding environmental data. Since the start of *Smarter Environmental Data*, Naturvårdsverket and other public agencies that handle environmental data have developed a framework of collaboration that enables the participants to work on the basis of identified needs concerning the handling of environmental data. Together with other stakeholders, Naturvårdsverket has also formulated joint change-oriented objectives and principles which have served as supportive guidelines for how the objectives are to be achieved. The point of departure has been that joint efforts regarding the digitalisation of environmental data will continue even after the government assignment has officially ended.

The evaluation shows that, on the whole, Naturvårdsverket, together with other stakeholders, has achieved the objectives of the assignment. *Smarter Environmental Data* has served as a catalyst and has created a common platform where different stakeholders can come together and find common ways of working towards increased digitalisation. The assignment has been based on a high degree of voluntary participation and has lacked clear leadership which has proved to be a challenge since it has not always been easy to identify clear objectives and common benefits. However, the organisations that participated in *Smarter Environmental Data* have overcome many of these obstacles by acting on the basis of common work methods, objectives and principles in different collaboration fora. This has provided a framework for the collaboration which has made it easier for

the organisations to meet and work out common solutions, taking into account their different preconditions, competences, economic resources and time. There has been collaboration on a number of needs and initiatives which can be seen in part as an indication of successful collaboration. The benefits and results of such collaboration will become more apparent in the future.

Inledning

Digitalt först-programmen var en del av regeringens strategi för digital förnyelse av det offentliga Sverige som syftade till att skapa en enklare, öppnare och effektivare offentlig förvaltning.¹ Regeringen ville att digitalt först skulle ses som en princip som innebar att digitala tjänster, när så var möjligt och relevant, var ett förstahandsval i den offentliga förvaltningens kontakter med medborgare och företag. Ett antal myndigheter fick i uppdrag av regeringen att verka för, och leda digitaliseringen inom sina områden:

- Smartare miljöinformation för att nå miljömålen (Naturvårdsverket)
- Smartare samhällsbyggnadsprocess för att öka bostadsbyggandet (Lantmäteriet tillsammans med Boverket)
- Öka tillväxten genom en smartare livsmedelskedja (Jordbruksverket tillsammans med Livsmedelsverket)
- Förenkla för restaurangföretagare genom verksamt.se (SKL tillsammans med Tillväxtverket och Bolagsverket)

Naturvårdsverket utsågs till utvecklingsmyndighet för smartare miljöinformation.² Uppdraget gällde åren 2016 – 2018 och målet var att förbättra tillgänglighetsförändringen av miljöinformation³ genom att samverka kring befintlig miljöinformation och att utveckla ny. Syftet var att nå en ökad användning av miljöinformation, att bidra till att möta klimatutmaningen samt att nå de nationella miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Naturvårdsverket skulle sträva efter att sätta medborgaren och företagaren i centrum för arbetet, både för att öka delaktigheten och för att främja öppen och datadriven innovation på miljöområdet. I genomförandet ställde regeringen krav på samarbete med andra relevanta aktörer från statlig, regional och lokal nivå, samt näringsliv. Naturvårdsverket skulle genomföra uppdraget utifrån de vägledningar eller andra instruktioner som Ekonomistyrningsverket eller E-delegationen har tagit fram.

Bakgrunden till smartare miljöinformation var enligt regeringen att miljöinformation är en strategisk resurs i samhället, för både individ, företag och myndigheter.⁴ Förbättrad tillgång till data kan bidra till att skapa förutsättningar för

1 Regeringen 2016.

2 Näringsdepartementet, N2016/02035/EF, *Uppdrag att verka för digitalt först – för smartare miljöinformation.*

3 Miljöinformation definieras, enligt artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation, som alla typer av information som rör miljön (skrifter, bilder, ljud, elektronisk eller annan form). Informationen kan bland annat bestå av uppgifter kring tillståndet för miljön, påverkansfaktorer, åtgärder, rapporter om genomförandet av miljölagstiftningen, ekonomiska analyser och antaganden, tillståndet för människors hälsa och säkerhet samt villkoren för mänskligt liv, kulturplatser och byggnader, m.m.

4 Näringsdepartementet, N2016/02035/EF, *Uppdrag att verka för digitalt först – för smartare miljöinformation.*

nya digitala tjänster och lösningar vilket antas möjliggöra smarta tjänster för medborgare och effektivisera informationsutbytet mellan aktörer i offentlig sektor. På sikt kan ökad tillgång till miljöinformation enligt regeringen bidra till att nå miljömålen, exempelvis inom områden som hållbar konsumtion, resurseffektiva kretslopp, förnybar energi och hushållning med naturresurser. Ökad tillgång till miljöinformation bidrar även till att uppfylla lagstiftningens krav på att medborgarna dels ges tillgång till miljöinformation, och dels ges möjlighet att delta i myndighetsprocesser på miljöområdet. Det är krav som bland annat ställs i Århuskonventionen.⁵

Naturvårdsverket hade enligt regeringsuppdraget i uppgift att:⁶

- identifiera och prioritera potentiella områden för utvecklingsuppdraget i förhållande till målet i uppdraget,
- identifiera och verka för samverkan med relevanta myndigheter, kommunsektorn, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och andra aktörer inom privat och offentlig sektor, samt ta fram en plan för det kommande arbetet,
- verka för gemensamma gränssnitt, specifikationer och standarder för digital samverkan inom miljösektorn, baserat på den utveckling som sker inom svensk offentlig förvaltning, respektive i internationella sammanhang,
- belysa juridiska, ekonomiska, och organisatoriska förutsättningar för digital samverkan samt redovisa inom vilka områden förändringar behövs,
- analysera hur s.k. öppna data inom utvecklingsområdet kan driva miljöarbetet framåt och främja innovativa lösningar,
- verka för en ökad nyttorealiserings, och
- identifiera nationella och internationella goda exempel på digitalisering inom utvecklingsområdet

Utgångspunkter för smartare miljöinformation

Naturvårdsverket utgick ifrån verksamhetslogik när de utformade genomförandeplanen för smartare miljöinformation.⁷ Verksamhetslogik beskriver hur olika händelser och skeden i en organisation förmodas hänga samman, från mål och resurser till aktiviteter i verksamheten och från verksamhet till prestationer och effekter.⁸ I en verksamhetslogik uttrycks också vilka antaganden som ligger till grund för uppfattningen att det ena leder till det andra. Att Naturvårdsverket valde verksamhetslogik som utgångspunkt för uppdraget ledde till att de vid genomförandet fokuserade på att leda en förändring mot ett långsiktigt robust

5 Århuskonventionen är en FN-konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Naturvårdsverket 2018a).

6 Näringsdepartementet, N2016/02035/EF, *Uppdrag att verka för digitalt först – för smartare miljöinformation*.

7 Naturvårdsverket, NV-02606-16, *Smartare miljöinformation Delrapportering av regeringsuppdraget Digitalt först*.

8 Ekonomistyrningsverket 2016:31.

arbetssätt. På så vis skulle uppdraget bidra till att säkerställa hemtagningen av den förväntade nyttan av förändringen (att uppnå effektmålen) snarare än fokusera på ett avgränsat projekt.

Förmågan att skapa en effektivare offentlig förvaltning är enligt Ekonomistyrningsverket kopplad till myndigheternas förmåga att anta nya arbetssätt som följer av stora omställningar, inte minst genom ökade krav på digital hantering av information.⁹ Naturvårdsverket inriktade smartare miljöinformation mot att leda en omställning mot ett nytt arbetssätt för att öka tillgänglighetsgraden av miljöinformation och i det arbetet lutade de sig bland annat mot E-delegationens vägledning i nyttorealiserings.¹⁰ Nyttorealiserings ger stöd i arbetet med att styra investeringar och säkerställa hemtagning av förväntad nytta i en organisation. Inom konceptet ingår områden som portföljstyrning, förändringsledning och försörjning av informationsteknik.

» *Givet de många utmaningar även Sverige står inför är det naturligtvis ingen tillfällighet att riksdagen har beslutat att offentlig verksamhet ska bli mer innovativ, eller att regeringen har tagit fram en innovationsstrategi som även inkluderar offentlig sektor. För att Sverige ska fortsätta utvecklas som välfärdsstat och gå i bräschen internationellt måste offentlig verksamhet fortsätta att tänka nytt, bryta mönster och utmana det givna.¹¹*

Enligt Ekonomistyrningsverkets definition handlar förändringsledning om förändring på både individuell och organisatorisk nivå med syfte att realisera den förväntade nyttan av ett förändringsarbete i en verksamhet.¹² En av utgångspunkterna för smartare miljöinformation var att Naturvårdsverket ville ledsaga offentliga organisationer som hanterar miljöinformation mot en gemensam vision genom att bidra till att skapa förståelse och acceptans för behovet av förändring.¹³ Genomförandet av uppdraget ställde krav på strukturerad förändringsledning från Naturvårdsverkets sida men även på förändringsvilja och kompetens om nyttorealiserings internt och hos de organisationer som deltog i samverkan kring hantering av miljöinformation. Tanken var att aktörerna skulle kunna lyfta olika samverkansinitiativ för att hantera miljöinformation med en större helhetssyn, genom nyutveckling, anpassning eller avveckling av befintliga system och lösningar. Smartare miljöinformation skulle erbjuda fysiska och digitala forum för samverkan som gav deltagarna möjlighet att träffas för att diskutera olika frågeställningar och hjälpas åt att hitta lösningar på gemensamma problem kring

9 Ekonomistyrningsverket 2017:70.

10 E-delegationen u.å.

11 SOU 2013:40, s. 12.

12 Ekonomistyrningsverket 2017:70, s. 12.

13 Naturvårdsverket, NV-02606-16, *Smartare miljöinformation Delrapportering av regeringsuppdraget Digitalt först.*

tillgängliggörande av miljödata. Naturvårdsverket ville även uppmuntra till deltagande, innovation och ansvarstagande när det gällde hantering av miljöinformation.

Förändringsmål och förändringsprinciper

Som övergripande mål för det gemensamma förändringsarbetet valde Naturvårdsverket, i samverkan, att utarbeta ett antal övergripande förändringsmål som talade om vad alla offentliga organisationer som hanterar miljöinformation behöver styra mot, och lika många förändringsprinciper som definierar hur arbetet ska gå till.¹⁴ Målen och principerna är överenskomna i Miljöinformationsrådet som är ett strategiskt forum som ska vägleda samverkan kring miljöinformation.¹⁵

NIO FÖRÄNDRINGSMÅL

- Aktörer har integrerat digitalisering i sina ordinarie verksamhetsprocesser.
- Alla har rätt miljöinformation för att kunna göra smarta miljöval.
- Allmänhet och företagare upplever interaktionen med myndigheter som enkel och smidig.
- Allmänheten har insyn i och kan delta i myndighetsprocesser.
- Beslutsfattare på alla nivåer har rätt miljöinformation för att möta de stora samhällsutmaningarna.
- Handläggare har rätt miljöinformation i sina ordinarie verksamhetsstödsystem.
- Innovatörer tänker och gör nytt baserat på miljöinformation.
- Myndigheter samverkar digitalt, har effektiva verksamhetsprocesser och rättssäker informationshantering.
- Myndigheter återbrukar modeller, mönster, lösningar och information från EU, offentlig förvaltning och civila aktörer

NIO FÖRÄNDRINGSPRINCIPER

- 1) Vi beskriver vad vi åtar oss
- 2) Vi följer ordinarie ansvar
- 3) Vi utvecklar ur ett helhetsperspektiv
- 4) Vi återbrukar innan vi nyutvecklar
- 5) Vi strukturerar information
- 6) Vi digitaliserar utifrån reella behov
- 7) Vi bejakar samhällsförändringen
- 8) Vi påverkar utformning av rättsakter
- 9) Vi använder arkitekturstyrning i förändringsarbetet

14 Naturvårdsverket, NV-02606-16, *Smartare miljöinformation Delrapportering av regeringsuppdraget Digitalt först.*

15 Naturvårdsverket, NV-02606-16, *Arbetsbeskrivning för Miljöinformationsrådet – version 2.1.*

Genomförande av uppdraget

Naturvårdsverket inriktade arbetet inom smartare miljöinformation mot att skapa förutsättningar för ökad samverkan med nyttorealiserings och förändringsarbete som utgångspunkter. Utformningen av olika forum för samverkan byggde delvis på erfarenheter från Naturvårdsverkets tidigare samverkan kring Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp för att förebygga och begränsa föroreningar (IED).¹⁶ Syftet med samverkan inom smartare miljöinformation var att erbjuda forum där offentliga organisationer kunde ta hjälp av varandra för att identifiera och hantera frågor som rör hantering av miljöinformation.

Arbetsmodellen växte fram under uppdragets gång, se bild 1, och vissa funktioner kom på plats under det sista året. Planen var att den samverkan som initierades skulle fortsätta inom ordinarie verksamheter även efter att uppdraget hade avslutats. För Naturvårdsverket var etableringen av olika forum för samverkan både ett sätt att genomföra uppdraget och ett mål med uppdraget.

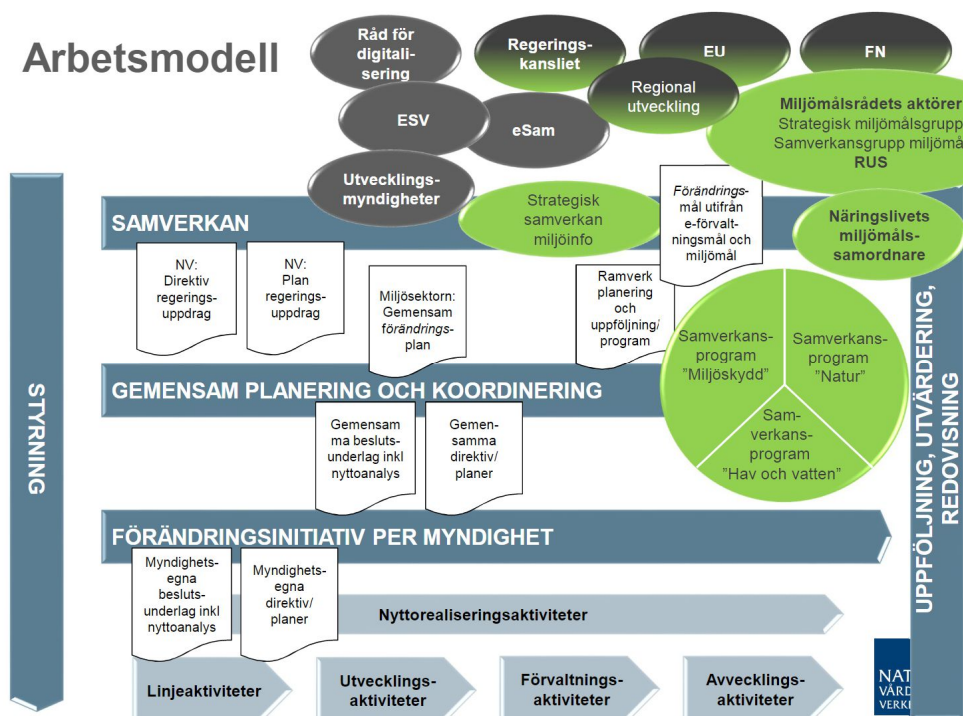


Bild 1. Naturvårdsverkets arbetsmodell i smartare miljöinformation (Naturvårdsverket, NV-02606-16, *Smartare miljöinformation Delrapportering av regeringsuppdraget Digitalt först*)

I oktober 2017 upprättades det så kallade *Miljöinformationsrådet* som är en strategisk grupp som har kommit överens om att vägleda offentliga organisationers samarbete kring hantering av miljöinformation.¹⁷ Detta innefattar samverkan

¹⁶ Naturvårdsverket, NV-02606-16, *Smartare miljöinformation Delrapportering av regeringsuppdraget Digitalt först*.

¹⁷ Från start bestod Miljöinformationsrådet av deltagare från: Havs- och vattenmyndigheten; Lantmäteriet; länsstyrelserna; Naturhistoriska riksmuseet; Naturvårdsverket; Riksantikvarieämbetet; Skogsstyrelsen; Sveriges geologiska undersökning; Sveriges Kommuner och Landsting; Sveriges

kopplad till hantering av miljöinformation, exempelvis strukturer; ramverk; principer för ansvar; finansiering; nyttorealiserings samt IT-arkitektur. Miljöinformationsrådet ska bidra till att skapa förutsättningar för offentliga organisationer som hanterar miljöinformation att: möta regeringens satsningar med gemensam hantering av miljöinformation; digitalisera processer och information i miljömålssystemet med koppling till de globala hållbarhetsmålen samt sprida och förklara miljöinformation, uppmuntra till deltagande, innovation och ansvarstagande. Deltagarna i rådet kommer från organisationernas respektive ledning och deltagandet är frivilligt. Naturvårdsverket leder och administrerar arbetet i Miljöinformationsrådet. Rådet följer och stödjer arbetet i smartare miljöinformation men hanterar inte praktiska och operativa frågor som uppkommer i dess olika forum.

I smartare miljöinformation finns *expertforum* med specialister inom juridik och IT-arkitektur från de organisationer som deltar i samverkan kring hantering av miljöinformation.¹⁸ Deltagarna ska bereda gemensamma frågor som rör juridik och teknik vid tillgängliggörande av miljöinformation. Expertforum leds och administreras av Naturvårdsverket. Gruppens arbete syftar till att, utifrån konkret och aktuellt arbete för förändrad informationshantering: identifiera gemensamma problemområden; bereda överenskommelser mellan organisationer samt förbereda samverkande organisationer så att respektive organisation kan fatta egna beslut och genomföra insatser.

Frågor som är av en mer operativ karaktär i smartare miljöinformation behandlas i tre samverkansprogram: *Miljöskydd*, *Natur* och *Vatten och hav*.¹⁹ I programmen deltar offentliga organisationer som har behov av att samverka kring hantering av miljöinformation inom respektive område. Varje program har en styrgrupp som kommer överens om inriktningen för arbetet. Förutom styrgrupp finns ett *planeringsforum* per program som förbereder gemensamma programfrågor. Styrgrupp och planeringsforum stöds i sin tur av en programledning med en eller två programledare per program och en *Enterprise*-arkitekt.²⁰ Samverkansaktörerna gör olika typer av överenskommelser i programmen som ska förbättra tillgängliggörandet av miljöinformation men de fattar inga beslut där. Gjorda överenskommelser ska istället beslutas inom respektive organisation och genomföras i utvecklingsprojekt eller ordinarie verksamheter. En central

lantbruksuniversitet och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (Naturvårdsverket, NV-02606-16, *Arbetsbeskrivning för Miljöinformationsrådet – version 2.1*)

18 Naturvårdsverket, NV-02606-16, *Arbetsbeskrivning för Expertforum för Smartare miljöinformation – version 1.0*.

19 Naturvårdsverket, NV-02606-16, *Arbetsbeskrivning för samverkansprogram för Smartare miljöinformation – version 1.0*.

20 En *Enterprise*-arkitekt ansvarar ofta för frågor som rör övergripande IT-arkitektur i en organisation med syfte att bidra till ett helhetsperspektiv i analyser av hur förändringar påverkar verksamhetens mål och framtida arbetssätt (Wikipedia 2019a).

utgångspunkt i programmen är att all samverkan ska utgå från förändringsmålen och förändringsprinciperna och att deltagandet ska ske utifrån varje organisations förutsättningar.²¹ Utifrån detta har samverkansaktörerna i programmen initierat en rad olika initiativ och några av dessa beskrivs mer ingående i nästa avsnitt.

Samverkansinitiativ i smartare miljöinformation

Smartare miljöinformation har lett till samverkan kring en rad *initiativ* som på kort och lång sikt väntas öka tillgängligheten till miljöinformation. Initiativ är det begrepp som används för att beskriva gemensamma aktiviteter för att hantera miljöinformation som deltagare i smartare miljöinformation samverkar kring, exempelvis hela utvecklingsprojekt eller delar av projekt som berör flera aktörer. Det är viktigt att betona att initiativen har uppkommit genom att deltagare i programmen har lyft frågor, problem och förslag utifrån behov av att tillgängliggöra miljöinformation som har identifierats i deras organisationer. Nedan beskrivs några av initiativen i korthet. Beskrivningen ger inte en heltäckande bild av alla samverkansinitiativ som har initierats i uppdraget.

Smartare beslutsunderlag vid samhällsplanering - Green viz lab

Inom ramen för smartare miljöinformation har Naturvårdsverket och Research Institutes of Sweden AB (RISE) med flera etablerat labbet *Green viz lab* med finansiering från Vinnovas utlysning för Data drivna labb 2017.²² Labbets mål är att skapa digitala lösningar som bidrar till att miljödata i högre utsträckning används för att stärka kommuners beslutsunderlag inom samhällsplanering. *Green viz lab* följer ett så kallat grönt spår och ett blått spår utifrån de två samverkansprogrammen Natur och Vatten och hav. I varje spår genomför man experiment tillsammans med ett antal kommuner för att möta konkreta behov av att använda miljöinformation för att underlätta vid samhällsplanering.²³

Nationell digital lösning för hantering av information om farligt avfall

Naturvårdsverket har på uppdrag av regeringen genomfört förstudien *Förbättrad avfallsstatistik och spårbarhet av farligt avfall* (FASS) om hur förbättrad avfallsstatistik och spårbarhet för farligt avfall kan åstadkommas, bland annat genom en sammanhållen nationell digital lösning.²⁴ Med start 2019 ska den nya digitala lösningen tas fram vilket kommer att påverka kommuner, länsstyrelser och företag som producerar, transporterar, tar emot och behandlar avfall. Inom ramen

21 Naturvårdsverket, NV-02606-16, *Arbetsbeskrivning för samverkansprogram för Smartare miljöinformation – version 1.0.*

22 RISE Interactive u.å.

23 Green Viz Lab 2018.

24 Naturvårdsverket, NV-08869-17, *Förstudie om förbättrad avfallsstatistik och spårbarhet för farligt avfall.*

för smartare miljöinformation ska Naturvårdsverket samverka med företag, branschorganisationer, länsstyrelser och kommuner för att tillsammans diskutera och utforma nya gemensamma arbetssätt och digitala lösningar.²⁵

Effektivare hanteringen av information om små avlopp

Inom samverkansprogrammet Vatten och hav har deltagarna samverkat kring hur tillgängliggörande av information kring små avlopp kan förbättras.²⁶ Det innefattar bland annat prioritering av verksamhetsområden och informationsförsörjning inom samhällsplanering (små avlopp, havsplanering, vattenförsörjning och dagvatten). Exempelvis driver deltagare i programmet ett initiativ där information om kustvattenförekomster publiceras på Wikidata/Wikipedia för att nå ut till en bredare målgrupp.²⁷ Under 2019 planeras en pilotverksamhet för hantering av information kring små avlopp där olika lösningar prövas i praktiken.

Andra exempel på samverkansinitiativ

Inom samverkansprogrammet Natur samarbetar deltagare bland annat kring hantering av information kring *invasiva* arter.²⁸ Det är introducerade, icke-ursprungliga, arter som påverkar det ekosystem de koloniserar.²⁹ Hittills har arbetet resulterat i upprättandet av ett digitalt formulär som ska förenkla inrapporteringen av observationer av dessa arter för privatpersoner. I programmet har man också påbörjat ett arbete med att tillgängliggöra artspezifika lösningar för invasiva arter.

Inom samverkansprogrammet Miljöskydd pågår bland annat initiativ kring utbyte och tillgängliggörande av information mellan företag och myndigheter rörande tillståndsbeslut för miljöfarlig verksamhet.³⁰ Myndigheternas strävan efter generella lösningar för informationshantering på det här området påskyndas av olika EU-direktiv. Ett exempel är Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp för att förebygga och begränsa föroreningar (IED) där ett antal offentliga organisationer har kommit överens om, och påbörjat genomförandet av, lösningar som ska öka tillgängliggörandet av myndighetsbeslut. Ett annat exempel är Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2193 om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från medelstora förbränningsanläggningar som har utvidgats till att gälla hur informationsförsörjningen kan lösas på bästa sätt i enlighet med direktivet.

25 Naturvårdsverket 2018b.

26 Naturvårdsverket 2018b.

27 Wikipedia 2019b.

28 Naturvårdsverket 2018c.

29 Nationalencyklopedin u.å.

30 Naturvårdsverket 2018d.

Samverkan inom smartare miljöinformation har bidragit till att Naturvårdsverket har startat ett investeringsprojekt för ett nytt nationellt gränssnitt för verksamhetsutövare, och en samlad nationell lösning för anläggningsuppgifter.³¹ Dessa kommer att kunna användas i en nationell digital infrastruktur för utbyte av miljöinformation mellan myndigheter, företag och medborgare.

Erfarenheter från tidigare utvärderingar

De senaste decennierna har regeringen tillsatt en rad kommissioner, råd, delegationer, forum, samverkansorganisationer och utredningar för att styra statsförvaltningen mot målen med digitaliseringen.³² Digitaliseringen av det offentliga Sverige har dessutom följts upp och utvärderats regelbundet av bland andra Riksrevisionen och Ekonomistyrningsverket.³³

Riksrevisionen visar i sin granskning från 2016 att den svenska e-förvaltningen ligger bra till i internationella jämförelser men att utvecklingen verkar gå snabbare i andra länder.³⁴ Enligt deras granskning erbjuder de flesta svenska myndigheter på lokal, regional och nationell nivå e-tjänster och kommunikation via sociala medier för medborgarna samtidigt som det är mindre vanligt att öppna data finns tillgängliga på ett enkelt sätt. OECD drar liknande slutsatser om att det offentliga Sverige behöver bli bättre på att tillgängliggöra information för medborgarna.³⁵ Det övergripande målet i regeringens digitaliseringsstrategi är att Sverige ska bli bäst i världen på att tillvarata digitaliseringens möjligheter och de fem delmålen är: digital kompetens, digital tillit/säkerhet, digital innovation, digital ledning och digital infrastruktur.³⁶ OECD föreslår att Sverige, för att kunna verkställa målen i regeringens digitaliseringsstrategi, på ett tydligare sätt behöver knyta respektive delmål till politiska åtgärder.³⁷

Orsaken till den långsamma utvecklingen för e-förvaltningen i Sverige är enligt Riksrevisionen främst regeringens val att delegera ansvaret på det här området till

31 Naturvårdsverket 2018.

32 Regeringskansliet 2012.

33 Se till exempel Riksrevisionen 2016:14, Ekonomistyrningsverket 2016:25 och Ekonomistyrningsverket 2018:31.

34 Riksrevisionen 2016:14, s. 6.

35 En utvärdering av digitaliseringen i Sverige gjord av OECD visar att Sverige är ett av världens ledande länder när det gäller spridning och användning av digital teknik (OECD 2018, s. 14). Enligt rapporten finns mindre skillnader mellan människor med olika ålder, utbildning, inkomst, och mellan företag av olika storlek, i Sverige än i de flesta andra OECD-länder. Landet ligger även i topp när det gäller tillgång till, kostnad för och kvalitet på bredband. Dessutom har svenskarnas förmåga att omfamna den digitala omvandlingen enligt rapporten antagligen varit en viktig faktor bakom Sveriges starka ekonomiska ställning de senaste åren.

36 Regeringskansliet 2017.

37 OECD 2018.

myndigheterna själva.³⁸ Enligt Riksrevisionen har regeringen framförallt styrt genom att vägleda i frågor som rör e-förvaltning och därmed avstått från att använda formell mål- och resultatstyrning vilket har lett till enskilda myndigheter har haft stor handlingsfrihet. De konstaterar i sin rapport att det har bidragit till att myndigheter har kommit olika långt i de här frågorna. Ekonomistyrningsverket menar att regeringen borde använda befintliga styrmedel, bland annat myndighetsdialog och regleringsbrev, i högre utsträckning.³⁹ Utvecklingen går samtidigt framåt enligt dem, bland annat genom att Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har etablerats och genom olika nationella satsningar på förbättrad digital infrastruktur.

En brist som Riksrevisionen lyfter fram i sin granskning är att få myndigheter involverar användarna när de utvecklar e-tjänster.⁴⁰ Riksrevisionen konstaterar att det är en avvikelse från regeringens målsättning som anger att utvecklingen av e-förvaltningen ska vara användar- och behovsstyrd. Ekonomistyrningsverket drar en liknande slutsats när de konstaterar att det är för mycket fokus på intern effektivisering när offentlig förvaltning ska digitaliseras.⁴¹ Myndigheter som har lyckats integrera digitalisering utifrån användarnas behov har enligt dem även fått ett större genomslag för det digitala arbetssättet internt på myndigheten.

Enligt ett delbetänkande från *Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster* räcker det inte att se digitalisering i offentlig förvaltning som en teknikfråga utan det handlar i hög grad om att förändra arbetsmetoder och organisationer för att ta tillvara digitaliseringens möjligheter.⁴² De drar slutsatsen att frågor som rör ökat tillgängliggörande av data och digitalisering måste integreras i offentliga organisationers verksamhetsutveckling.

Syfte med utvärderingen

Syftet med utvärderingen har varit att utvärdera samverkan i smartare miljöinformation genom att beskriva samverkansinitiativ samt analysera hur initiativen har bidragit till mål- och effektuppfyllelse. Utvärderarna har följt arbetet genom att återkommande göra intervjuer och enkäter med olika samverkansaktörer i smartare miljöinformation. Syftet har varit att studera om, och i så fall hur, samverkan har utvecklats över tid. Tillvägagångssättet är snarligt *processinriktad* eller *formativ utvärdering* som innebär att en utvärdering inte bara är inriktad på att följa upp slutresultat i ett projekt utan även vill ta tillvara och återkoppla

38 Riksrevisionen 2016:14.

39 Ekonomistyrningsverket 2018:31, s. 53.

40 Riksrevisionen 2016:14.

41 Ekonomistyrningsverket 2018:31, s. 59.

42 SOU 2017:23, s. 114.

deltagarnas erfarenheter genom att undersöka vad som har lett till resultat.⁴³ I en sådan utvärdering granskas åtgärder tidigt och återkommande med hjälp av olika metoder, och resultaten återförs regelbundet till deltagarna under uppdragets gång. Det är en form av utvärdering som, förutom uppföljning av resultat och effekter, även syftar till att utveckla lärandet hos deltagarna i det utvärderade uppdraget. Reflektion och ökat lärande ska i sin tur bidra till att leveranserna från uppdraget integreras i den ordinarie verksamheten i organisationerna och därmed blir mer robusta och långsiktiga.

43 Brulin & Svensson 2011, s. 91.

Metod och teori

Enligt regeringsuppdraget skulle samverkan inom smartare miljöinformation både vara ett mål och ett medel för att förbättra tillgängliggörandet av miljöinformation.⁴⁴ I genomförandet skulle Naturvårdsverket enligt regeringen samarbeta med relevanta aktörer och på lämpligt sätt inhämta synpunkter, och tillvarata kunskap och erfarenheter, från de myndigheter som har ett särskilt ansvar för miljömålen: Lantmäteriet, länsstyrelserna, relevanta domstolar; Sveriges kommuner och landsting samt från en rad andra aktörer som hanterar miljöinformation. Utvärderingen fokuserade på att beskriva och analysera förutsättningarna och hindren för samverkan eftersom det var en central del av uppdragets genomförande.

Förutsättningar och hinder för samverkan

Det råder en viss oklarhet kring hur de näraliggande begreppen *samverkan*, *samordning*, *samarbete* kan definieras och särskiljas. Samordning definieras ibland som att det finns en inneboende hierarki där den som samordnar styr och övriga aktörer följer.⁴⁵ Samarbete beskrivs ibland som att olika parter arbetar gemensamt med en viss fråga och befinner sig på en likartad nivå. Både samordning och samarbete är nödvändiga komponenter i samverkan. En vanlig definition av samverkan, som även är användbar i smartare miljöinformation, är att det handlar om ett arbete i en avgränsad grupp där styrning sker mot ett gemensamt utstakat mål. Definitionen bygger bland annat på Huxham och Vangen (2005) som definierar samverkan som: *Ett arbete över organisatoriska gränser mot ett gemensamt mål* [egen översättning]. Danermark (2004) definierar samverkan på ett likartat sätt, som medvetna målinriktade handlingar som utförs tillsammans med andra i en klart avgränsad grupp kring ett definierat problem och syfte.

Många av dagens samhällsproblem är komplexa och kräver lösningar där olika myndigheter eller organisationer samarbetar. Samtidigt har sektoriseringen och uppdelningen i sakområden, inte minst inom offentlig förvaltning, gjort att kunskap har samlats likt öar vilket har gjort det svårare att nå samsyn om, och hitta gemensamma lösningar på, komplexa problem.⁴⁶ Expertorganisationer är ofta bra på att lösa avgränsade problem som är knutna till en särskild sakfråga men med ökad specialisering blir det svårare att lösa komplexa problem där många kompetenser och organisationer sitter inne på delar av lösningen. Koncentration av sakkunskap kan även ge upphov till revirtänkande eftersom specialister inom ett visst område får svårare att se hur deras kunskap passar in i en helhet och hur den

44 Näringsdepartementet, N2016/02035/EF, *Uppdrag att verka för digitalt först – för smartare miljöinformation*.

45 SOU 2018:12, s. 19.

46 Jensen & Trädgård 2012, s. 21.

hänger ihop med det som sker inom andra sfärer och på en mer övergripande nivå. Konsekvenserna av sektoriseringen vid hantering av miljöinformation kan exempelvis vara att varje organisation skapar en IT-lösning för hantering av just sina frågor vilket leder till ökad ineffektivitet för användare som egentligen har behov av helhetslösningar som går bortom sektorsgränser.

Att det krävs tvärssektoriell samverkan för att uppnå helhetssyn i offentlig förvaltning är inget nytt utan har framhållits i offentliga utredningar sedan 1990-talet.⁴⁷ Kravet på samverkan mellan myndigheter är även lagstiftat enligt 6 § i förvaltningslagen (SFS 1986:223):

- » *Varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.*

Vikten av att samarbete mellan myndigheter för att ta tillvara fördelar för enskilda samt för staten som helhet lyfts även fram enligt 6 § i myndighetsförordningen (SFS 2007:515):

- » *[---] Myndigheten skall verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.*

Det tål att förtydliga att samverkan inte är frivilligt för myndigheter även om de själva kan prioritera vilka samverkansmodeller som de deltar i. Samtidigt är det enligt forskningen svårt att lyckas i samverkan och positiva resultat åstadkoms inte per automatik bara för att olika parter bestämmer sig för att arbeta gemensamt mot samma mål. Huxham och Vangen (2005) råder till och med organisationer att avstå från att samverka om det inte är absolut nödvändigt.

Forskare som har studerat samverkan i praktiken har kunnat identifiera en rad faktorer som antingen hjälpt eller stjälpt samverkan.⁴⁸ Faktorerna kan ställas upp som motsatspar där hindren bland annat innefattar: otydliga mål; revir och maktstrider; brist på resurser i form av kompetens, tid och pengar; skilda regelverk och avsaknad av tillit. Framgångsfaktorerna innefattar bland annat: samsyn om målen; tillgång till resurser i form av kompetens, tid och pengar och hög grad av tillit och öppenhet mellan aktörerna. En teoretisk ram kan möjligen tydliggöra vilka faktorer som påverkar samverkan. Danermark och Germundsson (2007) och Germundsson (2015) har utvecklat ett sådant ramverk genom att strukturera hinder och framgångsfaktorer för samverkan i tre olika dimensioner. Den första dimensionen, *regelverk*, inrymmer de lagar och regler som styr samverkansaktörerna, det vill säga lagar, förordningar och föreskrifter, anvisningar och interna regler. Den andra dimensionen, *organisation*, innefattar både hur

⁴⁷ Se till exempel: SOU 1995:142.

⁴⁸ Danermark & Kullberg 1999; Danermark 2000.

aktörerna är organiserade och hur samverkan är utformad. Det i denna dimension det ryms flest hindrande och främjande faktorer för samverkan. Den tredje dimensionen, *kultur*, innefattar hur samverkansaktörerna ser på samverkan och den problemställning som samverkan avser. I utvärderingen tillämpas ramverket för att strukturera resultaten från intervjuer och enkäter (läs mer på sidan 26).

Metod för utvärderingen

Utvärderingen av smartare miljöinformation, har liksom annan processinriktad utvärdering, en lärande ansats som liknar den inom s.k. *följeforskning* eller *lärande utvärdering*.⁴⁹ Följeforskning innebär att deltagarna i en utvärderad verksamhet involveras i alla utvärderingsmoment, det vill säga både i problemformulering, val av utvärderingsmetod och analyser av resultat. Deltagarna bidrar på så vis till att utveckla och förbättra den utvärderade verksamheten och syftet är att öka deltagarnas lärande för att skapa mer robusta resultat. Den här utvärderingen har lånat vissa drag av följeforskning men skiljer sig också genom att den inte har involverat deltagare i alla moment av utvärderingsarbetet.

I den här utvärderingen var syftet med att återkommande samla in erfarenheter att följa eventuella förflyttningar i deltagarnas syn på arbetet med att tillgängliggöra miljöinformation. Metoden sågs som särskilt fruktbar eftersom en av utgångspunkterna i regeringsuppdraget var att Naturvårdsverket ville ledsaga samverkansaktörerna mot en ny helhetssyn kring behovet av att tillgängliggöra av miljöinformation. Följeansatsen i utvärderingen präglade upplägget genom att enkäter och intervjuer genomfördes i flera omgångar med likartade frågor. Frågorna fokuserade på olika aspekter kring hur deltagarna såg på samverkan i uppdraget. Genom att variera metoderna för datainsamling ville utvärderingen fånga in olika perspektiv från deltagare med olika roller. Materialinsamlingen gjordes genom:

- Enkäter med deltagare (september 2017, september 2018).
- Intervjuer med uppdragsledaren och programledarna för programmen (januari 2017, januari 2018, oktober/november 2018).
- Intervjuer med 26 deltagare (juni – oktober 2018 av Kontigo AB på uppdrag av Naturvårdsverket).⁵⁰

Enkäter

Utvärderingens resultat bygger bland annat på två enkäter som besvarades av deltagare i smartare miljöinformation. Den första enkäten genomfördes på hösten 2017 och den andra på hösten 2018. Frågorna handlade om vilka förutsättningar och hinder för samverkan som deltagare hade upplevt i arbetet med smartare miljöinformation. För att kunna följa eventuella förändringar i inställning till, och

⁴⁹ Svensson 2009; Brulin & Svensson 2011.

⁵⁰ Naturvårdsverket, NV-00884-17, *Konsultrapport Kontigo AB*.

upplevelse av samverkansarbetet i utvärderingen ställde man samma frågor i båda enkäterna. Enkäten från 2018 inkluderade dessutom frågor om hur länge man varit aktiv i smartare miljöinformation och om man besvarat den tidigare enkäten. Enkäterna skickades ut via mejl till 56 deltagare 2017 respektive 120 deltagare 2018. Svarsfrekvensen var 50 respektive 66 procent. Bortfallet förklaras bland annat av att kontaktlistorna inte var helt uppdaterade när utskicken gjordes. En översiktlig bortfallsanalys visar att många av personerna på deltagarlistorna antingen hade bytt arbetsuppgifter eller slutat sina anställningar när enkäterna skickades ut och att de därför inte längre var involverade i smartare miljöinformation.

En sammanställning av resultaten från 2017 års enkät presenterades för deltagare i smartare miljöinformation på en konferens under våren 2018. En sammanställning av resultaten från utvärderingen presenterades även för Miljöinformationrådet i november 2018.

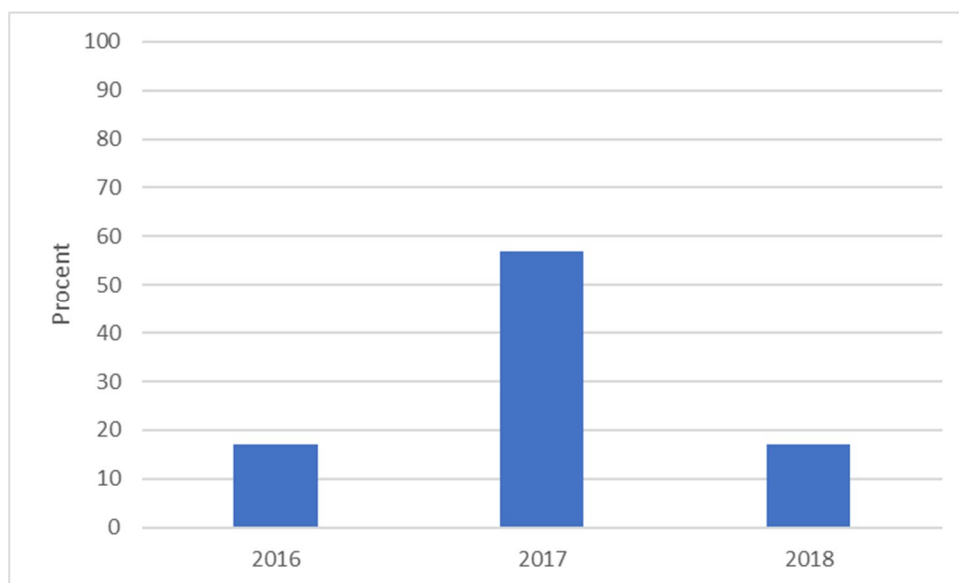
HÖGT DELTAGANDE FRÅN NATURVÅRDSVERKET

Sammanlagt 36 procent av de som svarade på 2018 års enkät angav att de arbetade vid Naturvårdsverket, vilket gjorde det till den enskilt största svarsgruppen sett till organisationstillhörighet. Övriga deltagare kom från länsstyrelserna (14 procent), Sveriges lantbruksuniversitet (14 procent), Havs- och vattenmyndigheten (9 procent) och Sveriges kommuner och landsting (8 procent). Resterande hade valt kategorin *Annat* under organisationstillhörighet (19 procent) och i fritextfältet angett att de arbetade vid antingen: Naturhistoriska riksmuseet, någon kommun, konsultföretag eller forskningsinstitut. Mellan 2017 och 2018 ökade andelen som angav *Annat* som svar på frågan om organisationstillhörighet (+10 procent).

Enligt enkäten från 2018 var andelen svarande jämnt fördelade mellan samverkansprogrammen i smartare miljöinformation. Mellan 2017 och 2018 ökade andelen som angav att de inte ingick i något program med nästan 15 procent.

FLEST BLEV AKTIVA 2017

I enkäten från 2018 fick deltagarna svara på frågan: *Sedan när har du varit aktiv i Digitalt först?* Flest svarade att de hade varit med sedan 2017, och övriga fördelade sig jämnt mellan åren 2016 och 2018, se figur 1.



Figur 1. Svar på enkätfråga till deltagare i smartare miljöinformation 2017 och 2018: Sedan när har du varit aktiv i Digitalt först - smartare miljöinformation?

En tredjedel angav att de hade svarat på båda enkäterna. En något större andel (36 procent) angav att de endast svarat på 2018 års enkät. En nästan lika stor andel (33 procent) svarade att de inte visste om de svarat på 2017 års enkät. Förklaringen kan vara att många enkäter riktas till denna målgrupp vilket kanske gör det svårt att minnas om en tidigare enkät har behandlat just smartare miljöinformation.

Intervjuer

I utvärderingen gjordes intervjuer med programledarna för samverkansprogrammen: Natur (1 programledare), Miljöskydd (1 programledare) och Vatten och hav (2 programledare), vid sammanlagt tre tillfällen (januari 2017, januari 2018 och oktober/november 2018). I oktober 2018 gjordes även en intervju med uppdragsledaren från Naturvårdsverket. Intervjuerna var semistrukturerade och de intervjuade fick liknande frågor, men med öppna och situationsanpassade följdfrågor. Intervjuerna genomfördes antingen via Skype eller på Naturvårdsverket och spelades in för att sedan renskrivas. Syftet med intervjuerna var att undersöka samverkansprocessen och om, och i så fall hur, den utvecklades över tid. Intervjufrågorna behandlade (se intervjuguide i bilaga 1):

- De intervjuades roller i, och förväntningar på, smartare miljöinformation.
- Synen på den gemensamma begrepps användningen och på uppdragets målsättning och styrning.
- Formerna för samverkan, till exempel digitala plattformar och tekniska specifikationer.
- Hur engagemanget för att samverka, kommunikationen med deltagarna och återföringen av erfarenheter uppfattades.

Intervjufrågorna i den andra intervjuomgången liknade frågorna från den första intervjuomgången. Den andra intervjun syftade till att ta reda på om intervjupersonerna hade ändrat sin syn på samverkan sedan det första intervjutillfället. Den tredje och sista intervjuomgången innehöll frågor av summerande karaktär som syftade till att ta reda på mer om vad intervjupersonerna drog för slutsatser om uppdraget och om deras syn på möjligheter och svårigheter i genomförandet, exempelvis gällande samverkan och gemensamma arbets sätt.

Förutom intervjuerna med programledarna utförde en konsult, Kontigo AB, på uppdrag av Naturvårdsverket semistrukturerade telefonintervjuer med 26 deltagare med olika roller i smartare miljöinformation.⁵¹ Konsulten intervjuade: programledare, deltagare i programmen, medlemmar i expertforum och Miljöinformationsråd samt deltagare med andra roller i smartare miljöinformation. Konsulten ställde bland annat följande frågor:

- På vilka sätt har organisation och styrning respektive ledning påverkats av Digitalt först?
- Vilka aktiviteter (projekt) vill du särskilt lyfta fram som framgångsrika för uppdraget Digitalt först?
- Upplever du att det saknas aktiviteter?
- Vilka förutsättningar finns för att arbetet med Digitalt först ska bli bestående?
- Hur har samverkan mellan aktörer fungerat i uppdraget?
- Hur har organiseringen och styrning samt ledning av uppdraget fungerat?

⁵¹ Naturvårdsverket, NV-00884-17, *Konsultrapport Kontigo AB*.

Resultat

I detta avsnitt presenteras resultaten från de enkäter och intervjuer som har gjorts med personer som på olika sätt har varit involverade i smartare miljöinformation. Resultaten har analyserats och strukturerats utifrån de tre dimensionerna: *regelverk*, *organisation* och *kultur*, som utgör ett samlat ramverk för att hantera framgångsfaktorer och hinder för samverkan (läs mer på sidan 20). Analyserna förhåller sig dessutom, om än indirekt, till de modeller för *nyttorealiserings* och *förändringledning* som låg till grund för Naturvårdsverkets genomförande av regeringsuppdraget (läs mer på sidan 10).

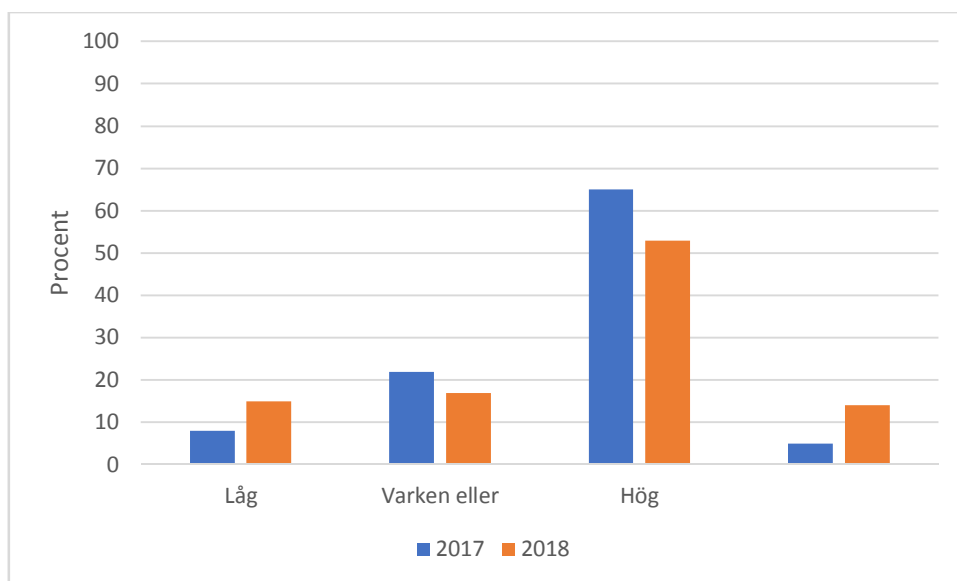
Synen på regelverk inom smartare miljöinformation

Samverkansdimensionen, *regelverk*, rymmer identifiering och hantering, undanröjande eller instruktioner för hantering, av olika typer av hindrande regler som kan försvåra samverkan.⁵² För att hantera dessa hinder krävs en tydlig ledning och styrning av samverkan på alla nivåer i organisationen. För att lyckas är det viktigt med förankring både på lednings- och verksamhetsnivå. God förankring borgar också för att överenskommelser som har gjorts inom forum för samverkan inte bara stannar hos den enskilde medarbetaren utan förs vidare, beslutas och genomförs i de samverkande organisationerna, antingen i form av utvecklingsprojekt eller som en del av den ordinarie verksamheten.

Enkäterna

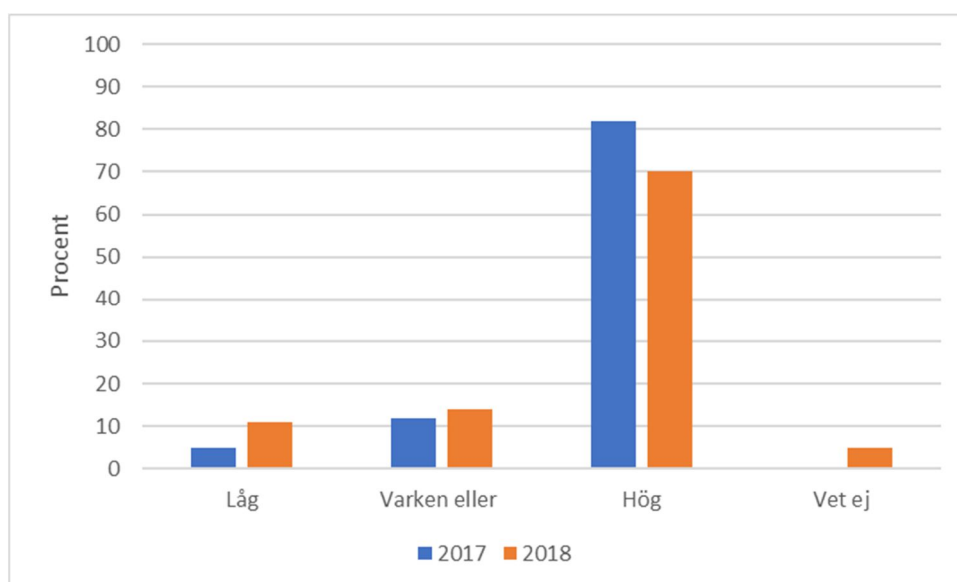
Resultaten från 2017 visar att en majoritet (65 procent) av de som hade svarat på enkäten angav att deras program präglas av tydlig ledning i hög grad, se figur 2. En övervägande positiv bild av ledning och styrning med andra ord. Den andelen minskade dock till 53 procent (-12 procent) enligt enkätresultaten från 2018. Det är samtidigt viktigt att framhålla att det faktiska *antalet* deltagare som tyckte att deras program präglas av en tydlig ledning ökade mellan åren. Förklaringen är att mer än dubbelt så många hade svarat på enkäten 2018. Samtidigt ökade andelen som svarat att programmen endast *i låg grad* präglas av en tydlig ledning (+7 procent) mellan åren. Även andelen som hade svarat *vet ej* på frågan om programmet präglas av tydlig ledning ökade mellan åren (+9 procent). Ökningen kan bero på att många av de som blev involverade i smartare miljöinformation i slutet av 2017 och under 2018 ingick i andra typer av grupper och forum och inte i programmen vilket gjorde det svårt för dem att besvara programspecifika frågor.

⁵² Danermark och Germundsson (2007) och Germundsson 2015.



Figur 2. Svar på enkätfråga till deltagare i smartare miljöinformation 2017 och 2018: I vilken grad präglas ditt program av tydlig ledning?

I enkäten från 2017 angav en majoritet, 82 procent, att deras organisation prioriterar deras medverkan i smartare miljöinformation *i hög grad*, se figur 3. I 2018 års enkät var andelen fortsatt hög även om den hade minskat till 70 procent. Samtidigt ökade det faktiska *antalet* som svarade att deras organisation *i hög grad* prioriterar deras medverkan i smartare miljöinformation eftersom betydligt fler deltagare svarade på enkäten 2018. Mellan 2017 och 2018 ökade samtidigt andelen som svarade att deras organisation prioriterar deras medverkan i smartare miljöinformation *i låg grad* från 5 till 11 procent.



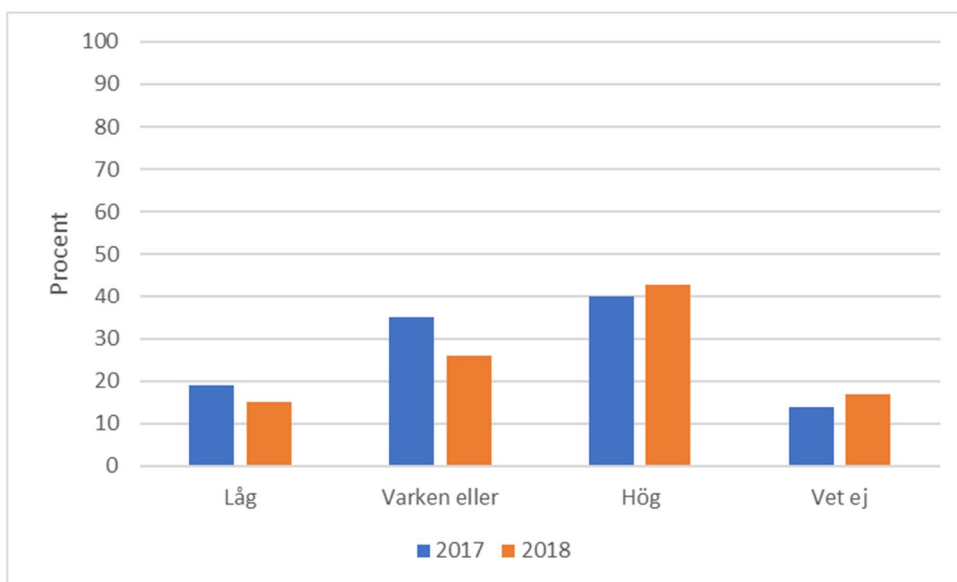
Figur 3. Svar på enkätfråga till deltagare i smartare miljöinformation 2017 och 2018: Hur bedömer du din myndighets/organisations prioritering för att du ska medverka i smartare miljöinformations aktiviteter?

Drygt hälften av de som svarade på enkäten 2018 menade att det *i hög grad* finns tillräckligt med stöd för samverkan i deras samverkansprogram. En minskning med 12 procent jämfört med enkäten från 2017. Samtidigt ökade andelen som menade att det endast *i låg grad* finns tillräckligt med stöd för samverkan i deras program från 8 till 15 procent mellan åren. Sammanlagt 17 procent svarade *vet ej*. Svaren är relativt jämnt fördelade mellan deltagare från olika program. Svartalernativet *vet ej* angavs dock i högst utsträckning av de som inte var involverade i något av programmen utan som hade någon annan roll i smartare miljöinformation.

Drygt 40 procent av de som svarade på enkäten 2018 angav att det *i hög grad* finns ett klart och uttalat mål för arbetet i programmet, se figur 4. En liten ökning jämfört med enkäten från 2017. Andelen som menade att det endast *i låg grad* finns ett klart och uttalat mål minskade mellan de två åren. I fritextfältet kan man utläsa kommentarer som visar att målbilden för arbetet i programmen inte var lika tydlig för alla deltagare:

- » *Det saknas tydlig målbild*
- » *Det är kärnan i problemet. Vad ska vi samverka om?*

I enkäten från 2018 var det också en något större andel som svarade *Vej ej* på frågan om det finns ett klart och uttalat mål för arbetet i deras program. Dessa deltagare återfinns i hög utsträckning utanför programmen.

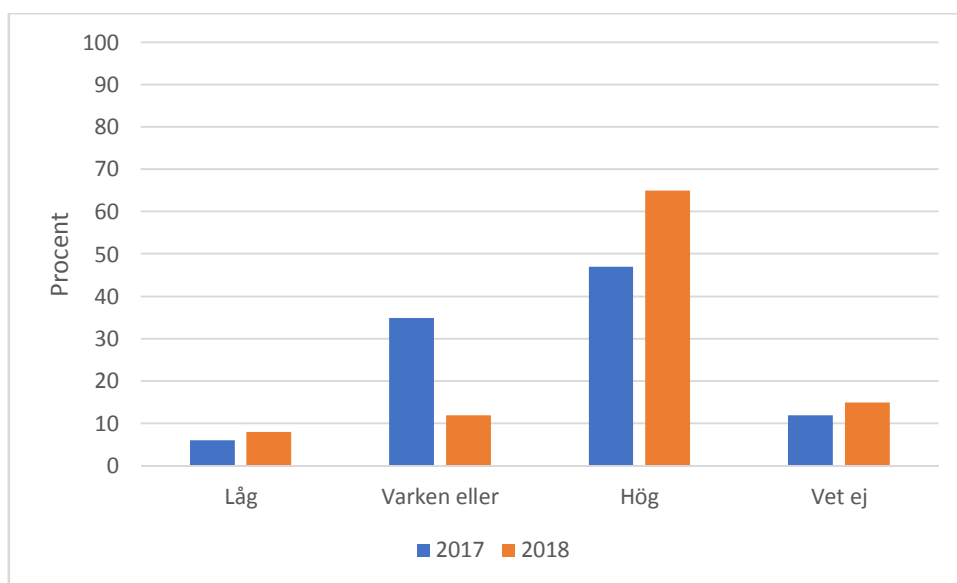


Figur 4. Svar på enkätfråga till deltagare i smartare miljöinformation 2017 och 2018: I vilken grad finns ett klart och uttalat mål för arbetet i ditt program?

Drygt hälften av de som svarade på enkäten 2018 ansåg att det finns en koppling mellan målen i deras program och målen för smartare miljöinformation. Det var en minskning med cirka 10 procent jämfört med enkäten från 2017. Andelen som svarade *vet ej* ökade också mellan åren, från 5 procent 2017 till 23 procent 2018.

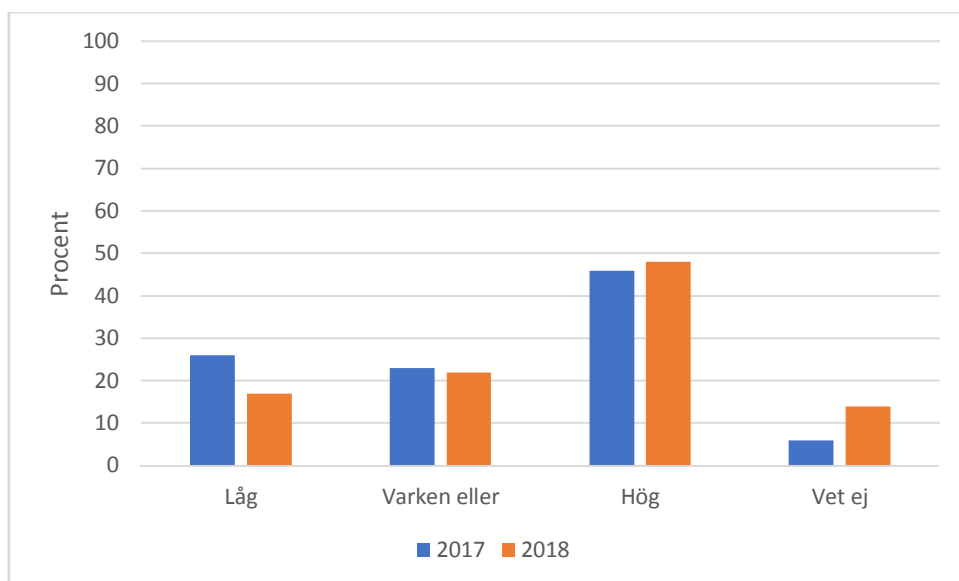
Även andelen som svarade *vet ej* ökade och den svarsgruppen bestod främst av deltagare som stod utanför programmen.

Andelen som svarade att de *i hög grad* har identifierat och prioriterat potentiella områden för uppdraget i sitt program ökade från 47 procent till 65 procent mellan 2017 och 2018, se figur 5. I enkäten från 2017 svarade 35 procent *varken eller* på frågan om de har identifierat och prioriterat potentiella områden för uppdraget sitt program. I enkäten från 2018 hade andelen som svarade så minskat till 12 procent. En relativt liten andel svarade att man *i låg grad* har identifierat och prioriterat potentiella områden för uppdraget.



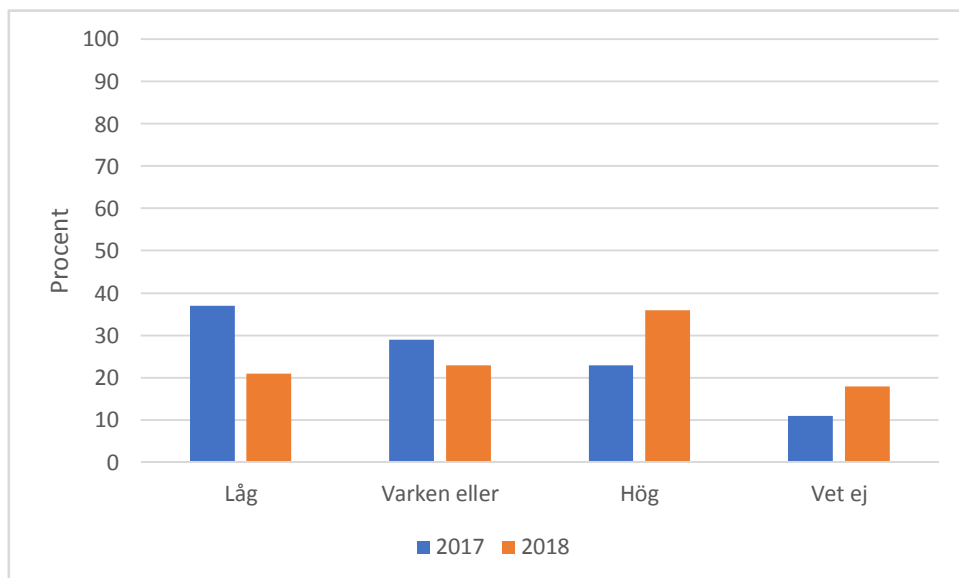
Figur 5. Svar på enkätfråga till deltagare i smartare miljöinformation 2017 och 2018: I vilken grad anser du att ni, i ert program, har identifierat och prioriterat potentiella områden för uppdraget Digitalt först?

I enkäterna angav drygt 40 procent att man *i hög grad* har tagit fram en plan för det gemensamma kommande arbetet i sitt program, se figur 6. Andelen ökade något mellan 2017 och 2018. Samtidigt minskade andelen (-10 procent) som svarade att man *i låg grad* har tagit fram en plan för det gemensamma kommande arbetet medan andelen som svarade *vet ej* ökade något (+8 procent).



Figur 6. Svar på enkätfråga till deltagare i smartare miljöinformation 2017 och 2018: I vilken grad anser du att ni, i ert program, har tagit fram en plan för det gemensamma kommande arbetet?

Det var det också en något större andel 2018 än 2017 som svarade att man *i hög grad* har belyst olika juridiska, ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för digital samverkan i sitt program, se figur 7. Samtidigt minskade andelen som svarade att dessa förutsättningar endast har belysts *i låg grad* (-16 procent). Andelen som svarade *vet ej* ökade med 7 procent.



Figur 7. Svar på enkätfråga till deltagare i smartare miljöinformation 2017 och 2018: I vilken grad anser du att ni, i ert program, har belyst olika juridiska, ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för digital samverkan?

SAMMANFATTNING AV ENKÄTSVAREN

Sammanfattningsvis ger enkätsvaren en något splittrad bild när det gäller synen på förutsättningar som rör olika typer av regelverk, styrning och ledning av samverkan

i smartare miljöinformation. Å ena sidan har mellan 40 och 50 procent av de som svarat på enkäterna en positiv syn på ledning, styrning och mål för samverkan i sitt program. Sett över tid är det en större andel som anser att samverkan *i hög grad* präglas av tydliga mål 2018 än föregående år, samtidigt minskar andelen som anser att samverkan *i hög grad* präglas av tydlig ledning och ger tillräckligt stöd för samverkan. Det är också en minskande andel som tycker att det *i hög grad* finns en tydlig koppling mellan målen i programmen och de övergripande målen med uppdraget.

Att de som har svarat på enkäterna upplever att målen i smartare miljöinformation har blivit tydligare över tid, samtidigt som färre anser att samverkan präglas av tydlig ledning och stöd, kan tolkas som att en större andel av deltagarna upplever att de samverkar mot tydliga mål, men att deras förväntningar på att någon annan ska styra och leda samverkansarbetet har minskat. Resultaten från de enkätfrågor som berör förutsättningar för regelverk, ledning och styrning inom samverkan visar att smartare miljöinformation har bidragit till måluppfyllelsen i uppdraget i stort. De tydligaste förflyttningarna i synen på måluppfyllelse kan kopplas till uppdragsmålen:

- Identifiera och prioritera potentiella områden för utvecklingsuppdraget i förhållande till målet i uppdraget.
- Belysa juridiska, ekonomiska, och organisatoriska förutsättningar för digital samverkan samt redovisa inom vilka områden förändringar behövs.

Intervjuerna

Nedan följer en redovisning av intervjuvaren utifrån dimensionen *regelverk* i det teoretiska ramverket.

MÅL OCH NYTTOR

Intervjuer med deltagare i smartare miljöinformation visar att uppdraget medfört förändringar och fungerat som en katalysator för översyn av olika styrsystem, bland annat för interna IT-förvaltningsprocesser. Smartare miljöinformation verkar ha motiverat deltagare till att påbörja en förändring av system och strukturer för att förbättra åtkomsten till miljöinformation. Exempelvis har uppdraget skapat nya kontaktvägar mellan aktörer som hanterar miljöinformation, och givit förutsättningar för dem att diskutera gemensamma helhetslösningar.

Förändringsmålen och förändringsprinciperna har skapat ramar som gjort det tydligare för deltagare varför och hur information kan samlas, delas och spridas mellan organisationer. Arbetet har öppnat upp för nya intressenter och samverkan mellan fler organisationer än tidigare samverkansformer.

Trots att en del deltagare menar att det är svårt att se några nyttor eller konkreta resultat av smartare miljöinformation, så anser en majoritet ändå att måluppfyllelse och nyttor kommer att realiseras i framtiden. Smartare miljöinformation har enligt många av de intervjuade gett tillgängliggörandet av miljöinformation en knuff

framåt och bidragit till en positiv och nödvändig påskyndning av arbetet. Flera av de intervjuade menar också att arbetet har börjat sprida sig i deras organisationer trots den relativt korta tid som uppdraget har pågått.

KONFLIKT MELLAN HELHET OCH SÄRINTRESSEN

Resultaten från intervjuerna pekar på att det finns en gemensam syn bland samverkansaktörerna kring behovet av helhetslösningar för att hantera miljöinformation. I programmen inriktades en stor del av arbetet på att deltagarna tillsammans skulle skapa en gemensam målbild för samverkan kring hantering av miljöinformation. Vid det andra intervjutillfället fanns det enligt programledarna fortfarande behov av att skapa en ömsesidig vision och att få med alla som deltog i samverkan i arbetet mot denna. Förändringsmålen och -principerna sågs som ett viktigt stöd i arbetet men det var fortsatt en utmaning att få samverkansparterna att vidga sina egna målsättningar. Utan ett vidare perspektiv på nyttan med att tillgängliggöra data var det svårt att genomföra nödvändiga förändringar och anpassningar av befintliga system. En av programledarna uttrycker sig så här vid det andra intervjutillfället:

- » *Nog sjutton försöker vi vifta med förändringsmålen när vi beskriver vad vi ska göra och ingen protesterar, men så vill man gå hem och göra på sitt sätt i alla fall.*

Vissa deltagare beskrev förändringsmålen som allt för övergripande och att de därför behövde brytas ned i mindre delar när organisationer skulle initiera olika initiativ för att skapa helhetslösningar. Även om en majoritet av deltagarna verkade acceptera förändringsmålen var många i praktiken ovilliga att ändra sina arbetsätt. Förklaringen är sannolikt att organisationer ofta sätter sina egna mål med hantering av miljöinformation främst, och inte prioriterar helhetslösningar lika högt. Att prioritera arbetsuppgifter som ska uppfylla mer övergripande målsättningar, som kanske inte ger någon direkt nytta i den egna organisationen, kräver motivation, bland annat i form av kunskap om varför förändringsarbete är nödvändigt och ekonomistyrning.

METODER FÖR FÖRÄNDRING

Naturvårdsverket har haft nyttorealiserings som utgångspunkt för arbetet med smartare miljöinformation. Tanken har varit att deltagarna tillsammans ska fokusera på gemensamma nyttor med att tillgängliggöra miljöinformation. Metoden är särskilt användbar i förändringsarbete och i innovationsprocesser där deltagarna inte på förhand kan ha en tydlig bild av vad som ska uppnås. Som ett led i detta förde programledarna diskussioner om nyttorealiserings med deltagarna i programmen. Under 2017 påbörjade de tillsammans med uppdragsledaren ett arbete enligt Ekonomistyrningsverkets modell för nyttorealiserings för att bättre kunna tillämpa tankarna om nyttorealiserings i uppdraget.

Samtidigt som metoden med nyttorealiserings verktyg har gett vägledning för hur deltagarna kan tänka och utveckla arbetet så innebär fokuseringen på förändring av arbetssätt en stor utmaning enligt programledarna. En av dem beskriver det som viktigt, men också svårt, att beskriva nyttorna eftersom det handlade om att ta fram delar av en helhet där många nyttor var svåra att förutse och formulera i ett tidigt skede av samverkan:

- » *När det gäller nyttorealiseringsverktyget vill Ekonomistyrningsverket att man i Digitalt först beskriver nyttor på hög nivå och tidigt. Samtidigt kan det vara problematiskt att arbeta för mycket med målformulering i ett tidigt skede i en samverkansprocess.*

Utmaningen var bland annat att nyttorna uppstår sent i samverkansprocesser och inte sällan genom en kombination av olika arbetssätt. En av programledarna menade att det i praktiken hade varit enklare att samverka kring tvingande arbetsuppgifter som ofta var mer avgränsade och hade tydliga mål från början. Ett sådant exempel var arbetet med *invasiva* arter där det finns ett EU-direktiv enligt Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 1143/2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter. Direktivet ställer krav på åtgärdsförslag och relativt snabba lösningar bland annat för hantering av information och på det området kunde man enligt programledaren skönja att arbetssättet hade förändrats genom samverkan i smartare miljöinformation och att hanteringen av data om arterna hade förenklats. I det fallet hade diskussionerna i programmet till stor del handlat om att deltagarna behövde enas kring förmågor och processer, och förankring av arbetet, snarare än att formulera mål för samverkan:

- » *Det går inte att åstadkomma en knivskarp målbild för arbetet med digitalisering. Försöker vi kommer världen att köra förbi oss. Vi kommer ägna energin åt fel saker. En fin målbild tar oss inte framåt. Målbilden måste vara visionär och lite luddig. Riktningen är viktigast och sedan måste vi lösa de enskilda frågorna.*

VEM ÄR MOTTAGARE AV NYTTORNA?

Vissa av de intervjuade deltagarna menar att arbetet i smartare miljöinformation i alltför liten grad utgick ifrån hur medborgare och företagare skulle kunna dra nytta av en ökad tillgång till miljödata. Utgångspunkten var istället i första hand hur deltagande organisationer skulle kunna dra nytta av varandras miljöinformation, och hur de skulle kunna förenkla delning av information sinsemellan. Det förstnämnda verkar mer ha setts som en bieffekt av arbetet. Enligt de intervjuade var det en brist att man inte hade större fokus på att identifiera andra målgruppers behov av miljöinformation eftersom det sannolikt är där en stor del av miljönyttan med ökat tillgängliggörande av miljödata finns.

NYTTOR SOM ETT RESULTAT AV SMARTARE MILJÖINFORMATION ELLER ANDRA INITIATIV?

Även om många av de intervjuade kan beskriva nyttorna med smartare miljöinformation gäller det inte alla. Flera deltagare, både från Naturvårdsverket, kommun och länsstyrelse, har haft svårt att beskriva nyttorna. Bland annat beskriver vissa deltagare att samverkan kring miljöinformation redan fanns på plats och att de synbara nyttorna framförallt hade uppstått som ett resultat av tidigare initiativ. Till exempel nämns det *strategiska samverkansrådet för verksamhetsstöd inom miljö- och naturområdet* (MIT) och den strategi för miljödatahantering som hade tagits fram där. I MIT samverkade Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna och Vattenmyndigheterna. Andra, mer positiva, deltagare menar att fördelen med smartare miljöinformation är att de nya samverkansformerna inkluderar fler aktörer än vad de gamla gjorde. Enligt dem gör den ökade bredden, med fler organisationer och fler typer av data, det möjligt att åstadkomma ännu robustare lösningar. Vissa lyfter även fram förändringsmålen och förändringsprinciperna som konkreta resultat av samverkan i smartare miljöinformation.

LEDNINGENS BETYDELSE FÖR NYA ARBETSSÄTT

Deltagarna har i intervjuer beskrivit framgångsfaktorerna i arbetet med smartare miljöinformation och de lyfter särskilt fram ledningens stöd som en faktor för att man har åstadkommit förändringar i hanteringen av miljöinformation internt på Naturvårdsverket. En annan faktor har varit att uppdragsledaren för smartare miljöinformation har varit drivande och visionär i sitt sätt att leda uppdraget. Denne har enligt programledarna haft en unik förmåga att se och beskriva riktningen för arbetet. I den första intervjun uttryckte programledarna oro för vad som skulle hända om uppdragsledaren slutade, samtidigt var de övertygade om att arbetet skulle gå vidare ändå men på andra sätt. I den sista intervjun säger de att sårbarheten i att förlora nyckelpersoner har minskat allt med tiden eftersom hanteringen av miljöinformation har integrerats i de ordinarie verksamheterna. Enligt programledarna var ytterligare en viktig framgångsfaktor att Naturvårdsverkets ledning så tydligt stöttade arbetet med att förbättra tillgänglighetsförandet av miljöinformation. Det hade enligt dem framförallt gjort det enklare att få med sig medarbetarna i arbetet för att förändra rutiner för hantering av miljöinformation.

UNIK KOMPETENSUTVECKLING UTAN FACIT

Att hitta nya synsätt på den förändring som krävs för att förbättra tillgängligheten till miljöinformation har enligt programledarna till stor del handlat om att de har behövt kompetensutveckla sig själva. De har under resans gång fått en förändrad syn på vad som är viktigt för att öka digitaliseringstakten, med fokus på att det kräver förändringar i människors och organisationers arbetssätt. En av dem menar att det idag finns en kärna av personer på Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, inte minst de fyra programledarna men även ett antal andra

personer, som har utvecklat en större förståelse för behovet av förändringsledning. Förutom denna kärna har det enligt programledaren skett utveckling på individnivå hos många deltagare i smartare miljöinformation, men inte lika mycket på organisationsnivå hos alla samverkande parter.

Naturvårdsverket har haft rollen som processledare i samverkan i smartare miljöinformation vilket har inneburit att de har utvecklat förändringsarbetet och strävat efter att underlätta kommunikationen mellan organisationer i frågor som rör hantering av miljöinformation. Både deltagande i smartare miljöinformation och genomförande av olika initiativ har varit frivilligt. Vissa deltagare ville enligt programledarna att Naturvårdsverket skulle styra mer och tala om tydligare vad de skulle göra. Enligt en programledare var rollen som processledare otydlig för en del eftersom Naturvårdsverket traditionellt sett brukar vara beställare och som sådan ställa tydliga krav i samarbetet. Det har enligt programledaren även varit förvirrande att Naturvårdsverket, som ett resultat av samverkan med andra aktörer, i vissa fall har tagit initiativ till konkreta utvecklingsprojekt i smartare miljöinformation.

SMARTARE MILJÖINFORMATION I NATURVÅRDSVERKETS ORDINARIE VERKSAMHET

Naturvårdsverket har enligt programledarna gjort en förflyttning i sin interna hantering av miljöinformation. De menar att smartare miljöinformation har bidragit till detta på olika sätt och inte minst genom uppdragsledarens engagemang och genom det uttalade stödet för arbetet från Naturvårdsverkets ledning. Medarbetarna har därmed kommit en god bit på väg i den samverkan som krävs internt för att åstadkomma effektiva helhetslösningar. Ett exempel, som en programledare nämner, är att nya regeringsuppdrag inte längre behandlar hantering av miljöinformation i separata processer utan som en mer integrerad del av Naturvårdsverkets ordinarie verksamhetsprocesser.

Synen på organisation inom smartare miljöinformation

De förutsättningar för samverkan som kan sammanfattas i dimensionen *organisation* handlar bland annat om att framgångsrik samverkan kräver gemensamt formulerade, och väl förankrade målsättningar på alla nivåer i en organisation från ledning ned till sakområde.⁵³ Samverkansparterna bör dessutom ha tydliga roller och uppdrag vilket underlättas av att man har (eller skapar) förutsättningar för goda inbördes relationer. Detta åstadkoms inte minst genom strukturerade fysiska och digitala mötesplatser. Samverkansaktörerna behöver identifiera och hantera strukturer som kan försvåra samverkan, bland annat i

⁵³ Danermark och Germundsson (2007) och Germundsson 2015.

relation till resursflöden och ekonomistyrning. Personalens medverkan, samt genomförandet av de aktiviteter som resulterar från överenskommelser gjorda i samverkan, bör budgeteras och finnas med i verksamhetsplanering på alla nivåer i organisationen.

Enkätresultaten

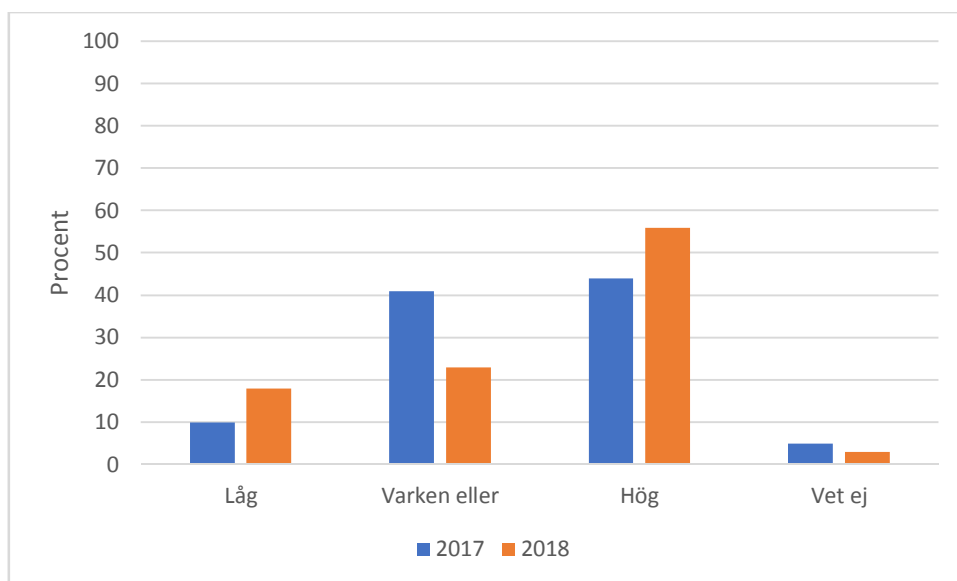
Drygt hälften av de som svarade på enkäterna 2017 och 2018 menade att deras organisations tilldelning av tid för att medverka i smartare miljöinformation är *hög* även om andelen som svarade så sjönk något mellan åren. En knapp femtedel menade tvärtom att tilldelningen av tid är *låg*. Några av kommentarerna i fritextfältet beskriver att det var upp till deltagarna själva att avgöra hur mycket tid de skulle lägga på smartare miljöinformation. Det framgick även att tidsbrist av vissa kunde uppfattades som ett hinder, särskilt om deras engagemang var stort. Några skriver också att samverkan, förutom exempelvis närvaro vid möten, även kräver förberedelsestid men att denna tid inte alltid finns med i verksamhetsplaneringen. Deltagare i Naturprogrammet angav både att deras medverkan prioriterades *mycket lågt* och *mycket högt* i större utsträckning än deltagare från de andra samverkansprogrammen.

Drygt hälften av de som svarade på 2018 års enkät (56 procent) menade att deras organisations tilldelning av resurser för att medverka i smartare miljöinformation är *hög*, se figur 8. Andelen ökade mellan 2017 och 2018 (+12 procent). Även andelen som angav att tilldelningen av resurser för medverkan är *låg* ökade mellan åren (+8 procent). Andelen som svarade *varken eller* på frågan om tilldelningen av resurser för medverkan minskade samtidigt (-18 procent). Apropå resurser skrev en deltagare i fritextfältet:

- » *Vi har en väldigt liten budget och kan inte förbruka den på för många löpande möten och generella aktiviteter utan försöker effektivisera vår insats till att skapa nytta för andra, våra partners och uppdragsgivare, men det är svårt. Jag tror dock att vi kommer lyckas, på vårt eget sätt.*

En annan deltagare skrev:

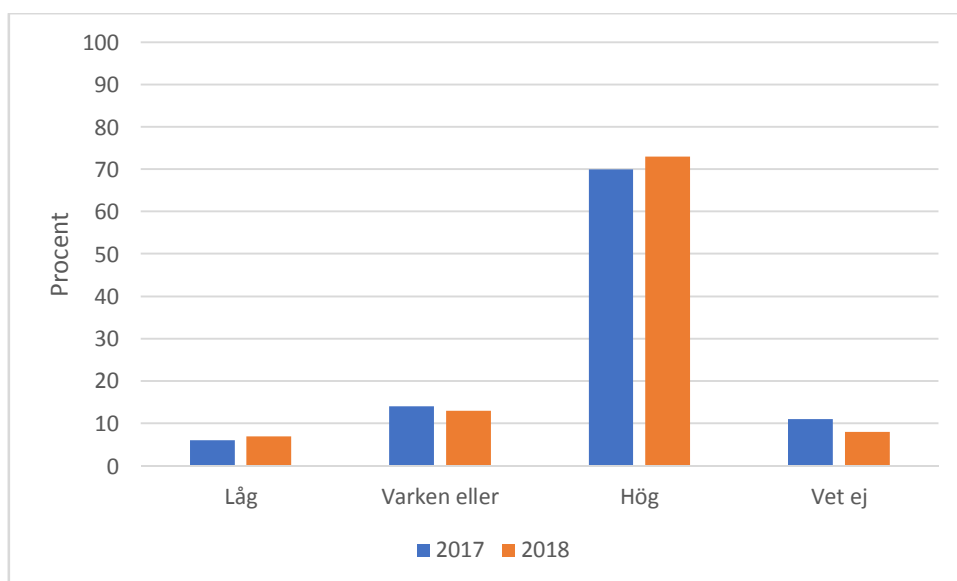
- » *Svårt att få loss resurser på kort varsel. Att kunna bemanna och finansiera uppstart vid annan tid än under planeringsperioden på hösten är svårt.*



Figur 8. Svar på enkätfråga till deltagare i smartare miljöinformation 2017 och 2018: Hur bedömer du din myndighets/organisations tilldelning av resurser för att medverka i smartare miljöinformations aktiviteter?

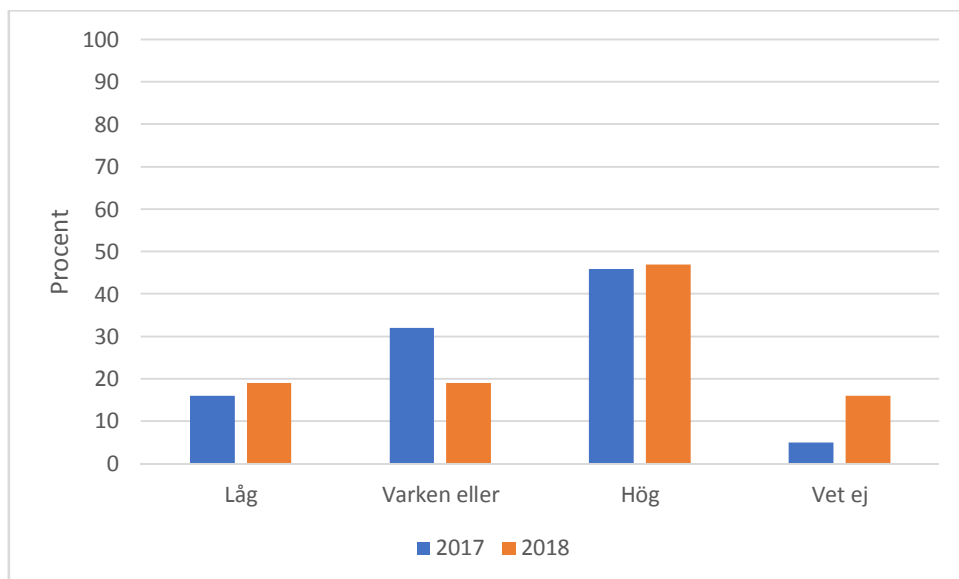
Om svaren kategoriseras utifrån den svarandes roll i smartare miljöinformation visar det sig att deltagare från samverkansprogrammet Vatten och hav i större utsträckning än övriga svarade att tilldelningen av resurser är *hög*. Deltagare som inte ingick i något program svarade i större utsträckning att tilldelningen av resurser är *mycket hög*. Deltagare från samverkansprogrammet Natur svarade i större utsträckning än deltagare från de övriga två programmen att tilldelningen av resurser är *låg* eller *mycket låg*.

Enkäterna visar att mer än 70 procent av de som svarade på enkäterna 2017 och 2018 ansåg att det finns tillräckligt stöd från deras chef/organisation för att genomföra den samverkan som krävs i smartare miljöinformation, se figur 9.



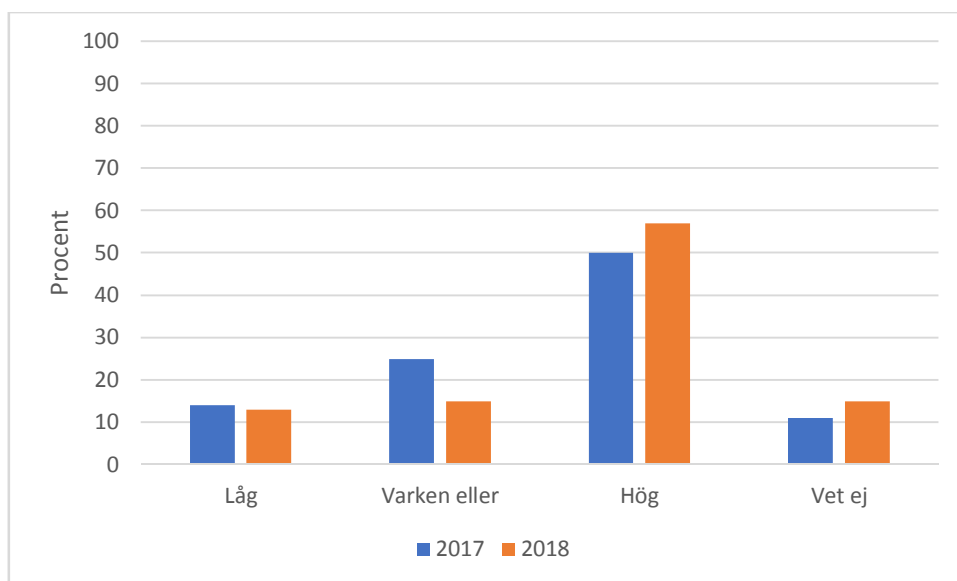
Figur 9. Svar på enkätfråga till deltagare i smartare miljöinformation 2017 och 2018: I vilken grad upplever du att det finns tillräcklig stöd från din chef/organisation för att genomföra den samverkan som krävs?

I enkäterna från 2017 och 2018 angav knappt hälften (46 respektive 47 procent) att mandat och roller tydliggörs *i hög grad* i deras program, se figur 10. Andelen som svarade att de upplever att mandat och roller tydliggörs *i låg grad* var 16 respektive 19 procent. Mellan 2017 och 2018 ökade andelen som svarade *vet ej* (+11 procent) medan andelen som svarade *varken eller* minskade (-13 procent).



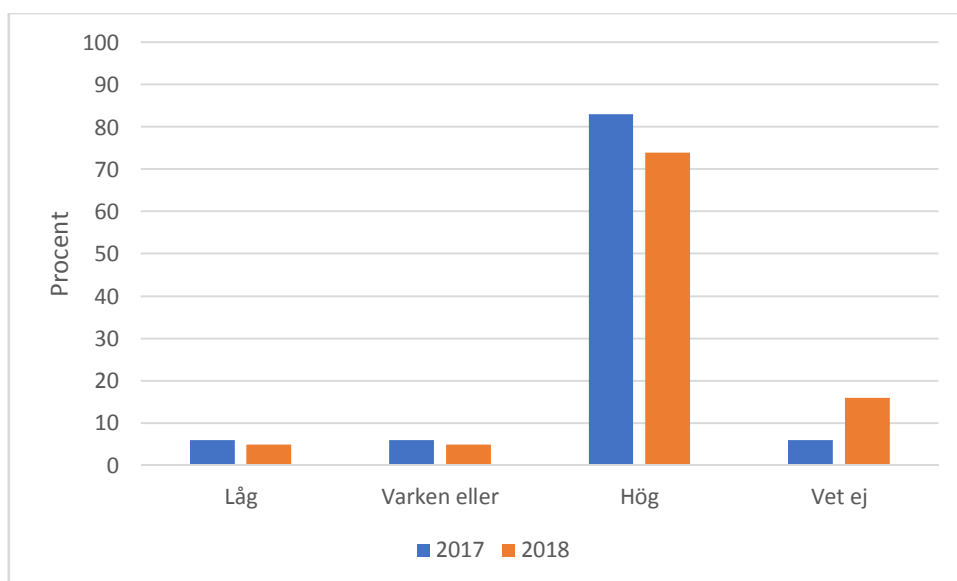
Figur 10. Svar på enkätfråga till deltagare i smartare miljöinformation 2017 och 2018: I vilken grad upplever du att mandat och roller tydliggörs i ditt program?

I både enkäterna svarade 67 procent att det *i hög grad* finns tillräckligt med *digitala* samverkansytor i deras program. När det gäller icke-digitala mötesplatser svarade en något lägre andel (50 respektive 57 procent) att det *i hög grad* finns tillräckligt med *fysiska* samverkansytor i deras program, se figur 11.



Figur 11. Svar på enkätfråga till deltagare i smartare miljöinformation 2017 och 2018: I vilken grad upplever du att det finns tillräckligt med fysiska samverkansytor?

De flesta som svarade på enkäterna, 83 respektive 74 procent, ansåg att de *i hög grad* har möten tillräckligt ofta, se figur 12. Andelen som svarade *vet ej* ökade något mellan åren (+ 10 procent) vilket kan bero på att andelen deltagare som inte var med i något program ökade.

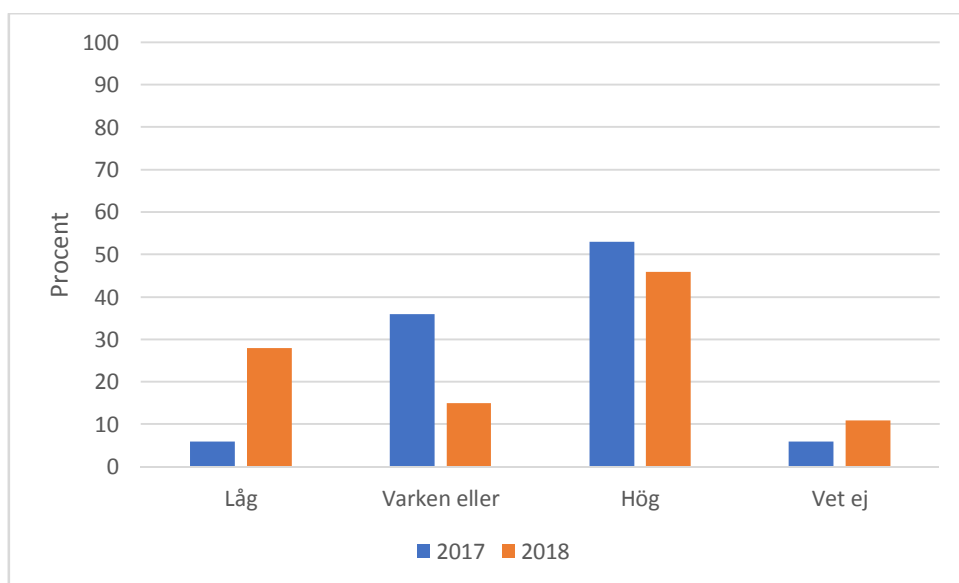


Figur 12. Svar på enkätfråga till deltagare i smartare miljöinformation 2017 och 2018: I vilken grad upplever du att ni i programmet har möten tillräckligt ofta?

Ungefär hälften av de som svarade på enkäterna (53 respektive 46 procent) angav att de *i hög grad* upplevde att kommunikationen i programmet är tillräcklig, se figur 13. Mellan 2017 och 2018 halverades andelen som svarade *varken eller*. Andelen som svarade att kommunikationen *i låg grad* är tillräcklig ökade med 22 procent mellan åren.

Bland de som angav att kommunikationen *i låg grad* var tillräcklig återfinns relativt många i Naturprogrammet följt av de som beskrivit sin roll i samverkansorganisationen som *Annat*, och alltså inte ingick i något av programmen. I en av fritextkommentarerna beskriver en deltagare kommunikationen så här:

» *Kommunikationen är tyvärr ett sorgebarn. Den gamla synen på kommunikation fungerar inte i en modern samverkan. Då behövs snabbare och öppnare dialog och kommunikation.*



Figur 13. Svar på enkätfråga till deltagare i smartare miljöinformation 2017 och 2018: I vilken grad upplever du att kommunikationen inom programmet är tillräcklig?

SAMMANFATTNING AV ENKÄTSVAREN

När det gäller intresse och tillgång till tid visar enkäterna att förutsättningarna för samverkan sammantaget är relativt goda. Framförallt anger deltagarna att intresset för samverkan är högt och att deras organisationer prioriterar deras medverkan. Hälften av de som svarade på enkäterna är nöjda med tilldelningen av tid och resurser men cirka en femtedel anser att tilldelningen är för låg. Över lag verkar deltagarna nöjda med tillgången till både fysiska och digitala samverkansytor. Andelen som tyckte att kommunikationen är otillräcklig ökade markant mellan 2017 och 2018.

Intervjuerna

Nedan följer en redovisning av intervjusvar som beskriver hur man har hanterat frågor som rör samverkansdimensionen *organisation*, det vill säga mandat, roller och fysiska och digitala möten men också resurser i form av tid och pengar, i smartare miljöinformation.

TILLGÅNG TILL RESURSER SÄTTER GRÄNSER FÖR SAMVERKAN

I intervjuerna framhöll flera deltagare att samverkan i smartare miljöinformation bland annat begränsas av skillnader i hur mycket olika samverkansparter har budgeterat för arbetet. Vissa deltagare menar att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har haft ett försprång eftersom de haft särskilda resurser avsatta i sina respektive budgetar för samverkan kring hantering av miljöinformation. En programledare menar dock att de båda myndigheterna i själva verket fick obetydliga ekonomiska tillskott till sina verksamheter för att genomföra uppdraget utan att det snarare handlat om att de har prioriterat smartare miljöinformation genom att omfördela resurser internt.

Hindren för samverkan har enligt vissa av de intervjuade inte bara handlat om skillnader i tillgång till ekonomiska resurser utan även om skillnader i kompetens om, och förståelse för, behovet av förändringsarbete. Det har enligt somliga varit en stor utmaning att samverkansaktörerna har befunnit sig i olika situationer där vissa har upplevt att de varken har haft kompetens, tid eller pengar för att utveckla IT-lösningar och delta i samverkan. Möjligheten att nå ut med budskapet om helhetslösningar har enligt flera av de intervjuade även begränsats av uppdragets omfattning. För att få maximal effekt borde samverkan kring hantering av miljöinformation enligt vissa exempelvis komma på effektivare sätt för att få med alla 290 kommuner och 20 landsting/regioner i arbetet, vilket man inte ens har varit i närheten av.

En av de intervjuade menar att det inte är ovanligt att offentliga organisationer, särskilt på kommunal nivå, har en relativt liten budget för miljöarbete liksom för IT-utveckling. Ekonomiska begränsningar har enligt deltagaren ibland inneburit att möjliga samverkansparter inte har prioriterat att delta. En annan deltagare beskriver att Naturvårdsverket ofta missar att ta hänsyn till de skilda förutsättningar som råder hos olika organisationer, exempelvis när det handlar om att avsätta arbetstid för att delta i samverkan eller att förankrings- och beslutsprocesser ibland tar längre tid i andra organisationer. Deltagaren beskriver det som att den egna organisationen inte har märkt med att identifiera områden där det skulle kunna finnas behov av samverkan med andra aktörer, annat än med Naturvårdsverket.

NATURVÅRDSVERKET OCH HAVS- OCH VATTENMYNDIGHETEN ÄR PÅ GOD VÄG

Alla organisationer borde kunna avsätta mer resurser för hantering av miljöinformation enligt en av programledarna och att det snarare är brist på kunskap och förståelse för behoven av att tillgängliggöra data som ibland leder till att det inte prioriteras. Denne menar samtidigt att Naturvårdsverket har vissa fördelar genom att ha särskilda medarbetare som driver arbetet med strategiska digitaliseringsfrågor. Det ger inte minst tillgång till nätverk på nationell eller till och med internationell nivå kring dessa frågor som stöttar arbetet:

- » *Naturvårdsverket som har resurser och kontaktnät och som pratar med DIGG, E-sam och EU måste ha ett ansvar att hjälpa till och lyfta andra organisationer.*

En annan programledare menar att det är en utmaning för samverkansaktörer att skapa sig det utrymme som krävs i samverkan utöver det som är lagstadgat:

- » *Alla har fullt upp med sitt dagliga arbete och få har egentligen tid för samverkan. Det kan vara pliktade saker som måste göras men allt är inte det. Viljan att samverka är hög men det är svårt att göra mer än det man måste. Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket har ett försprång här eftersom de har budgeterat för att agera på ett annat sätt än många andra myndigheter.*

Samarbetet mellan programmen har enligt programledarna fungerat bra. Det har enligt dem underlättats av att programledarna för två av samverkansprogrammen funnits på Naturvårdsverket. De har i sin tur haft ett nära samarbete med de två programledarna i det tredje samverkansprogrammet som har suttit på Havs- och vattenmyndigheten. Organisatorisk närhet underlättar ofta samverkan och det kan vara ett hinder man är den enda representanten från en organisation. Även om en viss organisation har många representanter i samverkan kan arbetet försvåras om avstånden inom organisationen är stora, exempelvis genom att en myndighet är utspridd på flera platser i landet. Samtidigt menar en programledare att graden av engagemang i samverkan framförallt har avgjorts av deltagarnas individuella intresse, kunskap och insikt om digitaliseringens möjligheter:

- » *Där är det mer avhängigt enskilda individer också - hur man uppfattar uppdraget och det är inte bara en fråga om pengar. Nyttan kommer först när personer... [inom den egna organisationen] börjar prata med varandra och tänker att vi tar in det [arbetssättet] till vår egen organisation.*

FRIVILLIGT DELTAGANDE SKAPAR OTYDLIGHET KRING SYFTE, ROLLER OCH MANDAT

Enligt flera deltagare har det delvis varit ett hinder för samverkan att deltagande och realisering av gjorda överenskommelser i smartare miljöinformation i hög grad har byggts på frivillighet. De anser bland annat att frivilligheten har bidragit till att deltagarna har upplevt att mandat och roller i samverkan har varit otydliga. Enligt somliga har Naturvårdsverket inte tillräckligt väl lyckats beskriva hur arbetet ska passa in i ordinarie verksamheter. Problemet med otydliga mandat och roller var enligt en programledare att dessa behövde fördelas och tydliggöras mer i deltagarnas hemorganisationer. Det var enligt denne inte en uppgift för programmen utan där skulle man istället komma överens om den gemensamma inriktningen för arbetet. Generellt ger deltagare från expertforum och Miljöinformationsrådet en positiv syn på fördelningen av roller och mandat i

smartare miljöinformation och säger sig vara nöjda med hur samverkan har organiserats.

SVÅRT ATT KOMMUNICERA OM MÅL OCH SYFTE

Utifrån intervjuerna tycks det ha saknats en tydlig kommunikation om syftet med samverkan, vad respektive aktör förväntades göra och var gränserna för samverkan gick. Vissa av deltagarna, bland annat från Miljöinformationsrådet och länsstyrelserna, beskriver att smartare miljöinformation inte upplevdes som tillräckligt konkret utan hölls på en alltför teoretisk nivå. Ett par deltagare använde uttryck som *fluffigt* när de beskrev vad smartare miljöinformation gick ut på. Det gjorde det enligt dem svårt att förstå vad uppdraget i praktiken skulle leda till.

Både uppdragsledare, programledarna och deltagare beskriver i intervjuer att kommunikationen i smartare miljöinformation har haft brister. Som förklaring anges främst uppdragets omfattning och komplexitet. Det har enligt en av de intervjuade exempelvis varit svårt att beskriva syftet eftersom nyttorna med smartare miljöinformation har varit relativt osynliga och goda exempel lyst med sin frånvaro.

På Naturvårdsverket har ett par olika kommunikatörer under kortare perioder varit involverade i uppdraget. Kommunikatörerna har enligt intervjuerna främst bistått i arbetet med att ta fram en kommunikationsplan, sammanställa informationsmejl, samt uppdatera webbplats och Sharepoint-tyta. Både uppdragsledaren och programledarna menar att kommunikationen skulle ha fungerat bättre om samma kommunikatörer hade följt uppdraget under längre perioder. Programledarna har enligt intervjuerna skött den del av kommunikationsarbetet som har handlat om att öka samverkansaktörernas kunskap om förändringsarbete, och inspirera dem till att initiera egna samverkansinitiativ. Naturvårdsverkets kommunikatörer hade gärna kunnat ha ett bredare uppdrag menar en programledare, som även omfattade att ge stöd i arbetet med att kommunicera kring mål och genomförande av uppdrag. Denne menar att det är särskilt viktigt när det, som i det här fallet, handlar om uppdrag där kunskapsöverföring och ökad förståelse är en central del av själva genomförandet.

Svårigheterna med att få stöd för kommunikationsinsatserna har enligt programledarna inte bara handlat om uppdragets komplexitet utan också om att arbetet i smartare miljöinformation inte har passat in i den vanliga mallen för kommunikationsarbete. Samverkansformer passar till exempel inte in i de målgruppsanalyser som vanligen görs i Naturvårdsverkets informationshantering:

- » *En sådan här samverkan handlar inte om lyfta Naturvårdsverkets varumärke [---]. Här behöver vi lyfta varandra. Sakta får vi andra och oss själva att jobba på ett annat sätt. Det är svårt att mäta och då kan det vara svårt för en kommunikatör att beskriva det om man inte är med oss väldigt*

länge. Det räcker inte med stöd i att göra kommunikationsplaner och -strategier utan det behövs hjälp med själva hantverket – kommunikationen.

TYDLIGARE STYRNING OCH ORGANISERING EFTERFRÅGAD AV VISSA

Uppdragets fokus på förändrade arbetssätt tycks utifrån intervju svaren ha gjort det extra svårt att förmedla syftet och målbilden för smartare miljöinformation och därmed vad som förväntas av respektive samverkansaktör. Enligt de intervjuade har denna otydlighet bidragit till en del frustration som bland annat sägs bero på att:

- Naturvårdsverket har haft en ny och delvis annorlunda roll.
- Arbetssättet har upplevts som mindre hierarkiskt än tidigare.
- Inga beslut har fattats i de olika forumen för samverkan.

Deltagare från Naturvårdsverket beskriver också att samverkansaktörerna ibland har uttryckt en önskan om tydligare styrning från uppdragsledningen, bland annat genom att ge exakta besked om vilken typ av kompetens som krävs av de medarbetare som ska bemanna olika forum, samt detaljerade instruktioner för hur olika initiativ ska genomföras.

Ett par deltagare från länsstyrelsen och från styrgruppen för ett av programmen är kritiska till utformningen av de tre samverkansprogrammen. De menar att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten framförallt har utformat programmen utifrån behov i de egna organisationerna. En deltagare menar att uppdelningen i de tre programmen inte leder till en ökad helhetssyn vid hantering av miljöinformation utan snarare förstärker stuprören:

» *Hur de olika temaområdena formulerats krånglar till det. Man behöver se över hur temagrupperna är designade för att få den maximala nyttan. De är väldigt mycket organiserade utifrån hur Naturvårdsverket är uppbyggt också. För oss är uppdelningen i de tre [programmen] inte en effektivisering av organisationen. Det har nu blivit mer komplext för oss. Men för Naturvårdsverket kanske det har blivit enklare för att de har organiserat utifrån sin organisation.*

Vissa deltagare beskriver att syftet med smartare miljöinformation, och vad respektive samverkansaktör förväntas åta sig, har klarnat under uppdragets gång. En förklaring som anges är att deltagarna har börjat arbeta mer praktiskt med olika samverkansinitiativ, exempelvis genom att utforma gemensamma utvecklingsprojekt, vilket har gjort uppdraget tydligare. Någon deltagare hävdar att konkretiseringen av arbetet till och med har lett till att organisationer, som från början stod utanför smartare miljöinformation, har börjat visa intresse för att medverka.

PROGRAMMENS OLIKA VÄGAR MOT SAMMA MÅL

Programmen i smartare miljöinformation har delvis haft olika tillvägagångssätt för att skapa en större helhetssyn kring tillgängliggörande av miljöinformation. I många frågor som har behandlats inom samverkansprogrammet Miljöskydd har tillgängliggörandet, enligt en av programledarna, i högre grad än för de övriga programmen varit styrt av EU-direktiv och lagkrav. I programmen Natur och Vatten och hav har det funnits mer utrymme att förutsättningslöst föreslå relevanta initiativ att samverka kring. De skilda utgångspunkterna förklaras främst av skillnader i vad lagen kräver när det gäller tillgängliggörande av data på olika områden. En av programledarna menar att det mer förutsättningslösa tillvägagångssättet initialt innebar många fördelar som underlättade samverkan men att bristen på tvingande lagstiftning samtidigt gjorde det svårare att komma vidare så fort det började kosta pengar att införa föreslagna åtgärder.

I den sista intervjun beskriver en programledare att många deltagare verkar ha fått en ökad förståelse för den övergripande nyttan med att tillgängliggöra miljödata tack vare smartare miljöinformation. Detta trots att denne från början till och med identifierat en viss rädsla hos personer för att delta eftersom frågorna som de skulle samverka kring uppfattades som alltför stora och krångliga. De första åren hade varit viktiga enligt programledaren just för att visa att samverkan är en långsam process som handlar om att skapa tillit men att det med tid och tålamod kan ge upphov till praktiska lösningar.

SAMVERKAN TYDLIGARE LÄNGS VÄGEN

Programledarna har ordnat workshops för deltagarna och dessutom regelbundet besökt andra organisationer för att inspirera och väcka tankar om hur en effektivare hantering av miljöinformation skulle kunna åstadkommas. Förutom vid inspirationsträffar och workshops har initiativ uppkommit genom att enskilda personer har varit drivande och fungerat som eldsjälarna för ökat tillgängliggörande i sina egna organisationer. Den sista intervjun med programledarna ger bilden av att det med tiden har blivit allt lättare att samverka i smartare miljöinformation. De upplever att deltagarna har blivit mer engagerade och att den gemensamma nyttan har blivit tydligare även om initiativ ännu inte uppstår av sig själva utan behöver uppmuntras. Att uppmuntran fortfarande behövs beror enligt dem på olika prioriteringar där många samverkansaktörer prioriterar arbetsuppgifter som ligger högre upp på dagordningen än frågan om att skapa helhetslösningar för att tillgängliggöra miljöinformation.

ALLA HAR INTE VARIT MED

Enligt regeringsuppdraget skulle Naturvårdsverket som en del av genomförandet av regeringsuppdraget samverka med andra statliga myndigheter med miljömålsansvar, länsstyrelser, relevanta domstolar och Sveriges Kommuner och Landsting. Naturvårdsverket hade enligt en programledare ett öppet

förhållningssätt till samverkan där de utgick från deltagarnas kompetens och resurser:

- » *Att Naturvårdsverket skulle tvinga folk att vara med bedömdes inte som rätt väg. Samverkan bygger på frivillighet och tvingar man in myndigheter då sitter Naturvårdsverket även där med ansvaret för genomförandet. Vi har inte uteslutit någon och vi har välkomnat de som vill vara med.*

Intresset för att delta i samverkan och graden av engagemang varierade mellan olika organisationer. Några deltagare menar att det var ett hinder för samverkan att en del relevanta organisationer som borde ha varit med inte deltog alls eller var relativt oengagerade. Exempelvis valde Domstolsverket att kliva ur samverkan kring hantering av miljöinformation efter något år eftersom de istället behövde prioritera tillgängliggörande av andra typer av information. Enligt en programledare bjöd Naturvårdsverket även in organisationer som inte var direkt utpekade i regeringsuppdraget att samverka i smartare miljöinformation:

- » *Jag har varit runt och bjudit in och vi [programledarna] åker alltid ut och berättar för de som vill lyssna men det måste bygga på egen vilja.*

Exempelvis tillfrågades Energimyndigheten som hittills valt att inte delta. Inbjudan att delta i Miljöinformationsrådet gick ut brett till alla offentliga organisationer som bedömdes vara berörda av gemensam hantering av miljöinformation. En programledare menar att omvärldsförändringar med tiden har bidragit genom att göra det tydligare för alla offentliga organisationer att digitalisering inte enbart är ett krav från Naturvårdsverket utan att exempelvis medborgare, regering och internationella aktörer trycker på. Programledaren menar att det vi ser nu bara är början och att kraven på samverkan och förändrade arbetssätt kommer att fortsätta växa.

Synen på samverkanskultur inom smartare miljöinformation

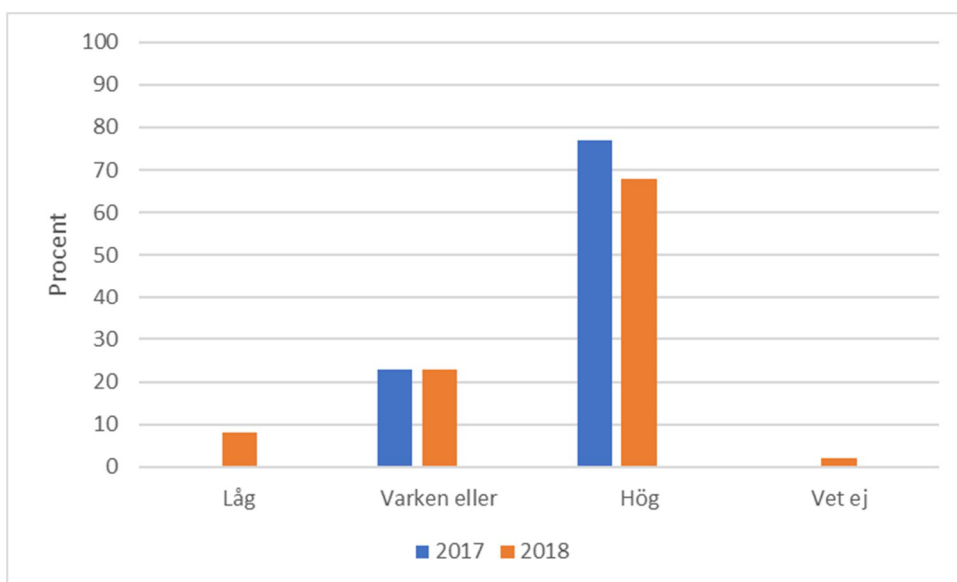
Den tredje dimensionen, *kultur*, beskriver en viktig förutsättning för samverkan och handlar både om vilken syn som deltagarna har på samverkan och vilken syn de har på varandra.⁵⁴ En förutsättning för samverkan är att parterna har en gemensam helhetssyn på den fråga som de samverkar kring. Det åstadkoms bland annat genom diskussioner där alla ges möjlighet att delge sin syn. Liksom i de andra två dimensionerna, *regelverk* och *organisation*, handlar det även om att tydliggöra skilda synsätt för att kunna hantera om, eller när, olikheter visar sig bli hinder för samverkan. Det kräver öppenhet och tillit mellan parterna och utgör såväl förutsättningar för, som resultat av samverkan. Samsyn handlar även om att alla

54 Danermark och Germundsson (2007) och Germundsson 2015.

som deltar i samverkan bör ha kunskap om uppdraget och kunskap om vilka resurser deras organisation kan bidra med. Det är inte minst viktigt eftersom samverkansparterna bör dela syn på ansvarsfördelningen så att alla tar sitt förväntade ansvar. En annan förutsättning för lyckad samverkan är att det råder en öppenhet att diskutera nya frågor och ny kunskap, och att dela, utveckla och tillämpa metoder som gör det möjligt att sprida information mellan organisationer. Det går helt på tvärs mot revirtänkande mellan organisationer.

Enkäterna

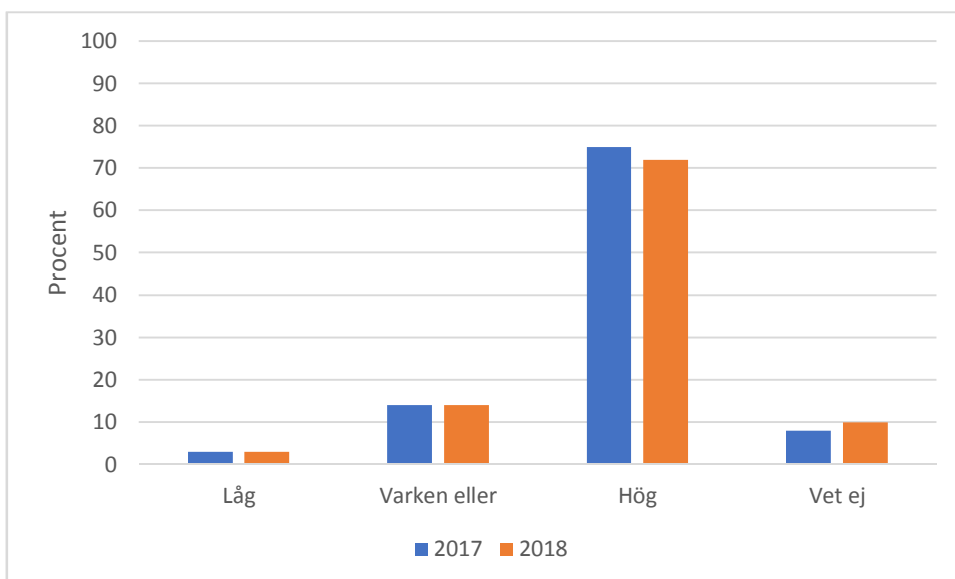
En majoritet, 77 procent, av de som svarade på 2017 års enkät ansåg att de *i hög grad* har kunskap om syfte, mål och arbetssätt i smartare miljöinformation, se figur 14. I 2018 års enkät minskade den andelen till 68 procent samtidigt som 8 procent svarade att de *i låg grad* har kunskap om syfte, mål och arbetssätt i smartare miljöinformation. Att deltagarnas kunskap tycks ha minskat mellan åren kan bero på att en stor andel av de som svarade på 2018 års enkät relativt nyligen hade blivit involverade i smartare miljöinformation och att många av dem hade roller i forum inte krävde specifik kunskap om uppdragets syfte, mål och arbetssätt. Det kan också förklara varför andelen som svarade att de *i låg grad* har kunskap om syfte, mål och arbetssätt i uppdraget ökade mellan åren. Synen på den egna kunskapen skiljer sig inte nämnvärt åt mellan deltagare i de tre samverkansprogrammen. Störst andel deltagare från samverkansprogrammet Miljöskydd angav dock att de har *mycket hög* kunskap om smartare miljöinformation.



Figur 14. Svar på enkätfråga till deltagare i smartare miljöinformation 2017 och 2018: Hur bedömer du din kunskap om smartare miljöinformation (syfte, mål och arbetssätt)?

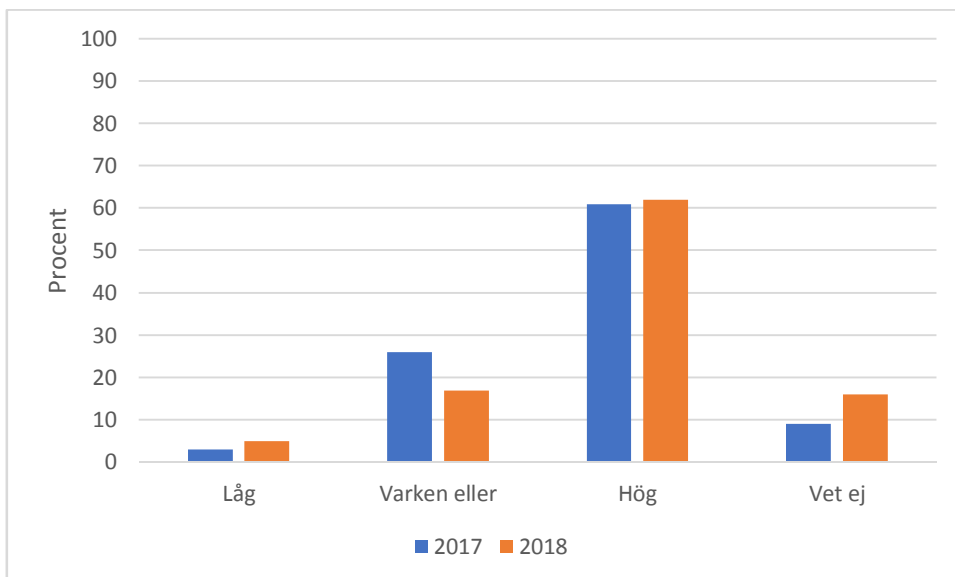
I enkäterna från både 2017 och 2018 angav en majoritet av deltagarna, 92 respektive 81 procent, att de *i hög grad* hade intresse för smartare miljöinformation. När det gällde vilja att samverka svarade en majoritet, 75

respektive 72 procent, att de *i hög grad* upplever att det finns en vilja att samverka i deras program, se figur 15.



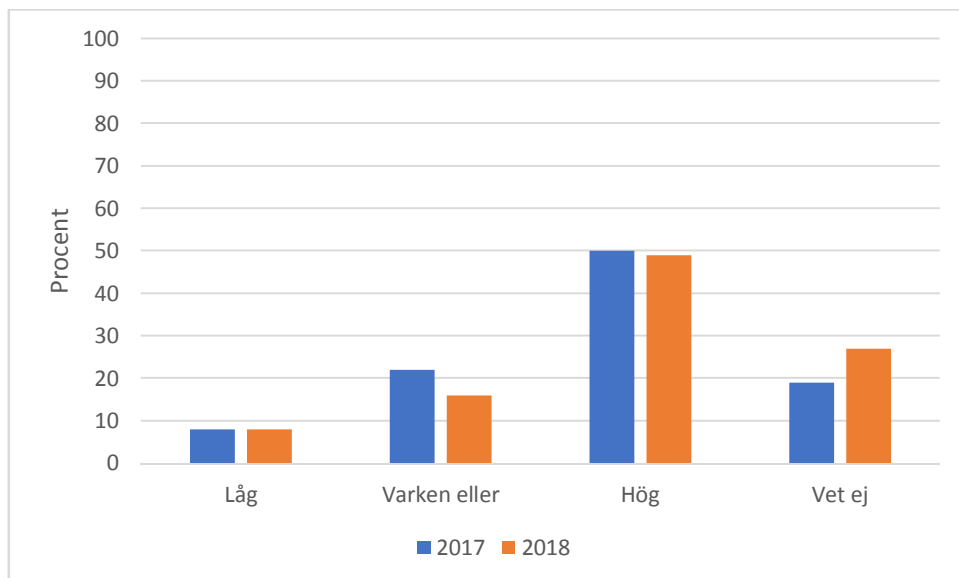
Figur 15. Svar på enkätfråga till deltagare i smartare miljöinformation 2017 och 2018: I vilken grad upplever du att det finns en vilja att samverka inom ditt program?

Drygt 60 procent angav i båda enkäterna att de *i hög grad* kommer överens i sitt program, se figur 16. Andelen som svarade *varken eller* minskade något mellan 2017 och 2018. År 2018 var det en något större andel som angav *vet ej* som svar på frågan om hur de kommer överens i programmet än året innan.



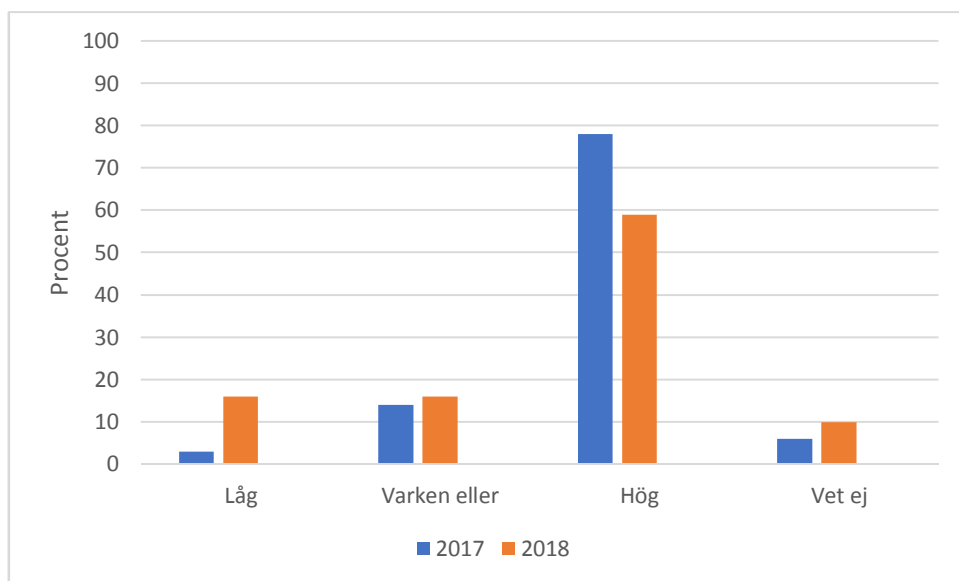
Figur 16. Svar på enkätfråga till deltagare i smartare miljöinformation 2017 och 2018: I vilken grad upplever du att ni kommer överens i ditt program?

Ungefär hälften av de som har svarat på enkäterna anger att de *i hög grad* hanterar skilda synsätt i sitt program, se figur 17. Andelen som angav *varken eller* minskade något mellan åren medan andelen som angav *vet ej* ökade något.



Figur 17. Svar på enkätfråga till deltagare i smartare miljöinformation 2017 och 2018: I vilken grad upplever du att ni hanterar skilda synsätt eller när ni inte kommer överens i ditt program?

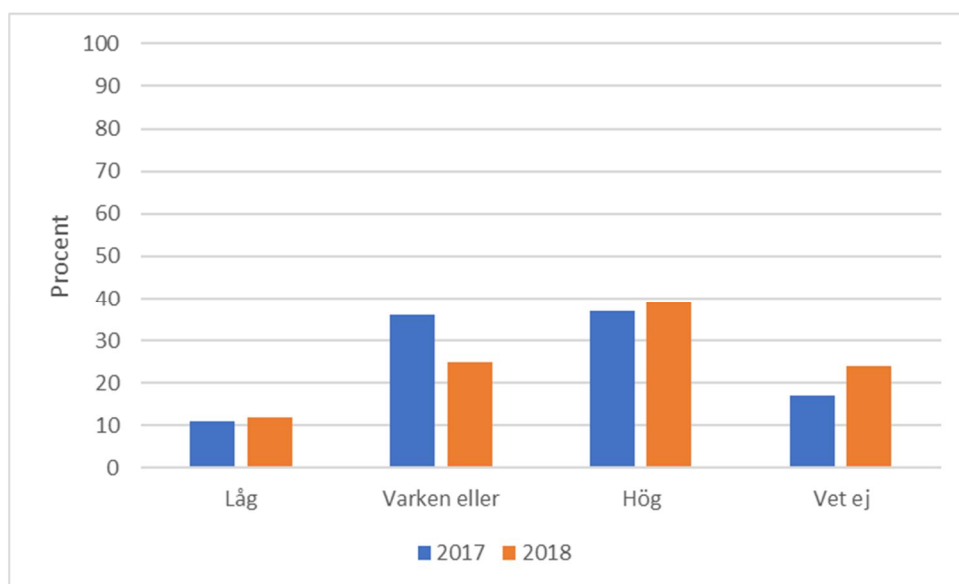
I 2018 års enkät svarade 59 procent att de *i hög grad* känner sig delaktiga i arbetet i programmet, se figur 18. Det var en minskning med 19 procent jämfört med 2017. Sett till det *antalet* var det dock fler som svarade att de känner sig delaktiga *i hög grad* 2018 än 2017. Mellan 2017 och 2018 ökade andelen som svarade att de endast *i låg grad* känner sig delaktiga i arbetet i programmet med 13 procent. Det var även fler som svarade *vet ej*. Många av de som kom in sent i smartare miljöinformation ingick inte i något av programmen vilket kan vara en del av förklaringen till minskningen i upplevd delaktighet i programmen.



Figur 18. Svar på enkätfråga till deltagare i smartare miljöinformation 2017 och 2018: I vilken grad känner du dig delaktig i arbetet inom programmet?

Utifrån programtillhörighet angav en större andel deltagare från samverkansprogrammen Vatten och hav och Miljöskydd att de *i hög grad* känner sig delaktiga i arbetet i sina respektive program. Deltagare från Naturprogrammet angav i högre utsträckning att de endast *i låg grad* kände sig delaktiga i arbetet i sitt program.

Drygt 35 procent av de som svarade på enkäten upplevde att alla *i hög grad* gör det man har kommit överens om i programmet, se figur 19. Den andelen var relativt stabil mellan 2017 och 2018. Mellan åren minskade dock andelen som angav *varken eller* med 11 procent samtidigt som andelen som svarade *vet ej* ökade något.



Figur 19. Svar på enkätfråga till deltagare i smartare miljöinformation 2017 och 2018: I vilken grad upplever du att alla gör det ni kommit överens om i programmet?

SAMMANFATTNING AV ENKÄTSVAREN

De förutsättningar för framgångsrik samverkan som ryms inom dimensionen *kultur* inrymmer bland annat att det finns en vilja hos samverkansaktörerna att samverka, att de känner sig delaktiga och att de hanterar skilda synsätt. Resultaten från enkätundersökningarna visar att en majoritet av deltagarna upplever goda förutsättningar för samverkan med avseende på flera av dessa faktorer. Deltagarna anger att har god kunskap om smartare miljöinformation. Mellan åren kan man se att deltagarnas förmåga att komma överens har ökat och att viljan att samverka ligger på en oförändrad, hög nivå. Detsamma gällde synen på hur deltagarna hanterar skilda synsätt i programmen som också över lag upplevs som god. En relativt stor andel svarar att de känner sig delaktiga i arbetet i smartare miljöinformation även om andelen minskade med nästan 20 procent mellan 2017 och 2018.

Utifrån programtillhörighet verkar viljan att samverka och känslan av delaktighet vara högst inom Vatten och hav-programmet. Deltagare i både Natur och Vatten och hav anser att de *i hög grad* kommer väl överens. Av svaren från deltagare i Miljöskyddsprogrammet att döma så har även de över lag god vilja att samverka, och upplever delaktighet, men i något mindre grad än i övriga två programmen.

Intervjuerna

Nedan följer en redovisning av intervjusvaren som handlar om vilken syn olika deltagare har på samverkan och vilken syn de har på varandra i termer av tillit och öppenhet.

POSITIV INSTÄLLNING TILL SAMVERKAN

Generellt verkar de intervjuade positivt inställda till samverkan i smartare miljöinformation. Detta gäller både programledare, deltagare i programmen samt deltagare från expertforum och Miljöinformationrådet. De menar att diskussionsklimatet har varit öppet och det har funnits en samsyn om att digitaliseringen måste genomföras tillsammans. Många av de intervjuade menar att smartare miljöinformation har lett till att de har samverkat med relevanta myndigheter och hittat gränssnitten mellan olika organisationer. Några beskriver att samverkan både har bidragit till kontakter med nya samverkanspartner och till att fördjupa befintlig samverkan. Det har även inneburit att de har minskat mängden dubbelarbete genom att lära sig av varandra. Forumen för samverkan tycks enligt flera av de intervjuade ha bidragit till att skapa nödvändiga plattformar för samtal kring miljöinformation. En av de intervjuade säger:

» *Vi pratar med myndigheterna hela tiden men har inte pratat om digitalisering tidigare. Det [samverkan inom smartare miljöinformation] har gett oss möjlighet att prata med varandra om frågor som vi inte hade pratat om utan plattformen.*

EN GEMENSAM BEGREPPSAPPARAT VÄXER FRAM

Att reda ut och definiera gemensamma begrepp sågs som en viktig utgångspunkt i det kommande arbetet för att skapa en nationell infrastruktur kring hantering av miljödata. Vid det första intervjutillfället tyckte en av programledarna att det vore en lämplig uppgift för expertforum, som då ännu inte hade kommit igång. Det gemensamma synsättet behövde dock växa fram på flera olika sätt enligt denne: både genom diskussioner i styrgrupperna för programmen och i dialog mellan programledarna. Samtidigt insåg de behovet av att samordna arbetet med deltagarna. En av dem pekade på att en viktig del av smartare miljöinformation i själva verket var att skapa den här typen av infrastruktur genom att upprätta strategier och principer för gemensam hantering miljöinformation, och att det egentligen var viktigare än de olika samverkansinitiativen i sig:

- » *Vikten av att vi bäddar för en gemensam infrastruktur, och strategier och principer för hur saker och ting ska göras. Det är ju lite mer det som är programmets roll. Det är själva grundnivån.*

I den första intervjun beskrev en programledare att de hade tagit initiativ för att utveckla en gemensam begreppsapparat. I den andra intervjun beskrev denne att arbetet med utformningen av en begreppsapparat hade tydliggjort behovet av att ordna övergripande begreppsdiskussioner dels med de andra programmen inom smartare miljöinformation, och dels med de andra Digitalt först-uppdragen, särskilt *Digitalt först - för en smartare samhällsbyggnadsprocess* som Lantmäteriet ansvarade för.

- » *Vikten av att vi bäddar för en gemensam infrastruktur, och strategier och principer för hur saker och ting ska göras. Det är ju lite mer det som är programmets roll. Det är själva grundnivån.*

SKILDA SYNSÄTT SKAPAR MISSFÖRSTÅND

Några deltagare i smartare miljöinformation menar i intervjuer att samverkansaktörernas förståelse och användning av begrepp har varit ett hinder för samverkan. En av de intervjuade menar att de tidvis liksom har använt olika språk vilket gjort det onödigt svårt att nå en gemensam samsyn. Det har även funnits olika uppfattningar om vad tillgängliggörande av miljöinformation egentligen innebär. Deltagaren menar att komplexiteten i samverkan dessutom har gjort det svårt för deltagare att greppa andra organisationers styrning och organisationsstruktur samt varför de kan eller inte kan agera på ett visst sätt.

Den här typen av olikheter i förståelsen av termer och i aktörers bakgrund har enligt deltagare skapat återvändsgränder som har bidragit till en tröghet i samverkan. Ibland har organisationer, enligt deltagaren, till och med utformat egna, parallella system för hantering av miljödata under uppdragets gång vilket har fördröjt eller motverkat målpuppfyllelse. Deltagaren menar att man inte alltid har hanterat svårigheterna på det här området. Naturvårdsverket har enligt denne inte försäkrat sig om att alla har varit med. Om mer tid och energi hade lagts på att hantera olikheterna så hade det enligt deltagaren kanske gått fortare att nå samsyn:

- » *Vi gick in i samverkan i tron att det handlade om konkret utveckling av gemensamma stödsystem. Min personliga analys är att det var ett missförstånd. Vi tolkade orden som sades och skrevs på olika sätt. Olika terminologi och säkert att vi hade olika glasögon på oss beroende på vår historik och våra behov. Om man går tillbaka och läser om vad som sagts och vad jag nu vet om vad Naturvårdsverket ville så kanske jag kan förstå det som skrevs och sades och att det är vad som har hänt. Men det var inte så som [vissa av deltagarna] läste det. På ett sätt har Naturvårdsverket varit tydliga men utan att förvissa sig om att informationen uppfattades på det sätt som avsågs. Länsstyrelsen var färgad av den tidigare samverkan*

som funnits och trodde att det var det som skulle fortsätta att utvecklas ytterligare. Vi läste det på det sättet och med de glasögonen.

ANSVARSTAGANDE OCH ENGAGEMANG

En utmaning som en del av de intervjuade beskriver i samverkan är att organisationer som borde ta ansvar för en särskild fråga inte har gjort det utan har inväntat initiativ från andra. Vissa organisationer mer engagerade i smartare miljöinformation än andra enligt programledarna. De hade ingen generell förklaring till vad skillnaden i engagemang beror på men risken var enligt dem att organisationer som bara deltar passivt i olika forum för samverkan, och inte driver egna frågor, riskerar att tappa intresset för att delta. Enligt en programledare kunde deltagarnas motivation även variera över tid, beroende på var i agendan just deras särskilda frågor låg. Denne såg det som en stor utmaning att hålla upp samverkansaktörernas intresse och engagemang för att delta i samverkan i smartare miljöinformation.

PASSIVITET PÅ GRUND AV OTYDLIG ANSVARSFÖRDELNING

En programledare beskrev att vissa deltagare i smartare miljöinformation bara såg det som sin roll som att sitta med och bevaka sin organisations specifika frågor. Enligt denne byggde det antagligen på en missuppfattning som handlade om att organisationerna inte själva såg det som sitt ansvar att öka tillgänglighöret av miljöinformation. Nyckeln till framgång var just att deltagarna insåg att ansvaret för att tillgängliggöra miljöinformation låg på deras egen organisation och inte bara på Naturvårdsverket. De som bara såg sig som passiva deltagare missade enligt programledaren chansen att använda forumen i smartare miljöinformation för att diskutera och bereda sådana frågor kring hantering av miljöinformation som uppstått i de egna organisationerna. De mer passiva deltagarna förväntade sig oftare att Naturvårdsverket skulle lyfta frågor där externa organisationer kunde tycka till, i en sorts traditionellt remissförfarande.

REVIRTÄNKANDE

Att göra information tillgänglig och nationellt sökbar kräver enligt flera av de intervjuade att offentliga organisationer gör gemensamma överenskommelser bland annat om vilka metadata som ska hanteras. Enligt en programledare handlar det till stor del om att göra gränsdragningar mellan vad som är gemensamma och enskilda frågor. I det sammanhanget är det enligt denne hindrande när vissa samverkansparter bara vill eller kan göra minsta möjliga förändringar i sitt arbetssätt. Så hade Naturvårdsverket också resonerat tidigare enligt programledaren men de hade alltmer insett att det krävs lösningar som är gemensamma och långsiktigt hållbara för att lyckas med tillgängliggörande. Att göra minsta möjliga handlar inte i första hand om brist på resurser utan om en attityd där ingen vill att någon annan ska sätt upp mål för deras interna arbete.

Den största utmaningen med att skapa gemensamma helhetslösningar för att tillgängliggöra miljödata är enligt samtliga programledare att det kräver förändrade arbetssätt i vardagen. Både organisationer och enskilda medarbetare kommer enligt dem att behöva ge upp en del av sin handlingsfrihet om staten som helhet ska kunna justera och anpassa arbetssätt så att de bidrar mer till en ökad helhetsnytta. Många av de intervjuade medger att det tar tid att etablera samverkan och att genomföra den här typen av förändringsprocesser. Ett hinder är inte minst att frågan om hur olika system bör anpassas riskerar att bli en fråga om revir och tolkningsföreträde där flertalet föredrar fortsätta som vanligt, inte minst eftersom nyttan med förändringen kan kännas avlägsen.

Programledarna menar att det många gånger har varit en utmaning att få deltagare i smartare miljöinformation att försöka enas kring övergripande, gemensamma mål kring hantering av miljöinformation. En programledare menar att den nödvändiga samsynen borde kunna uppnås genom att man ställer en nulägesbeskrivning av hanteringen av miljöinformation mot hur hantering av miljöinformation borde fungera i en ideal värld. Baserat på den analysen vore det möjligt att diskutera realistiska lösningar utan att någon känner sig hotad. En viktig del av målet med smartare miljöinformation är att hitta former för samverkan som kan leda till den typen av öppna och tillitsfulla diskussioner menar programledaren.

För att lyckas måste de organisationer som redan har kommit överens om gemensam hantering vissa typer av miljöinformation, och därför ser målen med smartare miljöinformation som redan uppnådda, enligt programledaren vara beredda att ändra sitt synsätt. Organisationens nuvarande lösningar fungerar ofta bra för att uppfylla deras egna avgränsade syften med att hantera miljöinformation och de kan därför ha svårt att se något behov av att anpassa sina system enligt programledaren.

Gemensamma lösningar kräver att organisationer vidgar bilden och gör om vissa saker från början. Genom samverkan i smartare miljöinformation har Naturvårdsverket enligt en programledare velat lyfta nya perspektiv och synliggöra de gemensamma behoven så att deltagande organisationer själva ser nyttan med att ändra sina arbetssätt. Att förändra arbetssätt är enligt denne både utmanande och tidskrävande. Vid det sista intervjutillfället i oktober 2018 menar dock samma programledare att ett nytt arbetssätt faktiskt kan skönjas i ett av programmen arbetar för att öka tillgänglighetsgraden av miljöinformation:

- » *För 10–15 år sedan hade ett direktiv kring exempelvis invasiva arter hanterats via en separat databas. Man hade gjort en separat webbsida på varje länsstyrelse och sedan hade Naturvårdsverket fått skicka ut enkäter för att få in uppgifterna [till sig]. Idag utformar vi ETT system där vi anpassar gränssnittet. Vi skickar meddelanden till de myndigheter som är berörda och så samlar vi in information och presenterar data på samma sätt.*

Diskussion och slutsatser

I detta avsnitt presenteras utvärderingens slutsatser. Den ger även en bedömning av måluppfyllelsen i smartare miljöinformation och beskriver uppdragets utmaningar och förtjänster. Avslutningsvis diskuteras ett antal olika förutsättningar som utvärderingen bedömer som viktiga för det framtida arbetet för att öka tillgängliggörandet av miljöinformation.

Smartare miljöinformation på väg mot målen

Regeringen satte upp en rad målsättningar i smartare miljöinformation som Naturvårdsverket skulle sträva mot att uppnå. Det övergripande målet var att förbättra tillgängliggörandet av miljöinformation genom att samverka kring befintlig miljöinformation och utveckla ny. För uppnå regeringens uppdragets övergripande mål skulle Naturvårdsverket verka för att nå sex delmål, som bland annat handlar om att samverka med andra, skapa en gemensam digital infrastruktur och förändrade arbetssätt (läs mer på sidan 10).

Genom de initiativ som har uppstått i samverkansprogrammen har uppdraget bidragit till att uppnå regeringens övergripande mål. Bland annat tycks uppdraget ha fungerat som en katalysator genom att öka dialogen kring tillgängliggörande av miljödata inom olika verksamheter och skapa en gemensam plattform där offentliga organisationer kan mötas. Genom smartare miljöinformation har forum upprättats som gör det enklare för aktörer som hanterar miljöinformation att få kontakt med varandra och diskutera gemensamma frågor. Exempelvis har deltagare i samverkansprogrammet Vatten och hav samverkat för att förbättra digital hantering av frågor som rör små avlopp och deltagare i Naturprogrammet har samverkat för att skapa ett nytt system för inrapportering av *invasiva* arter. Även förändringsmålen och förändringsprinciperna kan ses som lyckade resultat av uppdraget. Trots dessa och andra goda exempel har det varit svårt för en del deltagare att se hur smartare miljöinformation har bidragit till konkreta nyttor och resultat. Svårigheten kan delvis förklaras av att uppdraget är relativt nystartat och att både samverkan och förändringsarbete tar tid. Många deltagare är medvetna om att komplexiteten och tidsaspekten har varit hindrande faktorer men de är samtidigt övertygade om att fler nyttor och resultat från smartare miljöinformation kommer att synas med tiden.

Av svaren i enkäter och intervjuer att döma verkar smartare miljöinformation ha närmat sig flera av uppdragsmålen. Störst förändring över tid kan urskiljas kopplade till målen: att identifiera potentiella områden för uppdraget; belysa olika förutsättningar för digital samverkan; och, redovisa inom vilka områden som förändringar behövs. Sammantaget anger deltagarna i enkäterna att de har en överlag positiv syn på ledning, mandat, roller och mål i smartare miljöinformation. En majoritet anser att de tre samverkansprogrammen präglas av tydliga

målsättningar för det gemensamma arbetet vilket är en viktig förutsättning för att lyckas med samverkan.

Organisation, förändringsmål och tydlig ledning har skapat struktur för samverkan

Smartare miljöinformations samverkansstruktur med tre program och stöd via expertforum och Miljöinformationsrådet verkar ha skapat förutsättningar för deltagarna att nå konsensus, samtidigt som den tagit hänsyn till och gett utrymme för skillnader mellan samverkansaktörer. De tre programmen gjorde det enklare för de samverkande organisationerna att identifiera och prioritera potentiella områden för utvecklingsuppdraget i förhållande till målet. Expertforum har med sitt stöd i juridiska frågor och IT-arkitekturfrågor bidragit till fler gemensamma standarder för hur deltagarna i samverkansorganisationen kan återbruka, nyutveckla samt avveckla miljöinformation och system.

Samtidigt som samverkan inom smartare miljöinformation har omfattat många olika aktörer har uppdraget i hög grad varit beroende av enskilda personers kunskap, förmåga och initiativkraft. Exempelvis har uppdragsledarens stora engagemang för arbetet med att tillgängliggöra miljöinformation enligt flera deltagare varit centralt för uppdragets genomförande. På liknande sätt har programledarnas engagemang varit viktiga både i det interna arbetet på Naturvårdsverket respektive Havs- och vattenmyndigheten och i möten med externa samverkansaktörer, såväl befintliga som potentiella. Lika viktiga som enskilda personer är för att driva samverkan framåt, lika sårbart är det om ett uppdrag är beroende av ett fåtal personer. Utvärderingen visar att samverkan i smartare miljöinformation har blivit robustare i takt med att deltagarna har funnit sina roller i samverkansorganisationen. Med tiden har allt fler aktörer börjat föreslå och genomföra olika initiativ även om samverkan till viss del fortfarande är beroende av enskilda personers initiativförmåga och drivkrafter.

Naturvårdsverkets generaldirektör och högsta ledning har enligt deltagarna visat ett tydligt stöd för arbetet med att öka tillgängliggörandet av miljöinformation. Enkätsvaren visar att deltagarna generellt upplever att de har ett tydligt stöd från sin chef och organisation för att delta i samverkan om miljöinformation. Stödet från ledningen har betydelse för att legitimera arbetet men också för att det ska vara enklare att integrera frågor som rör hantering av miljöinformation i organisationernas ordinarie verksamheter. På liknande sätt har Miljöinformationsrådet haft betydelse genom att ge tyngd åt de överenskommelser som görs i samverkan i smartare miljöinformation. Rådet har en strategisk och vägledande roll, och tyngden i överenskommelserna kommer sig av att deltagarna har ledande befattningar i sina organisationer.

Miljöinformationsrådet har kommit överens om ett antal förändringsmål- och principer för *vart* samverkansaktörerna ska sträva och *hur* de ska samverka i

riktning mot förändringsmålen. Utvärderingen menar att förändringsmålen och -principerna har spelat, och kommer att fortsätta spela, en viktig roll i det framtida samverkansarbetet. I utvärderingen har det framkommit att det har varit svårt för vissa deltagare att se de gemensamma och övergripande målen för, och nyttorna med, att förbättra tillgänglighörandet av miljöinformation. Även om dessa uppfattningar delvis kommer att kvarstå, så kan förändringsmålen och förändringsprinciperna underlätta arbetet med att hitta gemensamma mål och nyttor för de som vill finna dem.

Genom smartare miljöinformation har deltagarna identifierat och prioriterat potentiella områden för att förbättra tillgänglighörandet av miljöinformation. Det har lett fram till en rad samverkansinitiativ. De flesta av dessa är ännu just initiativ snarare än exempelvis utvecklingsprojekt med preciserade slutmål och konkretiserade effekter. Initiativen är, enligt utvärderingen, inte bara startpunkten för samverkan kring gemensamma nyttor som ska realiseras i framtiden, utan också bevis på att samverkan kring hantering av miljöinformation redan ger resultat.

Förutsättningarna för ett fortsatt arbete skulle enligt vissa deltagare gynnas av att smartare miljöinformation även fortsättningsvis är allmänt hållet och förhåller sig innovativt till förändring, utan en fastställd arbetsbeskrivning. Samtidigt är det viktigt att tydliggöra och avsätta någon eller några aktörer som har huvudansvar för att driva samverkansprocessen och förankra arbetet hos deltagande organisationer. En slutsats är att samverkan kräver mer av offentliga organisationer än att avsätta tid för medarbetare att delta vid möten. Det krävs bland annat planering och budgetering för samverkan för att sprida ansvaret och minska sårbarheten som uppkommer om den blir beroende av enstaka eldsjälur. Framförallt programledarna efterlyser ett fortsatt tryck från regeringen för att förmedla att digitalisering är viktigt och att det finns en förväntning på alla offentliga organisationer om att bidra till ökat tillgänglighörande av miljöinformation.

Förändringsarbete kräver tydlig(are) kommunikation

Resultaten från utvärderingen visar att somliga deltagare ser det stora antalet aktörer i smartare miljöinformation och skillnaderna dem emellan som hinder för samverkan. De menar att en skillnad varit att aktörer har haft olika mycket resurser till sitt förfogande och att vissa organisationer saknat både de ekonomiska medel och den kompetens som krävs för att göra den här typen av omställning av arbetssätt medan andra både har haft ekonomiska medel och god kunskap. Andra deltagare menar tvärtom att tillgången till resurser har varit snarlik för alla och att skillnaderna i engagemang har berott på prioriteringar där vissa aktörer enligt dem själva har valt att omfördela resurser för att kunna förändra sina arbetssätt. Det frivilliga deltagandet, som var utgångspunkten för samverkan i smartare miljöinformation, har i vissa fall skapat en otydlighet kring syftet med samverkan, vilka mandat och roller som deltagare har samt hur samverkan kring

miljöinformation ska passa in i befintliga strukturer. Otydligheten kan delvis bero på oklarheter kring vad förändrade arbetssätt innebär och delvis på komplexiteten med många samverkansaktörer med skilda förutsättningar. Allt detta har ställt höga krav på kommunikationsinsatserna i smartare miljöinformation.

Utvärderingen visar att det har varit svårt för Naturvårdsverket att kommunicera på ett tillräckligt tydligt sätt kring målen med, och genomförandet av, smartare miljöinformation. Styrningen mot övergripande förändringsmål istället för mot avgränsade mål och förändringsprinciper istället för detaljerade beskrivningar i genomförandet har varit ovan för många organisationer. Tydlig kommunikation krävs för att förklara och förtydliga de visionära aspekterna av ett förändringsarbete eller innovationsarbete och bidra till att göra det tydligare hur arbetet passar in i ordinarie verksamheter. Det har gjort kommunikationen till en större utmaning i det här uppdraget än i många andra regeringsuppdrag. Utvärderingen visar samtidigt brister i kommunikationsinsatserna, exempelvis att de har varit för få, allt för spridda och att de inte har kunnat förmedla den kunskap om arbetssättet och om syftet med uppdraget som hade behövts. Bristerna i kommunikationen har sannolikt begränsat uppdragets möjligheter att synliggöra målsättningar, nyttor och effekter och även minskat engagemanget hos vissa deltagare.

Utvärderingen anser att arbetssättet med fokus på förändringsledning har underlättat ett öppet och förändringsinriktat arbetssätt där Naturvårdsverket inte har styrt i detalj och pekat ut specifika områden för samverkan endast utifrån sina egna behov. Det har istället varit varje deltagande organisations ansvar att lyfta in förslag på initiativ att samverka kring i smartare miljöinformation utifrån deras egna behov. I vissa fall har även Naturvårdsverket pekat ut specifika områden där de har haft behov av att samverka med andra organisationer för att utveckla gemensamma initiativ för att tillgängliggöra miljöinformation, oftast kopplat till olika EU-direktiv. Tanken var att deltagarna i smartare miljöinformation skulle kunna mötas utifrån sina egna perspektiv, behov, kunskaper och resurser vilket delvis har skett. Samtidigt har förändringsledning ställt krav på tydlig kommunikation och där har Naturvårdsverket inte nått ända fram. Kommunikationsinsatserna har inte bidragit med önskvärd tydlighet kring arbetssättet och det har varit svårt för somliga deltagare att alls se några gemensamma nyttor med samverkan i smartare miljöinformation.

Starkare samverkan med tiden

Genom smartare miljöinformation har deltagarna fått en större kontaktyta än tidigare vilket minskat mängden dubbelarbete mellan olika organisationerna. Genom att de gradvis har lärt känna varandra har graden av tillit ökat, vilket i sin tur har ökat viljan att dela med sig av information och erfarenheter. Uppdraget verkar ha lett till att deltagarna både har fått en mer positiv inställning till samverkan i sig och en ökad samsyn kring hantering av miljöinformation. Denna

bild av samverkan framkommer i intervjuer med deltagare från alla de tre programmen, både från programledning, programdeltagare, samt från Expertforum och Miljöinformationråd.

En annan förutsättning för samverkan är att deltagarna delar en gemensam helhetssyn på det problem som de samverkar kring. Där har förändringsmålen och förändringsprinciperna i uppdraget skapat en gemensam bild av de övergripande målen vid hantering av miljöinformation, och hur de ska kunna uppnås. Betoningen på *förändring* har enligt deltagarna underlättat genom att det har tillåtit dem att ta hänsyn till, och gett utrymme för, skillnader, till exempel i organisationsstruktur, i deras hantering av miljöinformation. Så länge organisationerna har strävat mot de övergripande förändringsmålen och utgått från förändringsprinciperna har de enligt uppdraget uppmuntrats till att sätta egna mål och formulera egna lösningar i sina samverkansinitiativ.

På områden där skillnaderna i synsätt har varit stora har det varit svårare att åstadkomma samsyn. Det har framförallt handlat om de fall där det har funnits olikheter i synen på nyttan med att tillgängliggöra miljöinformation. Att skapa engagemang för gemensamma lösningar i uppdraget har varit särskilt svårt när deltagande organisationer redan har haft etablerade system som de upplever fungerar bra och uppfyller deras egna och deras användares behov. Då har det varit ett hinder att uppdraget inte har kunnat uppvisa tillräckligt övertygande resultat, nyttor och effekter med de förändringar som krävs för att uppfylla gemensamma och organisationsöverskridande behov. I de fallen hade kanske konkreta resultat kunnat fungera som goda exempel och därmed skapa ett större engagemang för lösningar som leder till gemensam hantering av data. Resultaten talar ändå för att deltagarna i uppdraget har lyckats skapa en hel del gemensamma mål och nyttor, även om det finns vissa deltagare som menar att dessa snarare är resultatet av tidigare samverkan kring tillgängliggörande än ett resultat av smartare miljöinformation.

Ett hinder för att åstadkomma gemensamma lösningar är att samverkan ofta innebär att kostnader och förväntade nyttor hamnar på olika ställen, exempelvis om den förväntade nyttan av en förändring ligger på en övergripande nivå, hos staten som helhet, medan kostnaden ligger hos en enskild offentlig organisation. Det kan skapa en avvaktande attityd i samverkan eller till och med revirtänkande, vilket har beskrivits av några deltagare i utvärderingen.

För det framtida arbetet

Samverkansarbetet i uppdraget har ställt krav på hur deltagarna ser på samverkan i sig, målet för samverkan och hur de på bästa sätt ska ta sig dit. Nedan beskrivs några iakttagelser från utvärderingen som kan ha betydelse för framtida arbete med att förbättra tillgängliggörandet av miljöinformation.

Kortsiktiga leveranser och långsiktiga nyttor

Det finns delade meningar bland deltagarna om vilka nyttor, om några alls, som har uppkommit i uppdraget. Även om vissa deltagare har en återhållsam syn på den kortsiktiga nyttan så uttryckte flertalet samtidigt förståelse för att samverkansprocesser tar tid. Många uttryckte därför en övertygelse om att den samverkan som har gjorts hittills i uppdraget kommer att generera avsevärda resultat och nyttor i framtiden, som en väntande ketchupeffekt. Det ligger i förändringsarbetets karaktär att nyttorealiseringsen ska ses som ett långsiktigt mål och den vetskapen verkar ha funnits hos Naturvårdsverket men inte i lika hög grad hos övriga deltagare. Att arbeta förändringsinriktat i samverkan ställer andra krav på deltagarna än det projektorienterade arbetssätt, med tidsatta och tydligt avgränsade mål och effekter, som fortfarande utgör normen och dominerar i både privat och offentlig sektor. Utmaningen med samverkan, liksom den inom smartare miljöinformation, är också, som tidigare har konstaterats, att nyttor och kostnader inte alltid återfinns på samma ställe. I samverkan strävar deltagare ofta efter att nå mål som sätts utifrån övergripande behov medan kostnaderna för arbetet finns på lägre nivå, i den egna organisationen. Det är därför högst förståeligt att inte alla deltagare i smartare miljöinformation har kommit lika långt i synen på dessa utmaningar. Utifrån den processinriktade utvärderingsmetod som har använts syns tecken på att deltagare i smartare miljöinformation har tagit flera steg mot ett mer förändringsorienterat synsätt byggt på långsiktig nyttorealiseringsen.

Ett problem med den långsamma utväxlingen av leveranser har varit att Naturvårdsverket har saknat konkreta samverkansinitiativ att visa upp för deltagarna. De hade behövts för att tydliggöra syftet med uppdraget. Bristen på konkretisering har sin grund i att Naturvårdsverket tog förändringsarbete som utgångspunkt vid genomförandet av uppdraget, där leveranser av kortsiktiga resultat är underordnade mer långsiktiga nyttor. Inte förrän under uppdragets slutfas började bilden klarna av vilka olika samverkansinitiativ som uppkommit i uppdraget. I utvärderingen lyfter flera deltagare fram just bristen på konkretisering som ett problem och menar att uppvisningen av goda exempel hade varit önskvärd tidigare. Goda exempel hade antagligen kunnat höja deltagarnas förståelse och motivation för både förändringsarbete och för att delta i samverkan. Samtidigt är det en situation som liknar moment 22 när ett uppdrag i ett tidigt skede förväntas uppvisa nyttor som ännu inte finns utan som förväntas uppstå genom den samverkansprocess som uppdraget har som sitt syfte att initiera.

Kommunikationen bör förbättras

Utifrån deltagarnas redogörelser drar utvärderingen slutsatsen att kommunikationen har haft brister framförallt när det har handlat om att kommunicera kring syftet med uppdraget, det vill säga vad förändringsarbete innebär, och hur genomförandet av uppdraget skulle gå till. Programledarna för de tre programmen skötte en stor del av den övergripande kommunikationen kring smartare miljöinformation, både kring förändringsarbete och genomförande av uppdraget. Deltagarna hade det övergripande ansvaret för kommunikationen om

initiativ och resultat från smartare miljöinformation i sina respektive organisationer. De särskilda kommunikatorerna som var engagerade i uppdraget bistod i första hand med stöd för publicering på webb och i nyhetsbrev. För att bli ännu bättre i den del som handlar om förändringsarbete hade det antagligen krävts kommunikatörer med kunskap om förändringsledning som hade kunde följa uppdraget under lång tid.

En viktig fråga är vem som är ansvarig för att kunskap om förändringsarbete når ut till deltagande organisationer. Utvärderingen menar att offentliga institutioner, utifrån medborgarnas krav på digitala helhetslösningar, även själva har ett ansvar för att ta till sig den kunskap som är nödvändig för att förändra arbetsmetoder och förhållningssätt som i sin tur kan leda till förbättrat tillgängliggörande av miljöinformation. Både Riksrevisionen och Ekonomistyrningsverket har i sina utvärderingar av digitalisering i offentlig sektor slagit fast att kompetensen om nyttorealiserings och förändringsledning behöver öka om det offentliga Sverige ska kunna möta alla utmaningar och möjligheter som digitaliseringen för med sig.⁵⁵ Resultaten från den här utvärderingen pekar i samma riktning.

Kommunikationen i smartare miljöinformation har ställt andra, och större, krav på Naturvårdsverkets kommunikativa förmåga än vad många andra uppdrag gör. I nya uppdrag där förändringsledning blir en utgångspunkt för genomförandet behöver det framöver finnas en bättre beredskap för de särskilda krav som just förändringsledning ställer på kommunikationen. Kommunikationsplanen kan förslagsvis ha en bredare inriktning än i de gängse planerna, framförallt genom att ge utrymme för fler lärande aspekter i kommunikationen.

Identifiera användarnas behov

En slutsats i utvärderingen är att fokus i uppdraget i hög grad har legat på hur de deltagande organisationerna ska organisera användning och presentation av miljöinformation utifrån de egna behoven. Ett exempel är utformningen av de tre programmen i samverkansorganisationen som har mer att göra med miljömyndigheternas interna uppdelning av frågor utifrån direktiv och expertområden än med medborgarnas, eller ens andra myndigheters, användning av miljöinformation. Olika uppdelningar riskerar att cementera föreställningar som har lite att göra med verkliga behov från användarna. Samtidigt är fraktionering nödvändig för att organisera arbetet. Här gäller det dock att vara uppmärksam på om det inte finns alternativa sätt att organisera tillgängliggörandet av miljöinformation som ännu mer utgår från användarnas behov. I regeringens digitaliseringsstrategi talas om livshändelser (som till exempel att starta företag, att vänta och få barn eller att söka arbete) som en utgångspunkt för digitalisering i offentlig förvaltning och kanske hade liknande ingångar kunnat skapas kring miljöinformation för att öka nyttan för användarna.

⁵⁵ Ekonomistyrningsverkets 2017:70; Ekonomistyrningsverket 2018:31; Riksrevisionen 2016:14.

Om medborgarna upplever att offentlig förvaltning inte kan erbjuda digitala tjänster eller digitala lösningar, till exempel för att öka insynen i myndighetsprocesser riskerar det att skada förtroendet för offentlig förvaltning. Hög tillit till myndigheternas arbete är ett av fundamenten i en demokrati. Paralleller kan även dras till Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen som i sina uppföljningar av digitaliseringen i den offentliga förvaltningen lyfter fram att för mycket fokus ligger på intern effektivisering istället för på medborgarnytta.⁵⁶ I smartare miljöinformation har det funnits ett begränsat fokus på att identifiera medborgarnas nytta av tillgängliggörande av miljöinformation.

Fortsatt samverkan behövs

Utvärderingen visar att det krävs fortsatt samverkan för att åstadkomma helhetslösningar när det handlar om hantering av miljöinformation. Genom uppdraget har arbetet mot ökat tillgängliggörande av miljöinformation bara påbörjats. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har spelat viktiga roller för att initiera samverkansplattformen och driva bollen framåt när det handlar om att förändra arbetssätt både internt och i andra organisationer. Utvärderingen menar att någon eller några aktörer även i fortsättningen behöver ha ett övergripande ansvar för att leda arbetet mot den övergripande visionen. Därmed inte sagt att deltagarna inte själva behöver ta ett eget stort ansvar för att driva arbetet för att tillgängliggöra miljöinformation framåt, dock med de gemensamma visionerna i sikte. Utvärderingen efterlyser ännu tydligare signaler från regeringen om att ansvaret för att förbättra tillgängliggörandet av miljöinformation vilar tungt på alla de parter i offentlig förvaltning som på olika sätt hanterar miljöinformation, och inte bara på särskilt utpekade myndigheter.

⁵⁶ Ekonomistyrningsverket 2018:31 och Riksrevisionen 2016:14.

Källförteckning

Tryckta källor

Brulin, G. & L. Svensson, 2011, *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*, Lund, Studentlitteratur.

Danermark, B., 2000, *Samverkan – himmel eller helvete?*, Stockholm, Gothia.

Danermark, B., 2004, *Samverkan – en fråga om makt*, Örebro, LäroMedia AB.

Danermark, B. & P. Germundsson, 2007, *Nya vägar till arbetsmarknaden – kvalitetssäkring av samverkan*, Sundsvall, Sundsvalls kommun.

Danermark, B. & C. Kullberg, 1999, *Samverkan - välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur.

E-delegationen, u. å., *Vägledning i Nyttorealiserings Version 2.0.*, Stockholm, E-delegationen.

Ekonomistyrningsverket 2016:25, *Delrapport Statsförvaltningens digitalisering Uppföljning och analys*.

Ekonomistyrningsverket 2016:31, *Vägledning, Verksamhetslogik*.

Ekonomistyrningsverket 2017:70, *Vägledning, Att leda förändring i offentlig verksamhet*.

Ekonomistyrningsverket 2018:31, *Digitaliseringen av det offentliga Sverige, En uppföljning*.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2193 av den 25 november 2015 om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från medelstora förbränningsanläggningar.

Germundsson, P., 2015, *Forskningsprojekt kring samverkansöverenskommelse mellan kommunförbundet Skåne och Region Skåne om habilitering*. Slutrapport, Malmö, Malmö högskola.

Huxham, C. & S. Vangen, 2005, *Managing to collaborate, The theory and practice of collaborative advantage*, New York, Routledge.

Jensen, C. & B. Trägårdh, 2012, *Temporära organisationer för permanenta problem*, Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:1, Ungdomsstyrelsen.

Naturvårdsverket, 2018, *Naturvårdsverkets årsredovisning 2017*, Stockholm, Naturvårdsverket.

OECD, 2018, *OECD Reviews of Digital Transformation: Going Digital in Sweden*, Paris, OECD Publishing.

Regeringskansliet, 2012, *Med medborgaren i centrum: regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning*, Stockholm, Näringsdepartementet.

Regeringskansliet, 2017, *För ett hållbart digitaliserat Sverige - en Digitaliseringsstrategi*, N2017/03643/D, E-bok.

Riksrevisionen 2016:14, *Den offentliga förvaltningens digitalisering – en enklare, öppnare och effektivare förvaltning?*, Stockholm, Riksrevisionen.

SFS 1986:223, *Förvaltningslag*.

SFS 2007:515, *Myndighetsförordning*.

SOU 1995:142, Delbetänkande av storstadskommittén, *Att röja hinder för samverkan, egenmakt, arbetslinjen*.

SOU 2013:40, Slutbetänkande av Innovationsrådet, *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*.

SOU 2017:23, Delbetänkande av Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster, *digital förvaltning.nu*.

SOU 2018:12, Delbetänkande av Delegationen för unga och nyanlända till arbete. *Uppdrag: Samverkan 2018, Många utmaningar återstår*.

Svensson, L.(red.), 2009, *Lärande utvärdering genom följeforskning*, Lund, Studentlitteratur.

Otryckta källor

Naturvårdsverket NV-00884-17, *Konsultrapport Kontigo AB*.

Naturvårdsverket, NV-02606-16, *Arbetsbeskrivning för Expertforum för Smartare miljöinformation – version 1.0*, PM, 2018-04-17.

Naturvårdsverket, NV-02606-16, *Arbetsbeskrivning för Miljöinformationsrådet – version 2.1*, PM, 2018-06-21.

Naturvårdsverket, NV-02606-16, *Arbetsbeskrivning för samverkansprogram för Smartare miljöinformation – version 1.0*, PM, 2018-06-21.

Naturvårdsverket NV-02606-16, *Smartare miljöinformation Delrapportering av regeringsuppdraget Digitalt först*, Delrapport, 2016-07-01.

Naturvårdsverket NV-08869-17, *Förstudie om förbättrad avfallsstatistik och spårbarhet för farligt avfall*, Skrivelse, 2018-03-16.

Näringsdepartementet N2016/02035/EF, *Uppdrag att verka för digitalt först – för smartare miljöinformation*, Regeringsbeslut, 2016-03-10.

Elektroniska källor

Green Viz Lab, 2018, *GreenVizLab Verktyg för att planera för en grönare värld*, hämtad från [www 2018-11-30](http://www.greenviz.op-en.se/), <http://greenviz.op-en.se/>.

Naturvårdsverket. 2018a, *Århuskonventionen – din rätt till miljöinformation*, hämtad från [www 2018-12-13](http://www.naturvardsverket.se), www.naturvardsverket.se.

Naturvårdsverket, 2018b, *Informationsmejlet Digitalt först – smart miljöinformation nr 4:2018*, hämtad från [www 2018-12-13](http://www.naturvardsverket.se/infomejl-digitaltforst), <http://www.naturvardsverket.se/infomejl-digitaltforst>.

Naturvårdsverket, 2018c, *Informationsmejlet Digitalt först – smart miljöinformation nr 3:2018*, hämtad från [www 2018-12-13](http://www.naturvardsverket.se/infomejl-digitaltforst), <http://www.naturvardsverket.se/infomejl-digitaltforst>.

Naturvårdsverket, 2018d, *Informationsmejlet Digitalt först – smart miljöinformation nr 2:2018*, hämtad från [www 2018-12-13](http://www.naturvardsverket.se/infomejl-digitaltforst), <http://www.naturvardsverket.se/infomejl-digitaltforst>.

Nationalencyklopedin, u.å., *invasiv art*, hämtad från [www 2019-01-25](http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/invasiv-art), <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/invasiv-art>.

Regeringen 2016, *Digitalisering av offentlig sektor*, Hämtad från www 2018-12-13, www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik/digital-forvaltning/.

RISE Interactive, u.å., *Green viz lab*, hämtad från www 2018-11-30, <https://www.tii.se/projects/green-viz-lab-0>.

Wikipedia, 2019a, *Enterprise architecture*, hämtad från www 2019-01-25, https://en.wikipedia.org/wiki/Enterprise_architecture.

Wikipedia, 2019b, *Wikipedia:Projekt Kustvatten/Mappings*, hämtad från www 2019-02-04, https://sv.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Projekt_Kustvatten/Mappings

Bilagor

Bilaga 1. Intervjuguide

Intervjuguide Digital först

Varför fick just du denna roll, vilka erfarenheter och kvalifikationer har du som passar projektet?

Vilken roll har du i Digital först?

Vilka förväntningar har du på projektet och dess utfall?

Vilka kritiska faktorer ser du i det kommande arbetet? Vad behövs för att det ska fungera?

Det känns som det är viktigt att samverkande parter har samma förståelse (begreppsapparat osv.) för uppdraget. Får du känslan att man har det?

Hur säkerställer Naturvårdsverket att man verkar för att inblandade myndigheter i så stor utsträckning delar samma bild av uppdraget och dess utmaningar?

Kommer man ex sprida verksamhetslogiker som Naturvårdsverket tagit fram?

Vem upplever du ”styr” projektet?

Hur säkerställer ni att alla använder gemensamma gränssnitt, specifikationer och standarder för digital samverkan inom miljösektorn?

Handlar det främst om att ha samma ”tänkt” eller är det en fråga om nya tekniska lösningar?

Är det en fråga om kompetens och resurser eller bara en samverkansfråga?

Hur upplever du motivationen internt och externt för projektet?

Hur samlar ni upp åsikter om projektet från deltagarna?

Hur säkerställer ni att feed-back återförs till berörda?