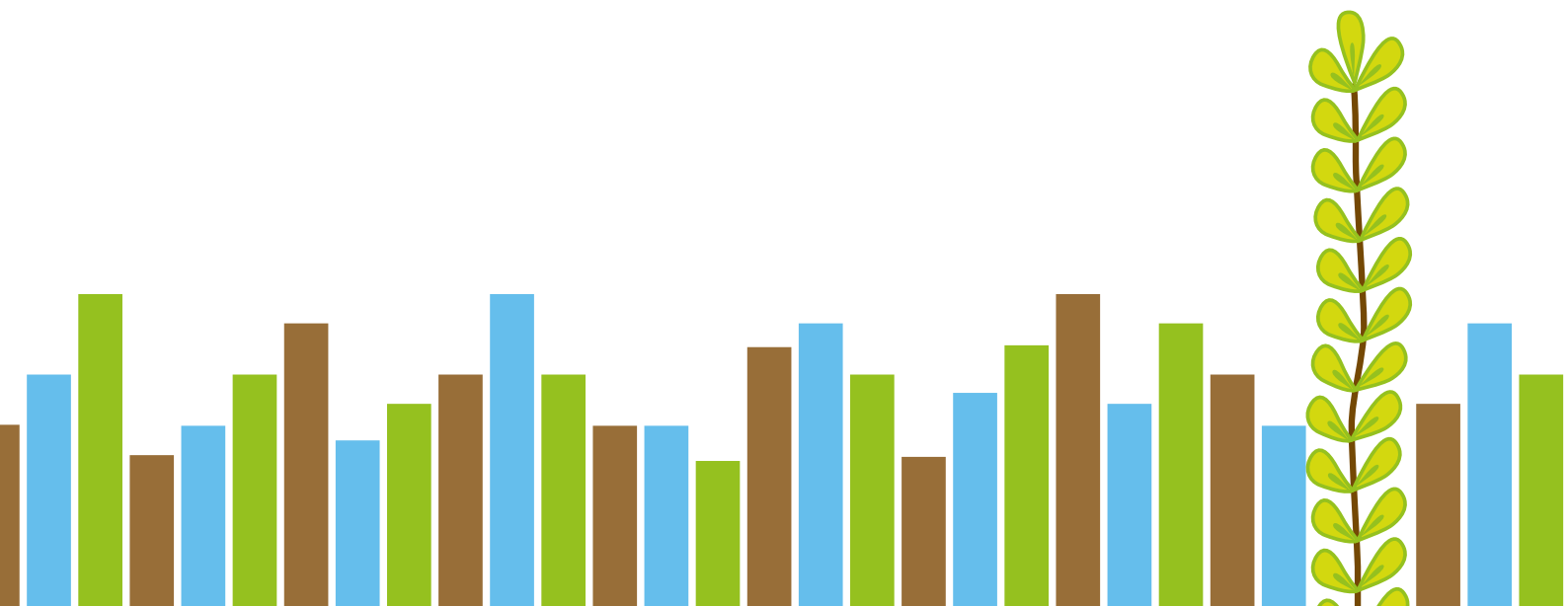


Målstyrning

Processutvärdering av Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027

Clara Fägerlind, Ramboll Management Consulting
Evelina Gunnarsson, Ramboll Management Consulting
Gustav Larsson, Ramboll Management Consulting
Sara Sandberg, Ramboll Management Consulting



Referera till rapporten

Fägerlind, C., Gunnarsson E., Larsson G., & Sandberg, S. (2024). *Målstyrning. Processutvärdering av Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027*. Utvärderingsrapport 2024:9. Jordbruksverket.

Varför görs denna utvärdering?

Den här rapporten är en del av en processutvärdering av den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027. I utvärderingen bedöms hur väl målstyrningen inom den strategiska planen fungerar utifrån ändamålsenlighet och effektivitet. Målstyrningen av den strategiska planen handlar om att arbeta proaktivt och styra genomförandet så att Sverige i slutet av perioden, 2027, möter sina uppsatta mål och att EU-fonderna nyttjas fullt ut. Det är främst personal som arbetar med jordbrukarstöd och projekt- och investeringsstöd på Jordbruksverket som deltar i målstyrningsprocessen, men även representanter från stödmyndigheter.

Rapporten bygger dels på intervjuer med Jordbruksverket och stödmyndigheter, dels på studier av centrala dokument och tidigare resultat från processutvärderingen samt på information som inhämtats på möten med Jordbruksverket. I rapporten presenteras två strukturer för målstyrningsprocessen, ett som gällde tidigare och ett som under utvärderingsperioden låg som ett förslag på processtruktur. Vid publiceringen av denna rapport har detta förslag antagits och beslutats av Jordbruksverkets generaldirektör. I rapporten beskrivs alltså den nu gällande strukturen som ett förslag.

Rapportens kvalitet och resultat har granskats av en extern granskare. Granskaren bedömer att utvärderingen håller en rimlig kvalitet i relation till uppdragets utformning och tillgängliga resurser. Granskaren anser att det är en välgjord utvärdering med giltiga, trovärdiga och välavvägda slutsatser. Granskaren bedömer att utvärderingen bör vara mycket användbar för flera aktörer, framförallt personer på Jordbruksverket som kan använda slutsatser och rekommendationer för att förbättra processer och samverkan både internt och externt.

Rapportens främsta svaghet är enligt granskaren hur effektivitet har bedömts och hur slutsatser dras kring hur resurser har använts. I bedömningen av effektivitet utgår utvärderarna endast från intervjupersoners allmänna bedömningar och granskaren anser att kopplingen till den faktiska resursanvändningen är svag. Det är Jordbruksverket som har satt ramarna för hur effektivitet har utvärderats i denna rapport.

Utvärderingen är genomförd av utvärderare från Ramboll Management Consulting AB på uppdrag av Jordbruksverkets utvärderingssekretariat. Detta är den tredje och sista delen av processutvärderingen av genomförandet av den strategiska planen. Den första rapporten handlar om administrativ börda och vägledning till stödmyndigheter. Den andra rapporten handlar om ett antal stöds och ersättnings relevans och ändamålsenlighet.

Utvärderingssekretariatet beställer utvärderingar av de svenska EU-programmen som Jordbruksverket förvaltar inom den svenska jordbrukspolitiken samt havs-, fiskeri- och vattenbrukspolitiken. Utvärderingarna genomförs av oberoende aktörer som inte är inblandade i programgenomförandet. Rapporterna kvalitetsgranskas av forskare och publiceras i en särskild rapportserie. Rapportförfattarna är ansvariga för slutsatserna. Slutsatserna i rapporten utgör alltså inte Jordbruksverkets officiella ståndpunkt.

/Utvärderingssekretariatet vid Jordbruksverket

Utvärderare

Clara Fägerlind är seniorkonsult på Ramboll Management Consulting. Clara har en agronomexamen och lång erfarenhet av regional utveckling och landsbygdsutveckling, samt näringslivsutveckling. Clara är en van utvärderare av policyinstrument och genomförandet av olika EU-program. Hon har också arbetat som konsult med rådgivning inom lantbrukssektorn och på länsstyrelsens landsbygdsavdelning.

Evelina Gunnarsson är seniorkonsult på Ramboll Management Consulting. Evelina har en masterexamen i nationalekonomi. Hon har flera års erfarenhet av att leda projekt för offentliga organisationer och har bred expertis inom utvärdering. Evelina har arbetat inom en rad olika områden, bland annat kompetensutveckling, organisationsutveckling och regional utveckling.

Gustav Larsson är seniorkonsult på Ramboll Management Consulting. Gustav har över tio års erfarenhet av projekt- och programutvärdering, främst inom arbetsmarknad och kompetensförsörjning. Han har lång erfarenhet av att utvärdera projekt och program inom EU-fonderna, både i Sverige och på europeisk nivå.

Sara Sandberg är konsult på Ramboll Management Consulting. Sara har en masterexamen i hållbar utveckling och arbetar främst med analys, kartläggning och utvärdering inom områdena hållbar samhällsomställning, regional utveckling och innovation. Sara har stor erfarenhet av kvalitativ datainsamling och är van att sammanställa komplexa resultat på ett tillgängligt sätt.

Sammanfattning

Sveriges strategiska plan för EU:s gemensamma jordbrukspolitik 2023–2027 antogs hösten 2022. Ramboll Management Consulting AB har fått i uppdrag av Jordbruksverket att göra en processutvärdering av planen under 2023–2024. Denna rapport är den tredje och sista delen av processutvärderingen och syftar till att bedöma hur väl målstyrningen inom den strategiska planen uppfyller sitt syfte och hur effektiva samverkansmodeller, beslutsprocesser och arbetsstrukturer inom målstyrningen är. Rapporten bygger på dels intervjuer med Jordbruksverket och stödmyndigheter, dels studier av centrala dokument och tidigare resultat från processutvärderingen, samt på information som inhämtats på möten med Jordbruksverket.

Målstyrningen bidrar till att uppfylla de övergripande syftena

Resultaten visar att målstyrningen bidrar till att uppfylla sina övergripande syften:

- att EU-fonderna nyttjas fullt ut och når målen,
- en förbättrad styrning av verksamheten för att nå mål inom beslutade ramar,
- en bättre kvalitet och tydlighet i redovisade underlag,
- ett hållbart arbetssätt över tid samt
- att arbetsinsatsen på sikt inte ska öka för Jordbruksverket.

Ramboll bedömer att Jordbruksverket i stort har en välfungerande intern struktur för att hantera styrningen, men det finns möjligheter att ytterligare förstärka och utveckla arbetet.

Processen att besluta åtgärder behöver förbättras

En del av målstyrningen är att ta fram underlag och besluta om vilka insatser, så kallade åtgärder, som behöver sättas in för att fonderna ska nyttjas fullt ut och att målen för olika indikatorer nås. Det finns behov av att förbättra processerna för att säkerställa att åtgärderna träffar rätt och är effektiva. Utvärderarna föreslår att Jordbruksverket inför tydligare kriterier för val och prioritering av åtgärder, där både förväntad påverkan, resursbehov och genomförbarhet bedöms noggrant. En sådan struktur skulle öka träffsäkerheten och bidra till att rätt åtgärder genomförs vid rätt tidpunkt, vilket förbättrar både resursanvändning och resultat.

Underlag behöver inkludera en djupare analys

De huvudsakliga dokument som ligger till grund för framtagandet av åtgärder kallas programdelsprognoser. Utvärderingen visar att programdelsprognoserna kan förbättras genom tydligare visualiseringar av informationen och en djupare analys, för att underlätta för mottagarna att snabbt förstå och agera på relevant information. Det föreslås även att Jordbruksverket ser över hur uppföljningen av åtgärderna kan utvecklas för att bättre bedöma dess påverkan på måluppfyllelsen och säkerställa att lärdomar från tidigare åtgärder används för att förbättra framtida insatser.

En utökad samverkan ger ett bättre kunskapsunderlag

Slutligen identifieras ett behov av förbättrad samverkan mellan Jordbruksverket och stödmyndigheterna, särskilt vad gäller länsstyrelserna. En bättre samverkan skulle säkerställa att regionala perspektiv och olika behov hos stödmottagare kan beaktas, vilket kan leda till ett bättre kunskapsunderlag som i sin tur kan ligga till grund för mer anpassade och träffsäkra åtgärder.

Summary

Sweden's strategic plan for the EU's common agricultural policy (CAP) 2023–2027 was adopted in the autumn of 2022. Ramboll Management Consulting AB has been commissioned by the Swedish Board of Agriculture to carry out a process-oriented evaluation of the Common Agriculture Policy (CAP) Strategic Plan during 2023–2024. This report is the third and final part of the process-oriented evaluation and aims to assess how well performance management within the Managing Authority (Swedish Board of Agriculture) fulfills its purpose, and how efficient the collaboration models, decision processes and work structures within performance management are. The report is based in part on interviews with the Swedish Board of Agriculture and the administrative authorities, on document reviews and on information gathered at meetings at the Swedish Board of Agriculture.

Performance management contributes to fulfilling overall CAP objectives

The evaluation results show that performance management contributes to fulfilling the overall CAP Strategic Plan objectives: to contribute to full utilization of the allocated EU funds and to achieve the objectives of improved management of plan implementation within financial boundaries, better quality in information used for performance management decision-making, and providing a sustainable work load for staff over time. Ramboll concludes that the Swedish Board of Agriculture generally has a well-functioning internal structure for the performance management, but there are opportunities to further strengthen and develop the work.

The process of choosing measures needs to be improved

Part of performance management is to inform on the progress of meeting set targets, and to decide on which actions – so-called measures – need to be in place for program funds to be fully utilized, and to meet targets for various indicators. Processes need to be improved in order to ensure that chosen measures are efficient and have a clear aim and purpose. The evaluators suggest that the Swedish Board of Agriculture introduce clearer criteria for the selection and prioritization of measures and that expected impacts, required resources, and feasibility of implementation are carefully assessed. This would increase the accuracy of performance management and would contribute to the implementation of the right measures at the right time. This, in turn, would improve both resource use and results.

Information needs to include a deeper analysis

The main documents that form the basis for identifying measures are called program forecasts. The evaluation shows that program forecasts can be improved through clearer visualizations of the information and a deeper analysis. This will make it easier for those involved to quickly understand and act on relevant information. The evaluation also recommends for the Swedish Board of Agriculture to review and monitor implemented measures. This should occur to better assess how implemented measures contribute to achieving set targets. This would increase the likelihood that lessons learned from previous measures are used to improve future actions.

An extended collaboration provides a better knowledge base

Finally, there is a need to improve the collaboration between the Swedish Board of Agriculture and the administrative authorities, especially with regard to the County Administrative Boards. Better collaboration within the performance management process would improve the consideration of regional perspectives and the different needs of beneficiaries. This can lead to a better knowledge base and improved adaptation and accuracy of measures within performance management.

Centrala begrepp

Bemyndiganderamar är de finansiella ramar som bestämmer hur mycket medel en myndighet har tillåtelse att disponera och fördela inom en viss satsning eller en viss period.

Effektivitet är ett utvärderingskriterium som används i rapporten. Det analyserar målstyrningsprocessens genomförande, om de resurser som tas i anspråk är rimliga, hur tiden använts samt om det finns behov av att justera processen för att uppnå ett mer effektivt genomförande. Hur väl samverkan fungerar är en viktig beståndsdel.

Genomförandet (av den gemensamma jordbrukspolitiken) innebär att myndigheterna informerar om vilka stöd och ersättningar som finns och hur man ansöker om dem, bedömer ansökningar, fördelar (ekonomiskt) stöd samt kontrollerar att stöden används korrekt. Genomförandet inbegriper också Jordbruksverkets arbete med att styra mot uppsatta mål, att rapportera till EU om resultaten samt att utvärdera den strategiska planen såväl under genomförandet som i efterhand. Administrationen av stöden genomförs av ett antal stödmyndigheter tillsammans med Jordbruksverket medan utvecklingen av IT-systemen för stödhanteringen görs av Jordbruksverket.

Jordbrukarstöd är en typ av ekonomiskt stöd som ingår i den strategiska planen, jämte projekt- och investeringsstöd. De innefattar olika typer av ersättningar eller stöd som lantbrukare kan söka, exempelvis baserat på om de har djur eller har och brukar jordbruksmark.

Målstyrning innebär att styra en verksamhet med uppsatta mål. I sin nuvarande form består målstyrningen av att genom regelbundna analyser och prognoser styra mot målen i den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken samt målen i havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet. Endast målstyrningen av den strategiska planen ingår i denna utvärdering. Målen i målstyrningen utgörs främst av uppsatta mål för olika indikatorer i den strategiska planen. Målstyrningen integrerar dessa mål med Jordbruksverkets verksamhetsmål, budget och verksamhetsplanering och uppföljning. Stödmyndigheter som handlägger och kontrollerar stöd ingår och deltar i målstyrningsarbetet.

Processutvärdering är en utvärdering som fokuserar på genomförandet och dess olika arbetsprocesser, snarare än vilka resultat som verksamheten uppnår. Syftet med utvärderingen är ett lärande (och inte kontroll) och att utvärderingens resultat ska användas för att förbättra pågående arbete med att genomföra den gemensamma jordbrukspolitiken.

Projekt- och investeringsstöd är en typ av ekonomiskt stöd som ingår i den strategiska planen, jämte jordbrukarstöd, som jordbruksföretag och andra

organisationer kan söka hos Jordbruksverket för utvecklingsprojekt eller olika typer av investeringar.

Programdelsprognos är en prognos som Jordbruksverket tar fram inför varje omgång av målstyrningsprocessen över hur de olika stöden och ersättningarna ser ut att utvecklas. I den presenteras också förslag på åtgärder. Det tas fram en separat programdelsprognos för jordbrukarstöd respektive projekt- och investeringsstöd, två respektive fyra gånger per år.

Stödmyndighet är en myndighet som på uppdrag av Jordbruksverket handlägger och kontrollerar stöd inom den strategiska planen. Stödmyndigheterna är länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Sametinget.

Särskilda mål är nio mål som den strategiska planen ska bidra till. De är formulerade för att tillsammans uppfylla ett övergripande mål om att stärka sektorns motståndskraft, stödja miljövard och klimatåtgärder samt förbättra livet i landsbygdsområden.

Tvärgående mål är ett mål i den strategiska planen som genomsyrar de nio särskilda målen. Det tvärgående målet är att främja kunskapsöverföring, innovation och digitalisering.

Åtgärder i denna utvärdering är de insatser som ska leda till att Sverige når målen i den strategiska planen. De presenteras i programdelsprognosen.

Ändamålsenlighet är ett utvärderingskriterium som används i rapporten. Det handlar om hur väl en insats eller process bidrar till att uppfylla sitt syfte eller mål. I utvärderingen bedöms målstyrningens ändamålsenlighet om processen leder till en förbättrad styrning av verksamheten, en bättre kvalitet och tydlighet i redovisade underlag, att EU-fonderna nyttjas fullt ut och når de uppsatta målen.

Övergripande mål är tre allmänna mål i den strategiska planen som alla EU:s medlemsländer ska förhålla sig till: att stärka sektorns motståndskraft, att stödja miljövard och klimatåtgärder och att förbättra livet i landsbygdsområden.

Innehåll

1	Inledning	12
1.1	Den strategiska planen – förnyelse av jordbrukspolitiken från 2023	12
1.2	Utvärderingens syften	14
2	Metod	17
2.1	Utvärderingens frågeställningar sammanfattas i en analysram	17
2.2	Informationskällor	18
2.3	Tillvägagångssätt och metod för analys	20
2.4	Reflektion gällande validitet, reliabilitet och generaliserbarhet av de förväntade resultaten	22
3	Bakgrund och beskrivning av målstyrningsprocessen	24
3.1	Målstyrning och samverkan för effektivt genomförande av EU:s jordbrukspolitik 2023–2027	24
3.2	Utveckling av målstyrningsprocessen	26
3.3	Målstyrningsprocessens centrala delar	27
4	Resultat och analys	33
4.1	Målstyrningens ändamålsenlighet	33
4.2	Målstyrningens effektivitet	38
5	Slutsatser och rekommendationer	44
5.1	Målstyrningen bidrar till att uppfylla de övergripande syftena	44
5.2	Programdelsprognoserna behöver en tydligare presentation och en djupare analys	45
5.3	Kriterierna för val av åtgärder behöver utvecklas	46
5.4	I målstyrningsprocessen saknas uppföljning av åtgärders resultat	47
5.5	Analysmötena behöver effektiviseras och ge utrymme för djupare diskussioner	49
5.6	Samverkan mellan Jordbruksverket och stödmyndigheterna behöver utvecklas	49
	Referenser	51
	Bilaga 1 – Lista över intervjupersoner (ej namn)	53
	Publicerade utvärderingsrapporter	54

1 Inledning

Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027 antogs hösten 2022. Den godkändes av EU-kommissionen den 28 oktober 2022 och trädde sedan i kraft den 1 januari 2023. Regeringen ansvarar för innehållet i den strategiska planen och Jordbruksverket är förvaltande myndighet och ansvarar för att genomföra den strategiska planen. Jordbruksverket har i uppgift att utvärdera hur arbetet med den strategiska planen fungerar, såväl under tiden som planen pågår som i efterhand. Sådana utvärderingar är ett krav från EU-kommissionen och resultaten av dessa utvärderingar ska användas till att förbättra genomförandet av den pågående strategiska planen och till att utforma och genomföra framtida jordbrukspolitik på ett bättre sätt.

Ramboll Management Consulting AB (hädanefter Ramboll eller vi) har fått i uppdrag av Jordbruksverket att göra en processutvärdering av den strategiska planen under 2023 och 2024. Processutvärdering benämns här som en utvärdering som har sitt fokus på genomförandet och administrationen. Syftet med utvärderingen är ett lärande (till skillnad från kontroll) och att utvärderingens resultat ska användas för att förbättra pågående arbete med att genomföra den gemensamma jordbrukspolitiken.

Tidigare har två rapporter publicerats inom ramen för denna processutvärdering, *Administrativ börda och Jordbruksverkets vägledning till stödmyndigheter* (utvärderingsrapport 2024:1) och *Stödets och ersättningsarnas utformning* (utvärderingsrapport 2024:8). Detta är den tredje och sista rapporten i processutvärderingen.

I processutvärderingen identifierar vi områden i genomförandet av den strategiska planen som fungerar väl och områden där ansvariga myndigheter kan göra förbättringar för att uppnå goda resultat. I fokus för denna tredje del av processutvärderingen ligger målstyrningen. I begreppet *målstyrning* inkluderar vi både styrningen mot de satta målen i den strategiska planen och att fonden nyttjas till fullo (i fortsättningen *programstyrningen*) och Jordbruksverkets styrning av verksamheten för att kunna arbeta hållbart och genomföra insatser inom beslutade ramar (i fortsättningen *den interna verksamhetsstyrningen*). I den här rapporten utvärderar vi processer, roller och underlag för att bedöma målstyrningens ändamålsenlighet och effektivitet.

1.1 Den strategiska planen – förnyelse av jordbrukspolitiken från 2023

I över 60 år, sedan 1962, har EU haft en gemensam jordbrukspolitik. I praktiken innebär det att Sveriges jordbrukspolitik är en del av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP, *common agricultural policy*) som syftar till att stödja lantbrukare och säkerställa livsmedelsförsörjningen inom EU. Under 2023

förnyades jordbrukspolitiken, vilket bland annat innebar att varje medlemsland skulle ta fram en egen strategisk plan för perioden 2023–2027. I den beskriver medlemslandet hur det avser arbeta med jordbrukspolitiken på nationell nivå. En del i förnyelsen är att större fokus ligger på resultat och prestation av insatserna snarare än på regelefterlevnad. Därtill har medlemsländerna fått utökade friheter att utforma sin strategiska plan efter nationella behov och förutsättningar. Den utökade friheten innebär ett större eget ansvar och därför måste varje land rapportera sina prestationer och resultat till EU-kommissionen. För Sveriges del är det Jordbruksverket som ansvarar för den rapporteringen. Om målen i Sveriges strategiska plan inte nås riskerar Sverige att få ekonomiska konsekvenser. Därför är det viktigt att löpande följa upp hur måluppfyllelsen ser ut.

1.1.1 Tre övergripande mål, nio särskilda mål och ett tvärgående mål

Den strategiska planen har tre övergripande mål som alla EU:s medlemsländer ska förhålla sig till. Det är

1. att stärka sektorns motståndskraft,
2. att stödja miljövard och klimatåtgärder och
3. att förbättra livet i landsbygdsområden.

Dessa tre mål är vidare nedbrutna i nio särskilda mål. De ska

1. garantera lantbrukarna en skälig inkomst
2. öka konkurrenskraften
3. förbättra lantbrukarnas ställning i livsmedelskedjan
4. motverka klimatförändringen och klimatanpassa jordbruket
5. vårda miljön
6. bevara landskap och biologisk mångfald
7. stödja generationsskiftet
8. bidra till en levande landsbygd
9. skydda folkhälsan och matens kvalitet.

Det finns även ett tvärgående mål som genomsyrar samtliga nio särskilda mål. Det är att främja kunskapsöverföring, innovation och digitalisering. Inom ramen för målstyrningen är det främst de så kallade resultatindikatorerna¹ som kan ge sanktioner och således är det dessa som är mest styrande i processen. Detta förklaras mer djupgående i [avsnitt 3.1](#).

¹ Resultatindikatorer anger planerade mål för ett eller flera stöd eller ersättningar i form av hur många hektar, antal insatser, antal stödmottagare eller andra enheter som ska nås i den strategiska planen. Varje särskilt mål har ett antal resultatindikatorer som den strategiska planen följs upp mot och som rapporteras till EU-kommissionen.

1.1.2 Den strategiska planen består av jordbrukarstöd och projekt- och investeringsstöd

Den strategiska planen innehåller två olika typer av stöd²: jordbrukarstöd och projekt- och investeringsstöd. [Tabell 1](#) innehåller en beskrivning av respektive stödform.

Tabell 1. Två huvudsakliga typer av stöd i den strategiska planen.

Typ av stöd	Beskrivning
Jordbrukarstöd (JBR)	Stöd som lantbrukare kan söka baserat på om de exempelvis har djur eller har och brukar jordbruksmark. Exempel på jordbrukarstöd är gårdsstöd, stöd till unga lantbrukare, ersättning för ekologisk produktion, nötkreaturstöd, djurvälståndersättningar och ersättning för precisionsjordbruk.
Projekt- och investeringsstöd (POI)	Stöd som kan sökas för utvecklingsprojekt eller olika typer av investeringar. Exempel på projekt- och investeringsstöd är investeringsstöd för jordbruk, trädgård och rennärning, investeringsstöd för vattenvårdsåtgärder, startstöd, projektstöd till innovation, kompetensutveckling och samarbeten och stöd inom Leader.

I Sverige är det Jordbruksverket som är ansvarig myndighet för både jordbrukarstöden och projekt- och investeringsstöden. Flera av stöden handläggs och hanteras dock av stödmyndigheterna Sametinget, Skogsstyrelsen och Sveriges 21 länsstyrelser (hädanefter *länsstyrelserna*). Länsstyrelserna hanterar både jordbrukarstöd och projekt- och investeringsstöd. Sametinget och Skogsstyrelsen hanterar enbart vissa stöd bland projekt- och investeringsstöden.

1.2 Utvärderingens syften

Denna tredje del av processutvärderingen har fyra syften att uppfylla. Den ska

1. identifiera processer och förutsättningar som möjliggör och som försvårar genomförandet av den strategiska planen
2. undersöka hur väl målstyrningen uppfyller sitt syfte
3. undersöka hur samverkan och ansvarsfördelningen fungerar
4. identifiera förbättringsområden och bidra till lärande.

1.2.1 Utvärderingen ska identifiera processer och förutsättningar som möjliggör och som försvårar genomförandet

Syftet med hela processutvärderingen är att ge insikter om processer och förutsättningar som möjliggör och som försvårar i genomförandet av den strategiska planen. Vi ska identifiera sådana förutsättningar och processer och ge rekommendationer till Jordbruksverket och stödmyndigheterna för att

² Det finns olika sätt att gruppera stöden i den strategiska planen. Sektorstöd, exempelvis stöd till biodlingssektorn och stöd för producentorganisationer för frukt och grönsaker, hamnar i denna uppdelning under projekt- och investeringsstöd.

förbättra genomförandet under pågående period. Processutvärderingens tre rapporter möter EU:s krav på utvärdering av de strategiska planerna och beaktar utvärderingskriterierna effektivitet, ändamålsenlighet och relevans.

1.2.2 Denna del av processutvärderingen ska undersöka hur väl målstyrningen uppfyller sitt syfte

Denna tredje del av processutvärderingen avser den strategiska planens målstyrning. Målstyrningen som den ser ut nu är ett nytt arbetssätt och har en relativt komplicerad struktur med olika funktioner, ansvarsområden och grupper. Syftet med målstyrningen är att bidra till:

- att EU-fonderna nyttjas fullt ut och når målen,
- en förbättrad styrning av verksamheten för att nå mål inom beslutade ramar,
- en bättre kvalitet och tydlighet i redovisade underlag,
- ett hållbart arbetssätt över tid samt
- att arbetsinsatsen på sikt inte ska öka för Jordbruksverket.

I denna utvärdering ska vi bedöma hur väl målstyrningen uppfyller sitt syfte och om de analyser och underlag som används i målstyrningsprocessen möter beslutsfattarnas behov. Utvärderingen ska identifiera styrkor och svagheter i den nuvarande målstyrningsmodellen.

Inom ramen för utvärderingskriteriet *ändamålsenlighet* (se definition i [avsnitt 2.1.1](#)) kommer vi undersöka om målstyrningen leder till att EU-fonderna nyttjas fullt ut och når de uppsatta målen. Vi undersöker därtill om målstyrningen leder till en förbättrad styrning av verksamheten och en bättre kvalitet och tydlighet i redovisade underlag. Det ska i sin tur leda till ett hållbart arbetssätt över tid samt att arbetsinsatsen på sikt inte ska öka för Jordbruksverket.

1.2.3 Utvärderingen ska undersöka hur väl samverkan och ansvarsfördelningen fungerar

Utvärderingen ska undersöka hur väl samverkan fungerar både mellan och inom de myndigheter som är involverade i målstyrningen samt hur de olika rollerna, grupperna och ansvarsområdena fungerar i praktiken. I processen för målstyrningen är det många olika parter som involveras och samverkar utifrån att de har olika roller och ansvar inom Jordbruksverket och stödmyndigheterna. Ett fokusområde för utvärderingen är därför att undersöka målstyrningsprocessen utifrån hur roller, ansvarsfördelning och samverkan fungerar i målstyrningen.

1.2.4 Utvärderingen ska identifiera förbättringsområden och bidra till lärande

Ett tredje syfte är att ge rekommendationer om hur målstyrningsprocessen kan förtydligas och utvecklas. Genom att noggrant analysera genomförandet kommer vi att identifiera både utmaningar och möjligheter till förbättringar inom målstyrningen. Detta omfattar allt från att skapa en djupare förståelse för hur den nuvarande processen för målstyrning fungerar, till att identifiera specifika insatser som kan förbättra *effektiviteten* (se definition i [avsnitt 2.1.1](#)) och tydligheten i målstyrningen.

2 Metod

I detta kapitel redogör vi för utvärderingens frågeställningar (i [avsnitt 2.1](#)), de informationskällor som ligger till grund för utvärderingen (i [avsnitt 2.2](#)) och de metoder och tillvägagångssätt vi använder för analysen (i [avsnitt 2.3](#)). Slutligen diskuterar vi validitet, reliabilitet och utvärderingens begränsningar (i [avsnitt 2.4](#)).

2.1 Utvärderingens frågeställningar sammanfattas i en analysram

Utvärderingens frågeställningar sammanfattas i en analysram, en metod som vi använder för att planera och sammanfatta en utvärdering. En analysram är ett sammanfattande ramverk som visar vilka utvärderingskriterier som använts, vilka huvudsakliga frågeställningar som analyserats och vilka datainsamlingsmetoder som använts för att besvara frågeställningarna. Analysramen presenteras i tabell 2.

2.1.1 Utvärderingskriterier

En viktig grund för utvärderingen är de utvärderingskriterier som EU kräver att medlemsländerna ska använda i sina utvärderingar av den gemensamma jordbrukspolitiken. I denna tredje del av processutvärderingen beaktas utvärderingskriterierna ändamålsenlighet och effektivitet.

Ändamålsenlighet: Det handlar om hur väl en insats eller process bidrar till att uppfylla sitt syfte eller mål. I utvärderingen bedöms målstyrningens ändamålsenlighet om processen leder till en förbättrad styrning av verksamheten, en bättre kvalitet och tydlighet i redovisade underlag, att EU-fonderna nyttjas fullt ut och når de uppsatta målen.

Effektivitet: Det analyserar målstyrningsprocessens genomförande, om de resurser som tas i anspråk är rimliga, hur tiden använts samt om det finns behov av att justera processen för att uppnå ett mer effektivt genomförande. Hur väl samverkan fungerar är en viktig beståndsdel.

I vår analys av målstyrningsprocessens effektivitet har vi inte gjort någon analys av ren kostnadseffektivitet i form av en cost-benefitanalys eller liknande. Istället har vi använt utvärderingskriteriet effektivitet för att analysera huruvida målstyrningsprocessen har genomförts på ett adekvat sätt och om det finns delprocesser som bör utvecklas för att nå en högre effektivitet i arbetet. Vi har även analyserat och bedömt om de resurser som tas i anspråk är rimliga, hur tiden används samt om det finns behov av att justera processen för att uppnå ett mer effektivt genomförande. Analys och bedömningar grundar sig på kvalitativa data från dokumentstudier och intervjuer.

2.1.2 Framgångsfaktorer och frågeställningar

I analysramen återges även så kallade framgångsfaktorer som tidigare benämndes som bedömningskriterier av EU-kommissionen. Sådana används för att visa en riktning och ett önskat tillstånd för att underlätta bedömningen. För ändamålsenlighet är framgångsfaktorn det samma som målstyrningens syfte.

De frågeställningar som Jordbruksverket tagit fram för utvärderingen att besvara presenteras också i tabellen. Dessa övergripande frågeställningar har sedan brutits ned av oss till flera delfrågor, exempelvis till intervjuerna, för att ge nödvändig information för att kunna besvara samtliga frågeställningar.

Tabell 2. Analysram för utvärderingen

Utvärderingskriterium	Framgångsfaktor	Frågeställning	Informationskällor
Ändamålsenlighet	Målstyrningen leder till att EU-fonderna nyttjas fullt ut och når målen, en förbättrad styrning av verksamheten inom beslutade ramar, en bättre kvalitet och tydlighet i redovisade underlag, ett hållbart arbetssätt över tid, samt att arbetsinsatsen på sikt inte ska öka för Jordbruksverket. Inom målstyrningen genomförs de analyser (och underlag tas fram) som är nödvändiga för att styra mot mål.	• Uppfyller målstyrningen sitt syfte, i så fall, på vilket sätt? • I vilken utsträckning möter analyser och andra underlag behoven hos beslutsfattare inom målstyrningen?	• Dokumentstudier • Intervjuer • Tidigare resultat från processutvärderingens del 1 och 2 • Observationsstudier
Effektivitet	Samverkan mellan och inom myndigheterna är utformad på ett sätt så att kommunikation och beslutsprocesser fungerar väl. Inom målstyrningsarbetet av den strategiska planen är de olika rollerna väldefinierade och de involverade i grupperna har en gemensam bild över hur målstyrningen ska ske och hur grupperna förhåller sig till varandra.	• Hur sker samverkan mellan och inom myndigheterna i målstyrningen? • Hur fungerar de olika rollerna, grupperna och ansvarsområdena i målstyrningsarbetet? • Vilka processer i målstyrningen kan förtydligas och förbättras?	• Dokumentstudier • Intervjuer • Tidigare resultat från processutvärderingens del 1 och 2 • Observationsstudier

2.2 Informationskällor

Här presenteras de informationskällor som ligger till grund för utvärderingen och hur denna data har samlats in.

2.2.1 Dokumentstudier

Inledningsvis genomförde vi dokumentstudier för att förstå hur målstyrningen av den strategiska planen är tänkt att fungera. Jordbruksverket har under 2022–2023 anlitat en extern konsult för att identifiera och ta fram en process för målstyrning. Med stöd av processbeskrivningen och tillhörande underlag,

främst programdelsprognoser och interna regler, har vi skapat oss en förståelse för arbetet med målstyrning, och vilka roller och ansvarsområden som ingår.

I de interna reglerna beskrivs roller och ansvar som delats ut till aktörer inom processen för att säkerställa ett effektivt och samordnat arbete. Programdelsprognoserna är målstyrningens mest centrala dokument och har därför varit en viktig del av dokumentstudierna. Vi har även tagit del av en introduktionsfilm om den nya genomförandemodellen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

Dessa underlag för målstyrningen beskriver en definierad process och involverar olika aktörer på olika nivåer för att säkerställa genomförandet av målen för EU-stöd och nationella stöd inom ramen för jordbruk och landsbygdsutveckling.

Vid sidan om denna specifika inläsning kring målstyrningsprocessen har vi även gjort en mer generell inläsning under uppdraget. Det omfattar inläsning av programmet och andra styrande dokument, interventionslogik för den strategiska planen och en SWOT-analys av den gemensamma jordbrukspolitiken. Även de fallstudier av några utvalda stöd som genomfördes under processutvärderingens andra del har varit av stort värde för att bygga oss en förståelse för målstyrningsprocessen.

2.2.2 Kvalitativa intervjuer med personer i relevanta roller hos Jordbruksverket och stödmyndigheter

Vi har genomfört individuella semi-strukturerade intervjuer med ett urval personer i relevanta roller hos Jordbruksverket och stödmyndigheterna. På Jordbruksverket har vi intervjuat programcontrollers, verksamhetscontrollers, medarbetare på landsbygdsanalysenheten som tar fram data, policyansvariga, enhetschefer, avdelningschefer och en representant från landsbygdsnätverket. På stödmyndigheterna har vi intervjuat länsstyrelserepresentanter som deltar på de tre centrala möten som sker under målstyrningsprocessen, en länsstyrelse-representant för länsstyrelsens gemensamma samarbetsstruktur SamS, och en representant från Sametinget respektive Skogsstyrelsen. En förteckning över intervjuerna finns i [Bilaga 1](#).

Sammantaget har vi genomfört 28 intervjuer. Intervjuerna har skett digitalt via Teams och tagit cirka en timme. Syftet med intervjuerna har varit att få kunskap om hur respondenterna arbetar med målstyrningen, förstå vilken roll de har och få en bild av de olika ansvarsområdena. Jordbruksverket tillhandahöll listor på involverade personer och utifrån dessa gjorde vi ett urval så att olika roller skulle representeras i intervjuerna.

Fördelarna med semi-strukturerade intervjuer är att de ger en flexibilitet som gör det möjligt att anpassa frågor och följdfrågor utifrån t.ex. vilket arbete den intervjuade har deltagit i och har kunskap om. Genom att låta respondenterna svara fritt fick vi även möjlighet att samla in detaljerad information som var

viktig för vår förståelse för hur målstyrningen går till. Vi fick dessutom veta vilka delar av målstyrningen som upplevdes som mest utmanande. En av nackdelarna med semi-strukturerade intervjuer är att det kan finnas svårigheter att generalisera resultat och inte minst att de är tids- och resurskrävande.

I rapporten beskriver vi inte vem som är källan till informationen vi nämner, utan tydliggör mer generellt att information kommer från de intervjuer vi genomfört. Detta gör vi för att det inte ska gå att spåra information tillbaka till en viss respondent, vilket vi utlovat i intervjuerna och vilket är vår praxis i intervjustudier. De intervjuade kan dock inte anses vara anonyma i ordets egentliga mening, då uppdragsgivaren vet vilka personer som urvalet omfattar, men det viktiga är att det inte ska gå att utläsa vilken data som härrör från vilken person i denna utvärderingsrapport.

2.2.3 Analys av underlag från processutvärderingens del 1 och 2

I processutvärderingens föregående två delar, framför allt i del två, har vi samlat in data som även är relevant för att utvärdera målstyrningen. Sådana viktiga källor är exempelvis de prognosrapporter som Jordbruksverket har tagit fram och uppföljningen av outputindikatorer, resultatindikatorer och söktryck för de stöd som utvärderades i del två. Även en SWOT-analys av den strategiska planen har bidragit till att öka vår förståelse för målstyrningsprocessens kontext.

2.2.4 Observationsstudier

Vi har genomfört observationsstudier inom ramen för utvärderingen och deltagit på ett så kallat analysmöte inom ramen för målstyrningsprocessen.

2.3 Tillvägagångssätt och metod för analys

Utvärderingen bygger alltså på flera datakällor där kvalitativa data utgör en central roll. Utgångspunkten för datainsamlingen är de frågeställningar som har tagits fram för uppdraget, som återges i analysramen i [avsnitt 2.1.2](#). Dessa frågor har vi brutit upp och utvecklat till intervjufrågor för att göra dem ännu mer specifika.

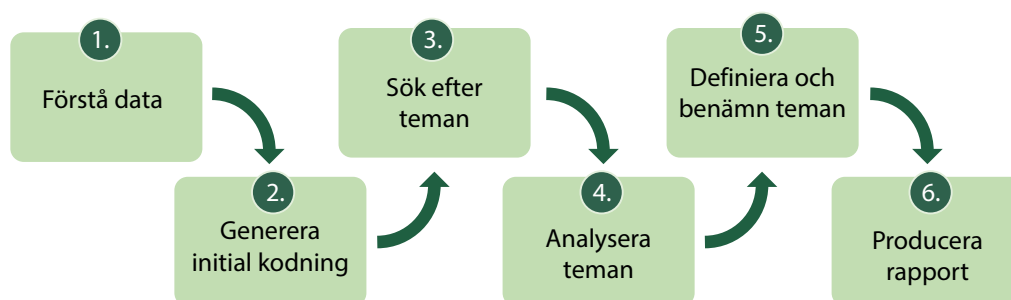
2.3.1 Tematisk analys av kvalitativa data

De kvalitativa data som kom fram i intervjuerna och dokumentstudierna som gäller stödens ändamålsenlighet och effektivitet har vi analyserat med hjälp av en tematisk analys enligt en modell av Braun och Clarke (2012) som visas i [Figur 1](#). Den tematiska analysen gick till på följande sätt:

1. Vi sammanställde samtliga svar i de kvalitativa intervjuerna i Excel utifrån intervjufrågorna.

2. Vi analyserade de olika svaren systematiskt för varje frågeställning för att identifiera mönster i underlagen.
3. Vi kategoriserade svaren baserat på liknande teman eller koncept.
4. Vi analyserade de identifierade temana och deras relation till varandra.
5. Vi tolkade resultaten.

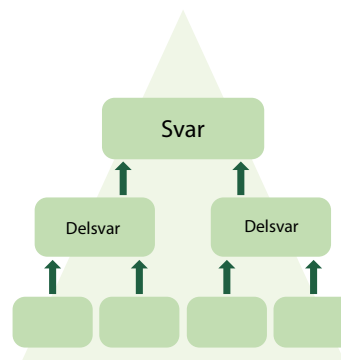
Den här metoden innebar att vi behövde göra en detaljerad genomgång av intervjumaterialet och kunde få en omfattande förståelse av de upplevelser och perspektiv som framkommer i intervjuerna.



Figur 1. Tematisk analys, Braun och Clarke (2012).

2.3.2 Analys enligt pyramidprincipen

För att analysera och komma fram till slutsatser på ett systematiskt och tydligt sätt arbetade vi utifrån den så kallade pyramidprincipen. I den byggs varje slutsats upp av ett antal underbyggande resultat, som i sin tur bygger på information från intervjuer och annan datainsamling (se figur 2). I pyramidens topp återfinns slutsatsen, som underbyggs av resultat och datainsamling som utgör pyramidens bas i liknelsen.



Figur 2. Illustration av pyramidprincipen.

Pyramidprincipen har hjälpt oss att arbeta systematiskt med analys för att besvara samtliga frågeställningar i analysramen. Det systematiska arbetssättet genomsyrar utvärderingen och skapar en röd tråd från analysram och datainsamling till analys och rapportering.

Pyramidprincipen har bidragit till att strukturera datainsamling och analys. Utifrån utvärderingens frågeställningar har vi tagit fram nedbrutna frågeställningar som i sin tur brutits ned ytterligare i frågor (exempelvis till intervjuer och dokumentstudier). Arbetssättet gör det möjligt att i analysen sortera data på ett strukturerat sätt, med fokus på de viktigaste frågeställningarna.

Det underlättar också triangulering, att flera olika datakällor används för att besvara en övergripande frågeställning.

2.3.3 Löpande analysmöten i Rambolls arbetsgrupp

Vi har regelbundet analyserat insamlade data utifrån utvärderingens frågeställningar, bland annat under återkommande interna analysmöten. Syftet med analysmötena är att skapa en gemensam förståelse för det insamlade materialet och en hålla genomgående hög kvalitet i analysen. De tematiska områdena som vi har identifierat har analyserats både tillsammans och var för sig för att ge en tydlig helhetsbild.

2.4 Reflektion gällande validitet, reliabilitet och generaliserbarhet av de förväntade resultaten

En viktig beståndsdel i alla utvärderingar är att metod, analys och resultat ska vara tillförlitliga. Därför har vi som rutin att löpande reflektera över validitet, reliabilitet och generaliserbarhet under utvärderingsprocessen.

2.4.1 Validitet

För att säkerställa god validitet har vi fokuserat på att utveckla tydliga analysfrågor som är direkt kopplade till utvärderingens huvudfrågor. Detta har strukturerats upp i utvärderingens analysram, vilket har gett oss en överblick och en möjlighet att systematiskt analysera datamaterialet under hela utvärderingsprocessen. Vid behov har komplexa frågeställningar brutits ned i operationaliserade delfrågor, och kompletteras med vilka datakällor som krävs för att besvara frågorna. Detta har inneburit att vi har kunnat samla in data som svarar på det som utvärderingen syftar till att undersöka.

Vi strävar också efter att triangulera våra datakällor så ofta som möjligt. Det innebär att vi analyserar frågeställningar utifrån flera olika datakällor, exempelvis flera olika intervjurespondenter eller en kombination av intervju-data och skriftliga underlag. Detta tillvägagångssätt ger oss valida och trovärdiga slutsatser.

2.4.2 Reliabilitet och generaliserbarhet

Reliabilitet handlar om att resultaten ska vara tillförlitliga. För att säkerställa god reliabilitet i de kvalitativa intervjuerna har vi använt oss av standardiserade intervjuguider. Dessa guider säkerställer att alla intervjuer följer samma grundläggande struktur och täcker samma områden. På så sätt minskar risken för variationer som kan påverka resultatens tillförlitlighet. Intervjuerna har dock varit semi-strukturerade, vilket innebär att intervjuerna har kunnat gå utanför

intervjuguidens ramar vid behov, för att sedan återkomma till den planerade strukturen efter respondentens utläggning eller intervjuarens följdfrågor. Datamaterialet har analyserats systematiskt genom transkribering av intervjuer och efterföljande kodning för att identifiera återkommande teman och mönster. För att se till att resultaten bygger på en gemensam bedömning och inte påverkas av enskilda tolkningar har vi säkerställt att flera konsulter deltagit i varje moment i analysarbetet.

Generaliserbarhet handlar om att kunna dra generella slutsatser utifrån avgränsade analyser. Syftet med denna utvärdering är dock inte att göra externa jämförelser eller dra breda slutsatser om andra kontexter än den vi undersöker. Istället är fokus att ge en djupare förståelse för processer och förhållanden som är specifika för målstyrningsprocessen av den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

2.4.3 Begränsningar i utvärderingen

I denna utvärdering finns flera begränsningar som har påverkat både vår datainsamling och vår analys. En av de största svårigheterna är att själva målstyrningsprocessen uppdateras kontinuerligt. Detta har gjort det svårt att få en statisk bild av processernas status vid en viss tidpunkt och har därmed påverkat vår möjlighet att göra precisa analyser av processens utveckling.

En annan begränsning är att vi inte har genomfört någon djupgående analys av hur processerna och åtgärderna inom olika stöd varierar beroende på exempelvis hur stödets måluppfyllelse ligger till. Det skulle ha varit en värdefull och relevant aspekt, men på grund av komplexiteten i att detaljstudera några stöd på detta sätt valde vi att istället fokusera på de övergripande processerna.

En tredje begränsning är att vi inte har gjort någon kvantitativ analys av kostnadseffektiviteten inom målstyrningen. Det hade kunnat genomföras med till exempel en cost-benefitanalys, men vi har inte gjort det eftersom det skulle ha krävt en mängd ekonomiska data som vi har saknat, som bland annat tidsåtgång, resursallokering och – inte minst – relevanta jämförelsepunkter och normer att värdera emot. En analys av den rena kostnadseffektiviteten hade krävt en annan design av utvärderingens metod och datainsamling, en design som krävt mer resurser än vad utvärderingen haft tillgång till.

För att skydda de intervjuades anonymitet har vi valt att inte specificera vem som sagt vad i intervjuerna. Detta etiska övervägande är nödvändigt för att garantera deltagarnas trygghet, även om det kan ha påverkat tydligheten i vissa delar av analysen.

3 Bakgrund och beskrivning av målstyrningsprocessen

I detta kapitel presenterar vi bakgrunden till målstyrningsprocessen och den utveckling som skett ([avsnitt 3.1–3.2](#)). I [avsnitt 3.3](#) beskriver vi de centrala rollerna, mötena och de viktigaste dokumenten som ingår i processen.

3.1 Målstyrning och samverkan för effektivt genomförande av EU:s jordbrukspolitik 2023–2027

Jordbruksverket är förvaltande myndighet för den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Det innebär att det är Jordbruksverket som har ansvar för att Sverige uppfyller målen i den strategiska planen, men arbetet med att uppfylla målen görs tillsammans med stödmyndigheterna.

Inför perioden 2023–2027 identifierade Jordbruksverket ett behov av att klargöra ansvarsfördelning, förbättra processerna och utveckla samverkansformer för att på ett effektivt och tydligt sätt kunna möta kraven på styrning av verksamheten och de program som myndigheten förvaltar. Detta omfattar områden som prognoser för bland annat måluppfyllelse, budgetutnyttjande, anslag, handläggning, att avvikelser identifieras och att åtgärder för att komma till rätta med avvikelser föreslås.

Genomförandet av den strategiska planen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik involverar olika myndigheter med särskilda ansvarsområden, definierade i den svenska förordningen (SFS 2022:1826). Ansvariga myndigheter inkluderar Regeringskansliet och Statens jordbruksverk med uppgifter som förvaltning, betalning och utvärdering av planen. Ekonomistyrningsverket är attesterande organ. Jordbruksverket och stödmyndigheterna, dvs. länsstyrelserna, Sametinget och Skogsstyrelsen, hanterar ansökningar och utför kontroller.³ Arbeta för att upprätthålla en gemensam syn på åtgärder mellan olika myndigheter samt olika avdelningar och enheter inom Jordbruksverket är också en del av processen.

EU-kommissionen och Regeringskansliet beslutar om den strategiska planen inklusive mål och budget. Jordbruksverket är ansvarigt för att ta fram en årlig verksamhetsplan, vilken baseras på den strategiska planen, samt Jordbruksverkets verksamhetsmål och budget. Detsamma gäller stödmyndigheterna som tar fram sina verksamhetsplaner.

³ SFS 2022:1826 – Svensk författningssamling om EU:s jordbrukspolitik som definierar ansvarsområdena för berörda myndigheter; artiklar 8 och 9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 specificerar uppdragen för Regeringskansliet och Jordbruksverket; Ekonomistyrningsverket som attesterande organ enligt artikel 12 i samma förordning; Jordbruksverkets ackreditering och krav enligt ackrediteringsförordningen, bilaga 1 i (EU) 2022/127.

Genomförandet av Sveriges strategiska plan är uppdelad i två så kallade programdelar en för jordbrukarstöd och en för projekt- och investeringsstöd⁴. Den ordinarie verksamheten är i stor utsträckning uppdelad i dessa två delar och har egna arbetsprocesser. De flesta output- och resultatindikatorer kan också delas upp i programdelarna jordbrukarstöd respektive projekt- och investeringsstöd, med något undantag.

3.1.1 Målstyrningen ska uppfylla flera syften och mål

Målstyrning används i detta sammanhang som ett samlingsbegrepp som både inkluderar programstyrningen och den interna verksamhetsstyrningen. Ytterst syftar målstyrningen till att uppnå⁵:

- att EU-fonderna nyttjas fullt ut och når målen
- en förbättrad styrning av verksamheten för att nå mål inom beslutade ramar⁶
- en bättre kvalitet och tydlighet i redovisade underlag
- ett hållbart arbetssätt över tid
- att arbetsinsatsen på sikt inte ska öka för Jordbruksverket (även om den kan öka/minska för olika delar av verksamheten).

Inom ramen för målstyrningen finns flera olika mål. Huvudsakligen görs styrningen mot målvärden som är satta för outputindikatorer och resultatindikatorer. *Outputindikatorer* mäter de utfall för ett specifikt stöd inom den strategiska planen i antal, hektar eller andra enheter. För varje stöd finns uppsatta mål. *Resultatindikatorer* anger uppsatta mål för ett eller flera stöd i form av hur många hektar, antal insatser, antal stödmottagare eller andra enheter som ska nås i den strategiska planen. Varje särskilt mål har ett antal resultatindikatorer som den strategiska planen följs upp mot och som rapporteras till EU-kommissionen. Om Jordbruksverket inte når ett urval av dessa resultatindikatorer kan det innebära sanktioner för Sverige. Målstyrningen sker i samverkan med övriga stödmyndigheter. Målstyrningen består av flera olika grupper och roller med olika ansvarsområden. Det är därför viktigt med väldefinierade roller och att de som är involverade i grupperna har en gemensam bild över hur målstyrningen ska ske och hur grupperna förhåller sig till varandra.

4 Det finns även en programdel för havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet som inte ingår i denna utvärdering.

5 Jordbruksverket. (2023). Interna regler – Målstyrning inom EU-stöden och nationella stöden (Diarienummer: 1.3.17-11383/2023).

6 En myndighets verksamhet framgår i det årliga regleringsbrevet som syftar till att precisera en myndighets mål, uppdrag och ekonomiska ramar. Det mer övergripande uppdrag som myndigheten har beskrivs i myndighetens instruktion.

3.1.2 Förändrade förutsättningar för målstyrningen

Sedan målen i den strategiska planen sattes har vissa förutsättningar ändrats. Till exempel påverkas möjligheten att nå målen som Sverige satt för den strategiska planen av det förändrade konjunkturläget, kriget i Ukraina och högre priser på insatsvaror. I denna utvärdering fokuserar vi på att granska målstyrningsprocessen, och inte på att bedöma om målen i sig är realistiska för Sverige att nå.

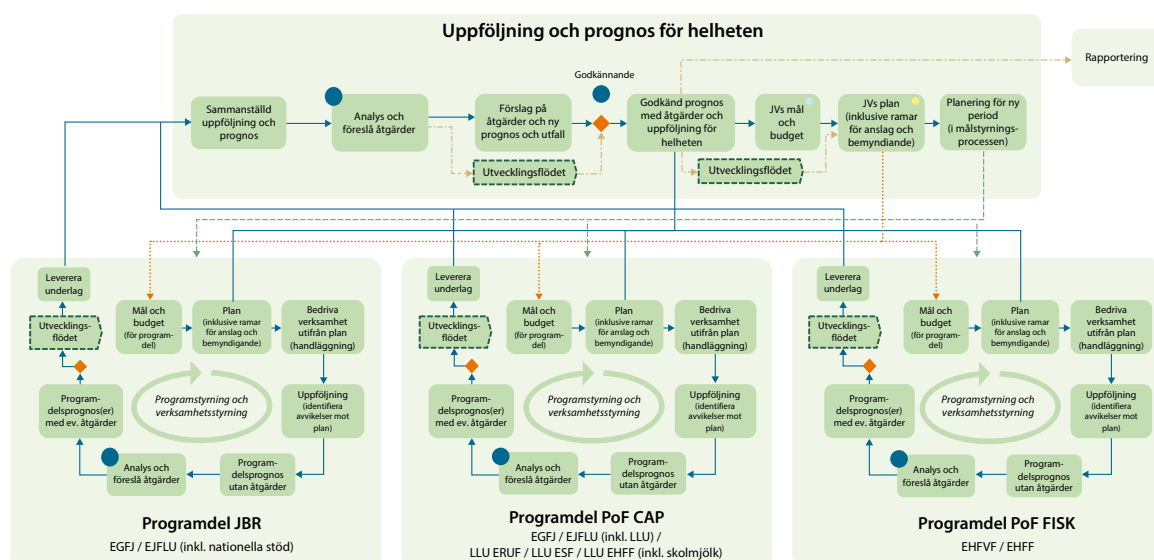
3.2 Utveckling av målstyrningsprocessen

Under år 2022–2023 tog Jordbruksverket i samarbete med en extern konsult fram en process för målstyrning av EU-stöden och de nationella stöden (se figur 3). Processen har sedan justerats ytterligare för att bättre passa Jordbruksverkets verksamhet och ett nytt förslag (se figur 4).

Vi har inkluderat nedan figurer för att illustrera målstyrningsprocessen. Den äldre figuren är inte längre aktuell då processen delvis förändrats, och den senare versionen är fortfarande under bearbetning och har ännu inte färdigställts eller godkänts.⁷ De två figurerna kan i viss mån visa hur processen har utvecklats över tid. I efterföljande avsnitt beskriver vi målstyrningsprocessen och dess centrala roller och ansvarsområden mer ingående.

Övergripande målbild avseende målstyrning inom EU-stöden och nationella stöd

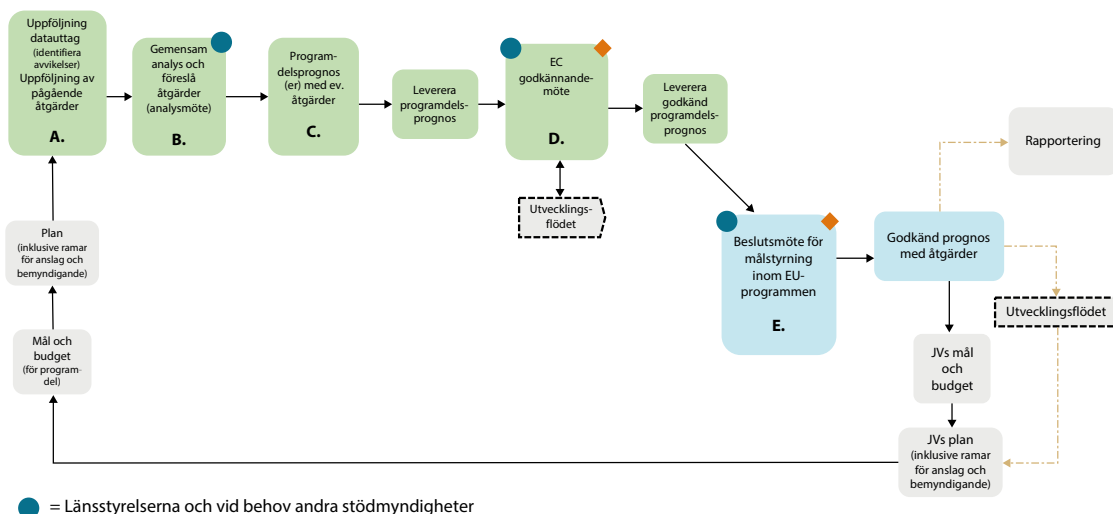
● = Länsstyrelserna och vid behov andra stödmyndigheter



Figur 3. Det ursprungliga upplägget för målstyrningen inom EU-stöden och de nationella stöden

⁷ Detta förslag beslutades av Jordbruksverkets generaldirektör kort efter att utvärderingen hade genomförts.

Processflöde programdel POL & JBR samt beslut av målstyrningen



Figur 4. Förslag till nytt upplägg för målstyrningen av EU-stöden och de nationella stöden

3.3 Målstyrningsprocessens centrala delar

I detta avsnitt beskriver vi hur målstyrningsprocessen fungerar. Vi redogör för de centrala rollerna, de stående mötena, ansvarsområden samt centrala dokument.

3.3.1 Centrala roller i processen

Inom målstyrningsprocessen för EU-stöden arbetar man tvärfunktionellt mellan berörda avdelningar och enheter. I målstyrningen har flera roller och ansvarsområden identifierats och tydliggjorts. Nedan presenterar vi de roller och ansvarsområden utifrån intervjuerna och beskrivningen i Jordbruksverkets interna regler⁸.

Processägare är avdelningschefen för jordbruk- och analysavdelningen. Processägaren ansvarar för att besluta om uppdateringar av processen, besluta om nya eller ändrade termer och se till att berörda avdelningar och roller följer processen.

Processförvaltare är en representant på EU-programenheten vid jordbruks- och analysavdelningen. Processförvaltaren ska förvalta processen och se till att processen är uppdaterad och tillgänglig. Processförvaltaren ska följa upp och utvärdera processen samt ta fram reviderade styrdokument och andra underlag vid förändringar.

⁸ Jordbruksverket. (2023). Interna regler för målstyrning inom EU-stöden och nationella stöden (Diarienummer: 1.3.17-11383/2023).

Avdelningscheferna för berörda avdelningar ansvarar för att se till att avdelningens arbete är effektivt och målmedvetet. De samverkar med ekonomi-
chefen och representanter från stödmyndigheterna för att komma överens om
åtgärder och underlag för prognoser och uppföljning. När avdelningscheferna
inte når enighet, eller om frågan är av större betydelse, lyfts ärendet till
Jordbruksverkets generaldirektör.

Generaldirektörens roll i målstyrningsprocessen är att fatta beslut i frågor
som lyfts, särskilt de av principiell karaktär eller av större betydelse. Beslut
fattas på Jordbruksverkets interna föredragningar för generaldirektören, och
generaldirektören avgör om en fråga behöver lyftas vidare till styrelsen eller
länsstyrelsens ledning. I det senare fallet tas frågan upp i samverkansrådet.
Generaldirektören och ledningsgruppen säkerställer att strategiska beslut och
riktlinjer för programstyrningen är välgrundade och att samarbetet mellan olika
enheter och myndigheter fungerar effektivt för att uppnå målen med EU-stöden.

Samverkansrådet hanterar strategiska frågor som generaldirektören anser
behöver lyftas till länsstyrelsens ledning. Generaldirektören leder rådet, där
medlemmarna inkluderar ett länsråd, representanter från länsstyrelsens
chefer för reformfrågor, samt avdelningschefer för jordbruk- och analys-
avdelningen, avdelningen för utbetalande organ EU-stöd, och utvecklings- och
digitaliseringsavdelningen. Rådet arbetar med övergripande planering, styrning
och strategiska frågor för hanteringen av stöd till jordbruket och landsbygden,
säkerställer samarbete mellan myndigheterna och fattar beslut om viktiga
åtgärder och underlag för målstyrningen.

Representanter från länsstyrelsen inom målstyrningsprocessen för
EU-stöden samarbetar med Jordbruksverket för att komma överens om
åtgärder och underlag för prognoser och uppföljning. De deltar kontinuerligt
i operativ planering, uppföljning och dialog om nödvändiga åtgärder både
på programdelsnivå och helhetsnivå. Dessa representanter ska säkerställa att
länsstyrelsens perspektiv och behov beaktas och bidrar till att de övergripande
målen för programstyrningen uppfylls genom nära samarbete och regelbundna
möten med Jordbruksverket. I dagsläget är det två representanter per
programdel som deltar från länsstyrelserna. Det är olika representanter som
deltar på de olika mötena. För projekt- och investeringsstöden deltar även en
representant från länsstyrelsens gemensamma samarbetsstruktur SamS på
analysmötet.

Representanter från Sametinget och Skogsstyrelsen deltar vid behov i
analysmöten per programdel.

Programcontrollern säkerställer effektiv programstyrning för varje
programdel. De tar fram uppföljningsunderlag, identifierar avvikelser, och
genomför analyser tillsammans med verksamhetscontroller. Programcontrollern
deltar i planering för nya perioder, bidrar till utveckling av åtgärdsförslag
och prognoser, samt svarar på frågor underlag för respektive programdel.

Programcontrollern sammankallar till, faciliterar och leder gemensamma arbetsmöten, analysmöten och godkännandemöte per programdel. De fångar upp behov av förbättringar och deltar i utvärdering av processen, vilket stödjer effektiviteten och måluppfyllelsen för programstyrningen av EU-stöden.

Verksamhetscontrollern har som uppgift att säkerställa effektiv intern verksamhetsstyrning för varje programdel. De tar fram uppföljningsunderlag, identifierar avvikelser, och genomför analyser tillsammans med programcontroller. Verksamhetscontrollern deltar i planering för nya perioder, bidrar till utveckling av åtgärdsförslag och prognoser, samt svarar på frågor om leveranser från programdelarna. De fångar upp behov av förbättringar och deltar i utvärdering av processen, vilket stödjer effektiviteten och måluppfyllelsen för programstyrningen av EU-stöden.

Policyansvariga ansvarar för varje enskilt stöd eller ersättning och deltar i analysmöten. De är ansvariga för att tolka och förstå det analysunderlag (utdrag ur stöddatabaser) som tagits fram. Policyansvarig kan använda sina nätverk för att analysera externa faktorer som påverkat resultaten. De har även ansvar för att presentera analyser och åtgärdsförslag i samband med analysmöten.

Enhetscheferna ansvarar för att säkerställa att involverade enheters⁹ arbete är effektivt och målinriktat. De kommer överens med stödmyndigheterna om åtgärder och underlag för prognoser och uppföljning, samt beslutar om dessa tillsammans med andra enhetschefer vid behov. Berörda enhetschefer som kallas av programcontrollers ska delta vid godkännandemötet för att godkänna respektive programdelsprognos.

Landsbygdsanalysenhetens representanter tillhandahåller statistik och insikter i de resultatindikatorer som är relevanta för analyserna och kan vid behov assistera policyansvariga och länsstyrelsernas representation vid möten.

Landsbygdsnätverkets representanter deltar i både analys- och godkännandemöten för att bidra med perspektiv baserade på insikter från sitt omfattande nätverk. Nätverkskansliet kan även organisera digitala tanke- smedjor för att underlätta analysprocessen.

Samordnare för målstyrningens beslutsmöte är ansvarig för planering och koordinering före, under och efter beslutsmötet, och arbetar nära med program- och verksamhetscontrollers. Rollen innefattar även att föra mötesprotokoll, hantera diarieföring av programdelsprognoser och leda utvärderingen av målstyrningsprocessen.

9 Här listas de enheter som deltagit i målstyrningsprocessen, baserat på deltagarförteckningar från mötena för projekt- och investeringsstöd samt jordbrukarstöd. Projekt- och investeringsstöd: uppföljnings- och kontrollenheten, landsbygdsstödsenheten, EU-programsenheten, miljöanalysenheten, landsbygdsanalysenheten, näringsutvecklingsenheten, leader- och skolmjölksenheten, leader- och marknadsstödsenheten och leader- och fiskerienheten. Deltagande enheter jordbrukarstöd: landsbygdsanalysenheten, EU-programenheten, jordbruksekonomiska enheten, miljöanalysenheten, näringsutvecklingsenheten samt process- och regelenheten.

3.3.2 Målstyrningen har tre stående möten inför beslut om åtgärder

Inom målstyrningsprocessen ingår tre planerade möten: analysmöte, godkännandemöte och beredningsmöte. Projekt- och investeringsstöden genomgår processen fyra gånger per år, eftersom stödet kan sökas vid flera tillfällen. Jordbrukarstöden hanteras däremot två gånger per år i ordinarie form. En gång efter att ansökningarna för jordbrukarstöd har inkommit i april, och en gång i november då lantbrukarna inte längre kan justera i sina ansökningar. För jordbrukarstöden genomförs därtill målstyrningen två gånger per år i mindre omfattning. Här följer en fördjupad beskrivning av de olika stegen i processen. Informationen i detta avsnitt kommer från både dokumentet Interna regler¹⁰ och de beskrivningar som utvärderarna har samlat in genom intervjuer.

3.3.2.1. Förberedelser inför och genomförandet av analysmötet

Målstyrningen baseras på en programdelsprognos som bearbetas mellan de olika mötena och som i slutändan ska resultera i tydliga förslag på åtgärder. Åtgärderna kan vara av olika slag, till exempel kommunikationsinsatser, förtydliganden eller förändringar i strategisk plan. Verksamhets- och programcontrollern är ansvariga för att ta fram underlag som beskriver stödens status i form av exempelvisvis ansökningssiffror, indikatorer, handläggningsvolym, analys, och sammanställa förslag på åtgärder.

När programdelsprognosen tas fram har verksamhets- och programcontrollern ett analysmöte med deltagare från länsstyrelserna och Jordbruksverket för att samla in uppgifter. Inför analysmötet får policyansvarig och två representanter från länsstyrelsen tillgång till ett analysunderlag som program- och verksamhetscontroller tar fram. Länsstyrelserna har därefter egna interna processer för att granska underlagen, ge synpunkter och samla information från samtliga länsstyrelser. Detta sker till stor del genom SamS, en samarbetsstruktur för länsstyrelserna.

Även policyansvariga kan ta hjälp av sina nätverk. Inför och vid analysmötet uppdaterar även de policyansvariga om status, inklusive utmaningar med stöden, vilket utgör en grund för åtgärdsförslagen.

På analysmötet deltar representanter från Jordbruksverket, länsstyrelserna och landsbygdsnätverket för att skapa en helhetsbild av stöden utifrån flera perspektiv och för att diskutera förslag på åtgärder. Under analysmötet går deltagarna gemensamt igenom underlaget och fokuserar på att ta fram åtgärdsförslag för de stöd som har utmaningar och som har svårt att uppnå målen. Mötet brukar vara två timmar långt. Resultatet av analysarbetet mynnar ut i en programdelsprognos med förslag på åtgärder som skickas till deltagare på godkännandemötet.

¹⁰ Jordbruksverket. (2023). Interna regler – Målstyrning inom EU-stöden och nationella stöden (Diarienummer: 1.3.17-11383/2023).

3.3.2.2. Godkännandemöte

Vid godkännandemötet deltar enhetschefer, verksamhetscontroller, programcontroller och länsstyrelserepresentanter. Under detta möte presenteras programdelsprognosen och förslagen på åtgärder. Vid godkännandemötet beslutas vilka åtgärder som ska gå vidare.

3.3.2.3. Beredningsmöte

På beredningsmötet¹¹ deltar avdelningschefer, ekonomichef och länsstyrelserepresentanter. Vid beredningsmötet beslutas programdelsprognoserna inklusive de åtgärder som ska genomföras. Detta innebär att många roller och ansvarsområden involveras innan ett beslut om åtgärd fattas.

Beslutade åtgärder dokumenteras och fördelas mellan olika ansvarsområden. Åtgärderna förs in i en Excel-fil som biläggs den kommande programdelsprognosen. Det pågår diskussioner om att överföra denna information till Jordbruksverkets digitala system för verksamhetsplanering och uppföljning (Stratsys) för att undvika dubbelarbete och göra informationen mer tillgänglig för verksamhetsplanering och rapportering till regeringen.

3.3.3 Enheterna ansvarar för beslutade åtgärder

Efter en avslutad målstyrningsprocess ansvarar enhetscheferna vid berörda avdelningar för att driva åtgärderna vidare. Ett centralt mål med målstyrningen är att åtgärderna ska genomföras utan att öka arbetsbördan för Jordbruksverket. Åtgärderna ska i första hand genomföras inom befintliga resurser, men vid behov kan interna extraresurser sättas in för att stötta arbetet.

Beroende på vilken typ av åtgärd som ska genomföras faller ansvaret på olika ansvarsområden och avdelningar. Exempel på åtgärder är att genomföra kommunikationsinsatser där ansvaret lades på policyansvarig enhet. Ett annat exempel på åtgärd är att påverka tidpunkt av driftsättning av årliga enhetsbelopp som stödutvecklingsenheten ansvarade för.

Bemyndiganderamarna har stor påverkan på de åtgärder som beslutas, eftersom Jordbruksverket måste hålla sig inom dessa. Att så sker är också ett av syftena med målstyrningsprocessen. Beslut kan fattas upp till en viss bemyndiganderam (budgetnivå), men ytterligare utbetalningar krävs för att frigöra mer bemyndiganderam för nya beslut. Därför kan det bli nödvändigt att handlägga fler utbetalningsansökningar för att frigöra budget och nå uppsatta mål. Verksamhetscontrollern har det yttersta ansvaret för att se till att åtgärderna hålls inom Jordbruksverkets bemyndiganderamar. Om det finns risk för avvikelser förväntar sig övriga roller i processen att få återkoppling, så att en lösning kan hittas tillsammans.

¹¹ Efter att utvärderingen genomförts bytte detta möte namn till beslutsmöte.

3.3.4 Centrala dokument i målstyrningsprocessen

Jordbruksverket har tagit fram interna dokument och processer för att tydliggöra hur målstyrningen ska gå till. Dessa beskriver vi i detta avsnitt. Viktigt att nämna är att det pågår ett arbete med att uppdatera flera av dessa enligt de justeringar som genomförs, eller kommer genomföras, i processen. Vi som utvärderare hade inte tillgång till nya fastställda dokument under utvärderingen.

Målstyrning inom EU-stöden och de nationella stöden är ett dokument som är framtaget för att reglera målstyrningen inom EU-stöden och de nationella stöden för EU:s gemensamma jordbrukspolitik, havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet samt andra nationella eller EU-finansierade stöd. I dokumentet beskrivs roller, processer och ansvarområden för målstyrningen och det är detta dokument som ligger till grund för målstyrningen. Det pågår för närvarande ett arbete med att göra justeringar av dessa interna riktlinjer och processbeskrivningar utifrån att forma arbetet mer utifrån Jordbruksverkets förutsättningar och behov.¹²

Styr- och samverkansformer mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna i målstyrnings- och reformarbetet är ett underlag med slutlig version framtagen 2023-03-17. Dokumentet beskriver hur och när samverkan mellan Jordbruksverket och länsstyrelsen ska ske. Dokumentet håller på att omarbetas för närvarande.

¹² Uppdaterade interna regler för målstyrning för den strategiska planen beslutades av Jordbruksverkets generaldirektör efter att utvärderingen genomfördes. Dessa nya interna regler gäller den strategiska planen och inte havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet.

4 Resultat och analys

I detta kapitel presenterar vi resultaten av vår (Rambolls) analys. Underlaget har till stor del bestått av intervjuer med Jordbruksverket och stödmyndigheterna, men även av information från centrala dokument, från ett möte i målstyrningsprocessen som vi har deltagit vid samt från andra möten med representanter för Jordbruksverket. Resultaten presenteras i två delar, först utifrån utvärderingskriteriet ändamålsenlighet (i [avsnitt 4.1](#)), därefter utifrån kriteriet effektivitet (i [avsnitt 4.2](#)).

4.1 Målstyrningens ändamålsenlighet

I detta avsnitt presenteras resultat och analys av huruvida målstyrningen uppfyller sitt syfte, som är att bidra till

- att EU-fonderna nyttjas fullt ut och når målen,
- en förbättrad styrning av verksamheten för att nå mål inom beslutade ramar,
- en bättre kvalitet och tydlighet i redovisade underlag,
- ett hållbart arbetssätt över tid samt
- att arbetsinsatsen på sikt inte ska öka för Jordbruksverket.

I avsnittet besvarar vi följande frågor:

- Uppfyller målstyrningen sitt syfte, i så fall, på vilket sätt?
- I vilken utsträckning möter analyser och andra underlag behoven hos beslutsfattare inom målstyrningen?

4.1.1 Målstyrningen bidrar till att uppfylla de övergripande syftena men det är komplext att samordna flera mål

Vi bedömer att målstyrningen i stort uppfyller de övergripande syftena. Tack vare att det ingår en systematisk insamling och analys av data i målstyrningsprocessen blir det enklare dels för de involverade att identifiera avvikelser, dels för Jordbruksverket att styra mot att nå EU-målen. Dessa insikter bidrar också till en förbättrad styrning av verksamheten, då analyserna möjliggör mer informerade beslut. Dock finns utmaningar med att samordna olika mål och ekonomiska ramar.

I intervjuer med både Jordbruksverket och länsstyrelserna lyfter flera att processen i stora drag är logisk och att det finns en röd tråd. Initialt fanns det problem och otydligheter i processen men mycket av det underlag som togs fram av den externa konsulten har omarbetats för att passa Jordbruksverkets verksamhet bättre. Vi ser det som positivt att Jordbruksverket löpande analyserar processen och gör förbättringar, vilket bidrar till att

skapa ett hållbart arbetssätt över tid. I intervjuerna framkommer det även att EU-kommissionen tidigare ofta upptäckte avvikelser, vilket tvingade Jordbruksverket att agera snabbt och ibland under tidspress. Detta resulterade inte alltid i optimala lösningar. Dessutom tydliggör målstyrningen EU:s krav på rapportering och måluppfyllelse för de involverade, enligt intervjuerna, och bidrar till att skapa en helhetsbild av kraven och deras roll att uppfylla dem. Denna helhetsbild gör det lättare att se hur de olika delarna av arbetet hänger ihop och hur det påverkar den övergripande måluppfyllelsen. Flera på Jordbruksverket uttrycker att den tid och de resurser som läggs på processen är meningsfulla och motiverade. Trots att processen för målstyrningen idag bidrar till en ökad arbetsbelastning i vissa perioder uttrycker flera intervjuade att den bidrar till en effektivare målstyrning.

Det finns dock svårigheter i att samordna mål för den strategiska planen, som de särskilda målen, med mål för de olika stöden, som exempelvis antal hektar eller sökande för ett visst stöd, och ekonomiska ramar. Både Jordbruksverket och länsstyrelserna uttrycker i intervjuer att det ibland kan vara utmanande att få ihop alla dessa mål till en sammanhängande helhet för målstyrningen. En representant från länsstyrelsen nämner till exempel att de vanligtvis följs upp baserat på antalet handlagda ärenden, medan målen inom målstyrningsprocessen istället kan handla om andra faktorer, som utbetalda belopp. Detta menar den intervjuade kan skapa motstridiga instruktioner. Till exempel kan länsstyrelsen ha uppnått målen för antalet handlagda ärenden, men ärendena kan vara "för små" för att nå de ekonomiska målen.

Ett annat exempel på hur olika mål inom samma process bidrar till ökad komplexitet är relaterat till det finansiella perspektivet och bemyndiganderamarna. Enligt en intervju med Jordbruksverket kan åtgärder som syftar till att öka antalet ansökningar och utbetalningar belasta de ekonomiska ramarna. Därför betonar den intervjuade att policyansvariga bör förankra sådana åtgärder i förväg med verksamhetscontrollern för att säkerställa att de är genomförbara och att de ryms inom de finansiella ramarna.

Sammanfattning

Vi anser att målstyrningsprocessen i huvudsak bidrar till att Jordbruksverket kan nå de övergripande syftena. Processen bidrar till att Jordbruksverket kan identifiera avvikelser och möjliggör effektivare styrning, jämfört med tidigare programperioder.

Vi bedömer att processen är logisk, med en tydlig röd tråd som integrerar EU-krav på rapportering, samt ger en förståelse för helheten för involverade på både Jordbruksverket och länsstyrelserna. Däremot konstaterar vi att det är komplext att samordna flera olika mål i en process.

4.1.2 Strukturen för att identifiera och prioritera åtgärder kan förbättras

Ett återkommande tema i intervjuerna är svårigheten kring att identifiera och prioritera rätt åtgärder för att nå de uppsatta EU-målen. Vi identifierar flera hinder för detta, bland annat att inga extra resurser sätts in för att underlätta insatserna. När inga extra resurser finns begränsar det handlingsutrymmet. Det finns inte heller några tydliga kriterier för hur åtgärder ska väljas ut.

I intervjuerna framgår att fokus ofta läggs på kommunikationsinsatser riktade till dem som söker stöd. Både intervjuade från Jordbruksverket och länsstyrelsen framhåller att detta kan ha flera orsaker.

För det första är kommunikationsinsatser relativt enkla att genomföra och att de därför prioriteras, även om problemet inte alltid kan lösas med mer kommunikationsinsatser. Om exempelvis lantbrukare upplever att stödnivån är för låg kommer de ändå inte att ansöka om stödet, oavsett hur omfattande kommunikationsinsatserna är. Ett exempel som framgår i processutvärderingens del två är investeringsstödet för bevattningsdammar där stödnivån på 30 procent av kostnaden minskar incitamenten för lantbrukare att söka stödet¹³.

För det andra kan ett fokus på kommunikation bero på att det fortfarande är tidigt i programperioden och att det därför kan vara motiverat med mer kommunikation. Om det framgår att kommunikation inte räcker till kan det bli aktuellt att komplettera den eller övergå till andra åtgärder, som exempelvis att justera ersättningsnivåerna eller se över handläggningstiderna.

En annan faktor som påverkar processen är de strukturer och kriterier som Jordbruksverket använder för att identifiera och prioritera åtgärder. Enligt en intervju finns det tydliga riktlinjer för när åtgärder ska vidtas, baserat på procentintervaller som visar hur nära eller långt ifrån målen ett stöd är. Om ett stöd riskerar att inte nå sina mål markerar den ansvariga detta för vidare analys. Däremot framkommer det i flera intervjuer, både med Jordbruksverket och länsstyrelserna, att respondenterna inte känner till hur åtgärder väljs ut och prioriteras inom målstyrningsprocessen.

Inför analysmöten ansvarar de policyansvariga för att föreslå åtgärder. Vi har inte uppfattat att policyansvariga har tillgång till riktlinjer kring vilka åtgärder som är effektiva att föreslå vid olika scenarier, det vill säga vilka åtgärder som har evidens. I stället är det upp till de policyansvariga att ta fram åtgärdsförslag efter egen kunskap och erfarenhet, vilket både ställer stora krav på medarbetaren och kan variera beroende på vilken person som är policyansvarig.

På analysmötena finns det möjlighet att diskutera åtgärderna och lämna förslag till fler åtgärder. På de efterföljande mötena för godkännande och beredning

13 Fägerlind, C., Henriksson, J., Berg, M., Mahmood, Q., Nilsson, D. & Sandberg, S. (2024). *Stödets och ersättningarnas utformning. Processutvärdering av Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitik 2023–2027*. Utvärderingsrapport 2024:8. Jordbruksverket.

görs, enligt en intervjuad, en kvalitativ bedömning av vilka åtgärder som ska genomföras och vilka resurser som behövs. Inte heller där är det helt tydligt för oss utvärderare vilka kriterier som ligger till grund för besluten om vilka åtgärder som är mest lämpade att genomföra.

Sammanfattning

Vi bedömer att det i dagsläget inte finns tydliga gemensamma strukturer för att identifiera och prioritera åtgärder. Denna del av processen är därmed sårbar och beroende av enskilda medarbetares erfarenhet och kompetens, vilket kan leda till att vissa åtgärder blir av lägre kvalitet och att målstyrningsprocessens effektivitet påverkas negativt.

4.1.3 Strukturen i uppföljningen av åtgärder har brister

För närvarande är uppföljningen av åtgärderna inte tillräckligt systematisk och sker främst genom mejl och Excelfiler, vilket enligt vår bedömning inte ger en tillräckligt strukturerad och överskådlig process.

Inför varje ny omgång i målstyrningsprocessen skickar programcontrollern ut ett mejl med frågor och begär återkoppling från de som är ansvariga för åtgärderna. Informationen sammanställs sedan i en Excelfil. Sedan skapas en lista med dessa pågående åtgärder som läggs i en bilaga till programdelsprognosen. Just nu pågår ett arbete på Jordbruksverket som syftar till att flytta denna kommunikation från mejl och Excel till Stratsys¹⁴, vilket enligt de intervjuade skulle underlätta uppföljningen och göra processen mer överskådlig. Enligt en intervju hjälper en konsult till med att utveckla systemet, och arbetet bedöms ha kommit långt.

I intervjuerna uttrycker flera respondenter att beslutade åtgärder ofta upprepas genom flera omgångar av processen och att det inte går att se huruvida de har lett till önskad förändring. På både Jordbruksverket och länsstyrelserna finns medarbetare som är involverade i målstyrningen men som upplever att de inte är fullt delaktiga i uppföljningen, och många efterfrågar mer återkoppling kring åtgärdernas utfall. Vi på Ramboll delar denna uppfattning, eftersom programdelsprognosen för närvarande endast visar åtgärdens status som antingen pågående eller avslutad.

14 Stratsys är Jordbruksverkets digitala system för verksamhetsplanering och uppföljning.

Sammanfattning

Vi bedömer att uppföljningen av genomförda åtgärder kan utvecklas vad gäller vilka åtgärder som följs upp, hur det går till och vilka som får del av denna information.

Vi bedömer att en mer välutvecklad uppföljning skulle generera mer information om respektive åtgärds effektivitet, vilket också skulle underlätta vid framtida beslut om vilka insatser som bör sättas in när ett stöd riskerar att inte nå målen.

4.1.4 Programdelsprognoserna ger en bra nulägesbild men har förbättringspotential

Det viktigaste underlaget i målstyrningsprocessen är programdelsprognoserna och i intervjuerna framkommer det att underlaget är omfattande och ger en bra nulägesbild. Samtidigt bedömer vi att det finns förbättringspotential, särskilt när det gäller hur informationen presenteras och att inkludera djupare analyser.

Det finns två programdelsprognoser inom målstyrningen för den strategiska planen: en för jordbrukarstöd och en för projekt- och investeringsstöd. Även om dessa programdelar presenteras något olika, med åtgärder för projekt- och investeringsstöd i en bilaga och för jordbrukarstöd i sammanfattningen, är de resultat och analyser som presenteras i utvärderingen relevanta och applicerbara på båda prognoserna.

Flera av de intervjuade, både på Jordbruksverket och på länsstyrelserna, har efterfrågat enklare och mer visuellt tilltalande sätt att presentera data, som grafer och visualiseringar, för att tydligare framhäva huvudbudskapen och underlätta snabb identifiering av viktiga insikter. Vi delar denna bedömning efter en genomgång av några programdelsprognoser. Det framkommer dock i en intervju att det för närvarande sker uppdateringar och förbättringar i rapport-layouten, vilket är ett resultat av löpande intern utvärdering av processen.

Det finns även önskemål bland de intervjuade om att förtydliga vissa delar i prognosen. Analysen i programdelsprognoserna är exempelvis inte alltid tillräckligt djupgående. Ett flertal intervjuade personer menar att det vore värdefullt att undersöka synergier mellan olika stöd. Till exempel skulle investeringsstöd för stallar kunna kopplas till betesmarker för att se hur dessa påverkar varandra.

I intervjuerna framkommer det även att länsstyrelserna ibland upplever att deras perspektiv tappas bort i analysen. Länsstyrelserna har ofta lokal kunskap som inte syns i statistiken, exempelvis kring söktryck för olika stöd. Att deras perspektiv inte kommer fram i analysen kan leda till en missvisande uppfattning av faktiska förhållanden, speciellt när det gäller intresset och

efterfrågan av olika stödåtgärder. Till exempel vet länsstyrelsen att ansökningar som gäller bevattningsdammar kommer att beviljas så snart tillståndprocessen är klar, men detta syns inte i programdelsprognosen.

Sammanfattning

Vi bedömer att programdelsprognosen är omfattande och ger en bra nulägesbild men att det finns förbättringspotential, särskilt när det gäller hur informationen presenteras och att inkludera djupare analyser.

4.1.5 Bemyndiganderamar försvårar arbetet med programdelsprognoserna

En annan central del av den strategiska planen är bemyndiganderamarna, som styr hur mycket medel som kan betalas ut. I flera intervjuer framkommer det att det är svårt att förutsäga hur mycket medel som faktiskt kommer att betalas ut, eftersom inte alla beslut leder till utbetalningar. Jordbrukarstöden är dock lättare att förutsäga eftersom de kommer vid specifika tider på året och ofta följer liknande mönster i ansökt areal mellan åren. Projekt- och investeringsstöd är mer svårprognostiserade eftersom ansökningarna kommer in oregelbundet och utbetalningarnas storlek kan variera.

4.2 Målstyrningens effektivitet

I detta avsnitt presenterar vi vårt resultat och vår analys av huruvida samverkan mellan och inom myndigheterna är utformad på ett sätt så att kommunikation och beslutsprocesser fungerar väl, det vill säga hur effektivt arbetet med målstyrningsprocessen är när det gäller roller, ansvarsområden samt samverkan med stödmyndigheterna.

Här kommer vi att besvara följande frågor:

- Hur sker samverkan mellan och inom myndigheterna i målstyrningen?
- Hur fungerar de olika rollerna, grupperna och ansvarsområdena i målstyrningsarbetet?
- Vilka processer i målstyrningen kan förtydligas och förbättras?

4.2.1 Jordbruksverkets interna ansvarsfördelning fungerar väl men policyansvarigas roll behöver förtydligas

I intervjuerna med Jordbruksverket framgår det att det finns tydliga interna rollbeskrivningar och ansvarsområden, och att Jordbruksverket löpande har utvecklat och förbättrat dem. Flera lyfter särskilt fram att samarbetet mellan

verksamhetscontrollers och programcontrollers fungerar bra, och att berörda aktivt har arbetat för en tydlig rollfördelning och ansvarsfördelning för vem som ska leverera vilken information. Däremot finns det utrymme för förbättringar när det gäller de policyansvarigas roll. Utvärderarna delar denna bedömning, särskilt eftersom policyansvariga utgör en central roll i målstyrningsarbetet.

Det framkommer i intervjuerna att de policyansvariga inte alltid har klara riktlinjer kring vad deras ansvar innefattar. Detta framgår både i intervjuer med policyansvariga själva och med andra roller inom målstyrningsprocessen. En konsekvens av detta är att policyansvariga delvis tolkar sin roll och sitt ansvar olika, vilket innebär att utfallet av deras arbete kan variera. En förklaring till detta, som har dykt upp i intervjuerna, är att just denna roll har genomgått en del förändringar vilket kan ha skapat otydligheter. Tidigare låg policyansvaret på en enskild person, vilket sedan har ändrats till att ansvaret ligger på en enhet. I intervjuer med Jordbruksverket framkommer dock att det i praktiken fortfarande är så att ansvaret ligger hos enskilda personer. Därtill varierar arbetsbördan hos policyansvariga stort, eftersom vissa ansvariga kan ansvara för en stor mängd stöd medan andra har färre. Det finns också skillnader i hur stora utmaningar stöden har när det kommer till måluppfyllelse.

Sammanfattning

Vi bedömer att roller och ansvarsområden internt på Jordbruksverket generellt fungerar väl men att det inte fullt ut gäller rollen som policyansvarig.

Vi bedömer att det finns stora variationer i hur enskilda medarbetare tolkar rollen som policyansvarig, vilket i sin tur kan leda till att analyser och åtgärder blir av olika kvalitet.

4.2.2 Målstyrningen kräver mycket arbete men tiden är väl investerad

Målstyrningsprocessen kräver mycket arbete, och det är många stöd som ska analyseras samtidigt, men samtliga intervjuade uttrycker att det är väl investerad tid. Därtill anser samtliga intervjuade att frekvensen för att genomgå processen är lagom – fyra gånger per år för projekt- och investeringsstöden och två gånger per år för jordbrukarstöden. De intervjuade framhåller dock att det ibland kan vara utmanande att hinna med de nödvändiga analyserna och uppföljningarna inom givna tidsramar.

Sammanfattning

Vi bedömer att målstyrningsprocessen i stort är effektiv sett till sin omfattning och att investerade resurser är adekvata givet de fördelar för målstyrningen som de medför.

4.2.3 Analysmötet har förbättringspotential

Flera från både Jordbruksverket och länsstyrelserna har uttryckt i intervjuerna att analysmötena har allt för stort fokus på rapportering, och att de i stället önskar mer analys och diskussion. Vi delar denna bild med de intervjuade.

Det är ofta ett stort antal deltagare på mötet, och det är ett digitalt möte vilket gör det svårt att komma till tals. Det pågår just nu ett förbättringsarbete av analysmötena, vilket är ett resultat av återkommande interna utvärderingsmöten av processen. I en intervju framkommer det att Jordbruksverket ska förlänga mötestiden för analysmötet från två timmar till två och en halv timme. Utvärderarna ser det som positivt men ser även ett behov av att utveckla och effektivisera hur deltagare kan komma med inspel under mötet. Flera intervjuade lyfter dessutom att vissa inspel som deltagare ger i mötet inte tas vidare, och vi bedömer därför också att det kan finnas ett behov av att se över hur uppföljning och återkoppling av mötena går till.

Sammanfattning

Vi bedömer att analysmötena har för stort fokus på rapportering och för lite på analys och diskussion.

Vi bedömer vidare att det finns ett behov av att utveckla hur deltagarna på mötet kan komma med inspel och hur de sedan följs upp.

4.2.4 Begränsade förutsättningar hindrar länsstyrelserna från att bidra fullt ut till målstyrningen

En utmaning i målstyrningsprocessen är att länsstyrelserna inte har tillräckligt goda förutsättningar att delta i målstyrningsprocessen. Det är något som framkommer tydligt i intervjuerna både med Jordbruksverket och med länsstyrelserna. Vi bedömer att det finns brister i tydlighet kring länsstyrelsernas roll, mandat, vad som förväntas av dem och i tidsmässiga begränsningar.

Länsstyrelserepresentanterna framhåller i intervjuerna att de ibland har svårt att navigera i sin roll eftersom de förväntas representera samtliga län samtidigt som de har begränsat med mandat, resurser och tid. De har en komplicerad uppgift där de ska ta hänsyn till mycket.

Länsstyrelserna uttrycker att de gärna vill bidra mer, men att de har begränsad tid för att läsa och ge feedback på underlag inför analysmötena. Det handlar oftast om runt fem arbetsdagar men det kan variera. Detta leder till att de måste prioritera sin inläsning till vissa delar av underlagen, vilket påverkar deras möjlighet att ge heltäckande synpunkter. De nämner även att digitala möten med många deltagare försvårar deras möjligheter att framföra åsikter. En länsstyrelserepresentant uttrycker ett önskemål om att den policyansvariga skulle kunna kontakta dem innan underlaget skickas ut, vilket skulle möjliggöra för dem att komma med relevanta inspel.

Därtill är det enbart två länsstyrelserepresentanter som deltar aktivt i processen vid respektive möte, och de två representanterna är dessutom olika personer mellan de tre mötena. Det innebär visserligen att flera länsstyrelserepresentanter är involverade, men skapar också utmaningar i samordningen för länsstyrelserna då olika representanter för deras talan i olika mötesforum. I intervjuerna framkommer det att länsstyrelserna håller på att se över sina egna interna processer för att förbättra sin möjlighet att bidra i målstyrningsprocessen.

Sammanfattning

Vi bedömer att det finns brister i tydlighet kring länsstyrelsernas roll, mandat, vad som förväntas av dem och i tidsmässiga begränsningar.

4.2.5 Brister i samverkan mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna försvårar målstyrningsprocessen

Vi ser att samverkan mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna kan utvecklas. Samverkan sker idag främst under möten som är kopplade till målstyrningsprocessen, men länsstyrelserna upplever att dessa tillfällen är otillräckliga för att bidra fullt ut.

Länsstyrelserna lyfter fram i intervjuer att det finns behov av ett bättre informationsflöde och fler kontinuerliga diskussioner. Jordbruksverket uttrycker i intervjuer att länsstyrelserna spelar en viktig roll i processen, eftersom de har en djupare förståelse för de sökandes behov och lokala förutsättningar. Även länsstyrelserna själva anser att de fyller en viktig funktion och önskar att de kunde vara mer delaktiga. Vi på Ramboll delar de intervjuades bedömning att denna del av processen är otillräcklig för att nå den fulla potentialen av samverkan.

Ett hinder som framkommer är avsaknaden av ett forum för regelbundna samtal mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna. Tidigare fanns ett sådant forum inom landsbygdsprogrammet, vilket beskrivs som framgångsrikt och något som kan tjäna som modell för ett framtida liknande initiativ. I en intervju framgår att det kan vara svårt att veta vart länsstyrelserna ska vända sig vid frågor.

Ett exempel som framhävs i intervjun är mötesforumet SUSS (styrnings- och uppföljningssystem i samverkan), som har ett forum för jordbrukarstöd och ett för projekt- och investeringsstöd. Den intervjuade menar dock att inte alla målstyrningsfrågor passar inom ramen för detta forum, då det oftast är fokus på budget.

Sammanfattning

Vi bedömer att samverkan mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna kan utvecklas, främst genom förbättrade informationsflöden och ett forum för regelbundna samtal. En förbättrad samverkan kan bidra till högre kvalitet och effektivitet i målstyrningsprocessen genom att länsstyrelsernas kompetens tas tillvara i högre grad.

4.2.6 Länsstyrelserna har begränsade möjligheter att genomföra åtgärder inom ramen för målstyrningsarbetet

Länsstyrelserna uttrycker att de har begränsade möjligheter att själva genomföra åtgärder inom ramen för målstyrningsprocessen, eftersom deras huvudsakliga uppdrag är att stödja Jordbruksverket och inte att implementera specifika åtgärder. Detta försvåras också av att Jordbruksverket i sin tur upplever att de inte kan fatta beslut som direkt påverkar länsstyrelsernas arbete, vilket begränsar vilka åtgärder som Jordbruksverket kan föreslå. Därtill betonar länsstyrelserna att de ofta ser tendenser, som till exempel förändrade söktryck, tidigare än Jordbruksverket. Länsstyrelserna agerar då utifrån dessa tendenser, men de åtgärder som Jordbruksverket senare tillsätter kan skilja sig från de åtgärder som länsstyrelserna då redan har vidtagit. De åtgärder som länsstyrelserna själva genomför följs i dagsläget inte upp inom ramen för målstyrningsarbetet.

Sammanfattning

Vi bedömer att målstyrningen skulle utvecklas om det blev tydligare vilka åtgärder som kan utföras av länsstyrelserna, samt om Jordbruksverket fick en bättre överblick över vilka åtgärder som länsstyrelserna genomför.

4.2.7 I dagsläget finns ingen samverkan med Skogsstyrelsen eller Sametinget i målstyrningsarbetet

Enligt den strategiska planen för jordbrukspolitiken ska Skogsstyrelsen och Sametinget involveras i målstyrningsprocessen vid behov. I intervjuer med Jordbruksverket framkommer det att det hittills inte har uppstått något behov av att involvera dessa aktörer. En förklaring till detta som Jordbruksverket lyfter är att det är få stöd som Skogsstyrelsen och Sametinget handlägger,

och de påverkar därför måluppfyllelsen relativt lite i relation till andra stöd. Att man inte har upplevt något sådant behov kan också bero på att det är tidigt i programperioden. I intervjuer med både Skogsstyrelsen och Sametinget framkommer det däremot att de gärna skulle vilja involveras i målstyrningsprocessen.

I intervjun med Sametinget uttrycker de en önskan om att involveras mer i processen eftersom de besitter viktig kunskap om rennäringen och förstår glesbygdens behov och förutsättningar. De anser att ett återkommande problem är att målen för de olika stöden inte överensstämmer med vad som är relevant för exempelvis rennäringen. Ett specifikt exempel som lyfts fram i intervjun är fokuset på att utöka djurhållning, vilket inte är applicerbart inom rennäringen.

Även Skogsstyrelsen uttrycker en önskan om att vara mer involverad i målstyrningsprocessen. De handlägger i dagsläget enbart en stödriktning inom stöd för kompetensutveckling, men ser ändå ett behov eftersom stödet inte ligger i fas med målsättningen. I intervjun framkommer det att söktrycket har varit väldigt högt och att Skogsstyrelsen ligger efter med handläggningen. Det är även många ansökningar som behöver kompletteras med mer information. I en intervju med en enhetschef på Jordbruksverket framkommer det att det blir svårare och svårare för dem att nå skogsägare, och att det kan finnas ett behov att involvera Skogsstyrelsen i högre grad framöver.

Sammanfattning

Vi bedömer att det kan finnas ett större behov av att involvera Skogsstyrelsen och Sametinget i målstyrningsprocessen än vad som hittills upplevts av Jordbruksverket. Detta behov beror på hur måluppfyllelsen för de aktuella stöden utvecklar sig. Positivt är att båda myndigheterna vill bli mer involverade.

5 Slutsatser och rekommendationer

I detta kapitel presenterar vi slutsatser och rekommendationer för det vidare arbetet med målstyrningsprocessen som vi på Ramboll har kommit fram till.

5.1 Målstyrningen bidrar till att uppfylla de övergripande syftena

Utvärderingen visar att målstyrningen bidrar till att uppfylla sina övergripande syften. Utvärderingen visar också att det på Jordbruksverket finns en tydlig intern struktur för hur målstyrningen ska hanteras. Intervjuer med berörda parter visar en allmän nöjdhet med hur processen fungerar internt och att det är välinvesterad tid. Detta är en viktig grund för en effektiv styrning. Samtidigt visar utvärderingen att det finns utmaningar med att samordna målen för den strategiska planen, som de särskilda målen, med mål för de olika stöden och ekonomiska ramar. Både Jordbruksverket och länsstyrelserna uttrycker i intervjuer att det ibland kan vara utmanande att få ihop alla dessa mål till en sammanhängande helhet för målstyrningen. Detta skapar ett komplext arbete med att balansera motstridiga prioriteringar och mål i målstyrningsprocessen. I förlängningen kan det exempelvis leda till en ineffektiv resursanvändning och att olika delar av verksamheten arbetar i olika riktningar, vilket kan försvaga den samlade styrningen och skapa osäkerhet kring ansvarsfördelning och måluppfyllelse.

Vi har valt att inte lämna en rekommendation för denna specifika slutsats eftersom frågan är komplex och saknar en tydlig lösning. Vi bedömer att ytterligare analys och överväganden krävs för att kunna ge en välgrundad rekommendation. Nedan lyfter vi dock de behov vi har identifierat.

Det finns behov av en förbättrad målstyrningsprocess som ser till helhetsnivån för den strategiska planens måluppfyllelse. Processen bör hantera de motstridiga prioriteringarna på ett systematiskt sätt för att se till att varje mål får rätt balans och uppmärksamhet. Detta gäller inte enbart mål kring output- eller resultatindikatorer, utan även de särskilda målen i den strategiska planen behöver beaktas. För att hantera detta skulle Jordbruksverket exempelvis behöva utveckla en tydligare och mer enhetlig ram för prioritering och samordning av mål. Det kan göras genom att skapa ett strukturerat verktyg eller ett forum för regelbunden dialog mellan ansvariga enheter, där program mål och verksamhetsmål kan jämföras för att säkerställa en gemensam riktning.

Därtill finns det behov av att identifiera och hantera motstridiga prioriteringar i ett tidigt skede. Det behövs också en struktur för både uppföljning och utvärdering av hur väl olika åtgärder bidrar till både program mål, mål för de olika stöden och ekonomiska ramar. På så sätt kan Jordbruksverket bättre balansera olika krav och säkerställa en mer effektiv och sammanhållen målstyrning.

5.2 Programdelsprognoserna behöver en tydligare presentation och en djupare analys

Utvärderingen visar att programdelsprognoserna är omfattande men att det finns möjligheter till förbättringar kring presentation och analys av information. Det finns behov av att förenkla och göra det lättare för läsaren att identifiera vilken information som hen behöver förhålla sig till. Stora mängder information kan snabbt bli överväldigande och leda till att mottagaren missar viktig information. Särskilt utmanade är det för mottagarna att förstå status för pågående eller genomförda åtgärder, som idag ligger i en bilaga till prognosen för projekt- och investeringsstöd. Det är även svårt för läsaren att navigera bland de olika åtgärderna, vilket försvårar översikten och förståelsen.

Vi ser också potential att fördjupa den analys som skrivs i programdelsprognoserna, då vissa delar upplevs som alltför grundläggande. För att optimera målstyrningen krävs en mer djupgående analys som inte enbart fokuserar på enskilda stöd, utan även tar hänsyn till synergier och samband mellan olika typer av beslutade åtgärder i målstyrningen. Genom att förstå hur dessa stöd samverkar och tillsammans bidrar till måluppfyllelsen kan Jordbruksverket få en mer överskådlig bild.

Rekommendation: Utveckla och mottagaranpassa programdelsprognoserna

Vi föreslår att Jordbruksverket ser över programdelsprognoserna för att säkerställa att de fyller de olika mottagarnas behov. Vi ser till exempel ett behov av att data presenteras på ett enklare och mer visuellt tilltalande sätt. Exempelvis kan grafer och visualiseringar användas för att tydligare framhäva huvudbudskapen och ge läsaren möjlighet att snabbt hitta viktiga insikter. Det kan också innebära att använda rapporteringsformat som är anpassade för olika mottagare och digitala verktyg för att visualisera data på ett intuitivt och lättbegripligt sätt. Det gäller till exempel åtgärderna som presenteras i en bilaga till programdelsprognosen för projekt- och investeringsstöd.

Jordbruksverket bör se till att rapportering följer en enhetlig struktur genom att granska vilken typ av information som inkluderas. Något som bör inkluderas i bilagan med åtgärder i programdelsprognosen är information om vilken effekt som åtgärderna förväntas ge (se vidare diskussion i 5.3). Vi föreslår att Jordbruksverket i samma dokument kategoriserar åtgärderna i olika typer, exempelvis baserat på deras omfattning eller karaktär. På så sätt blir det tydligt om rör sig om ändringar i utlysningar, kommunikationsinsatser mot de sökande eller om det handlar om interna processer på Jordbruksverket.

5.3 Kriterierna för val av åtgärder behöver utvecklas

Utvärderingen visar att de val och prioriteringar av åtgärder som görs i målstyrningsprocessen inte baseras på en tydlig struktur eller kriterier. Det är inte heller tydligt vilka typer av åtgärder som kan genomföras. De policyansvariga ska ta fram förslag till åtgärder, men utvärderingen visar att det finns ett personberoende. Det finns risk för att det kan leda till skillnader i hur djupgående analysen blir och därför kan ett personberoende följaktligen påverka åtgärdernas träffsäkerhet. En sådan struktur kan leda till ineffektiv resursanvändning och svårigheter att implementera rätt åtgärder vid rätt tidpunkt.

Vidare prioriterar Jordbruksverket i dagsläget ofta kommunikationsinsatser. Eftersom man nu befinner sig i den inledande halvan av perioden för den strategiska planen kan det vara motiverat, men det kan också tyda på en kortsiktig lösningsstrategi där fokus ligger på att försöka hantera symptom snarare än på att adressera underliggande problem. Om jordbrukare upplever att stödnivån är för låg kommer inte kommunikation ensamt att öka antalet ansökningar. I syfte att öka måluppfyllelsen kan det därför finnas anledning att göra en djupare analys för att bättre förstå vilka åtgärder som verkligen krävs.

Rekommendation: Inför tydligare kriterier för hur man väljer och prioriterar åtgärder

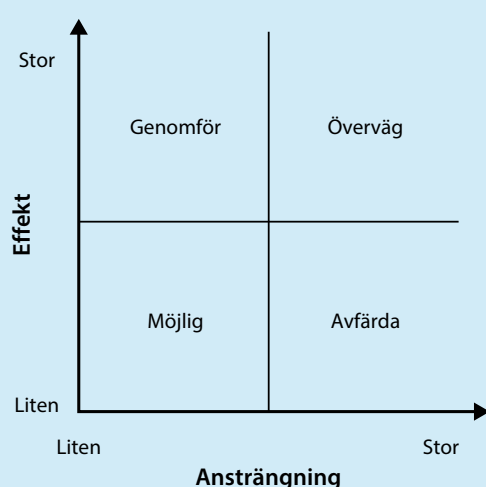
Vi anser att Jordbruksverket bör införa tydligare kriterier för hur involverade i målstyrningsprocessen väljer och prioriterar åtgärder.

När det gäller att välja åtgärder bör Jordbruksverket definiera tydligare mål genom att specificera ett önskat tillstånd för varje åtgärd. Det är också viktigt att utgå från en grundlig analys av varför stödet inte når sina mål och identifiera orsakssamband mellan problem, åtgärder och förväntade effekter. Genom tydligare mål som klargör vad varje åtgärd ska åstadkomma skapas en gemensam förståelse bland de policyansvariga och andra involverade under godkännande- och beredningsmötet. Därtill bör Jordbruksverket införa riktlinjer som kan användas för att avgöra vilka åtgärder som är lämpliga vid olika behov. Sådana riktlinjer bidrar till en tillämpning som är mer likvärdig och samstämmig.

När det gäller att prioritera åtgärder föreslår vi att Jordbruksverket inför kriterier som säkerställer att det är de mest relevanta åtgärderna som prioriteras. Sådana kriterier bör omfatta exempelvis effekt, resursbehov och genomförbarhet. Med ett kriterium för effekt menar vi här vilken potential åtgärden har att uppnå positiva förändringar eller lösa identifierade problem. Ett kriterium för resursbehov innebär en bedömning av vilka resurser som krävs i förhållande till den förväntade effekten, medan ett

kriterium för genomförbarhet innebär att åtgärderna ska kunna genomföras inom de givna tids- och resursramarna. Genom att använda dessa kriterier kan Jordbruksverket säkerställa att åtgärderna blir mer träffsäkra och har större sannolikhet att bidra till att lösa de identifierade problemen.

Som stöd för policyansvariga och övriga berörda presenterar vi i [figur 5](#) en enkel prioriteringsmatris som kan användas vid analys- och beredningsmöten. Samma modell kan även tillämpas i ett senare utvärderingsskede, när utfallet av åtgärderna är känt, för att skapa lärande om olika åtgärders effektivitet.



Figur 5. Prioriteringsmatris.

5.4 I målstyrningsprocessen saknas uppföljning av åtgärders resultat

I dagsläget fokuserar uppföljningen i målstyrningsprocessen enbart på huruvida åtgärder har genomförts eller är pågående, och inte på vilka resultat de har lett till eller vilken påverkan de har haft på måluppfyllelsen. Uppföljningen av åtgärderna är fragmenterad och sker främst genom information i mejl som sammanställs i Excelfiler, vilket inte ger en tillräckligt strukturerad och överskådlig process. Vi ser därför ett behov av att förbättra återkopplingen i uppföljningsprocessen för att se till att åtgärderna inte bara genomförs, utan även att deras effekter kan mätas och följas upp. Att uppföljningen flyttas över till verksamhetsplaneringssystemet Stratsys ser vi som ett positivt steg i riktning mot en mer systematisk och transparent uppföljning. Samtidigt behöver Jordbruksverket se över vilken typ av information som ska inkluderas och utveckla en plan för hur effekterna av de olika åtgärderna ska följas upp på ett effektivt sätt.

Rekommendation: Utveckla uppföljningen av åtgärder

Vi rekommenderar att Jordbruksverket utvecklar uppföljningen av åtgärderna. Uppföljningen är nödvändig för att fastställa om specifika åtgärder verkligen leder till önskade utfall, resultat och effekter. På så sätt kan organisationen successivt stärka sitt lärande, vilket i sin tur leder till åtgärder av högre kvalitet och en mer effektiv målstyrning.

Vi anser att Jordbruksverket bör utforma en plan för uppföljningen av åtgärder. I den ska det framgå hur och när uppföljningen ska ske. Därtill bör det finnas klara kriterier för vad som ska följas upp och hur resultat ska mätas.

När Jordbruksverket tar fram åtgärder kan med fördel ”SMART”-modellen tillämpas, vilket innebär att målen för åtgärderna ska vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta. Modellen bidrar till att åtgärderna blir uppföljningsbara och att de får förutsättningar att bidra till den önskade effekt och förändring som krävs. Innan SMART-modellen används är det viktigt att berörda medarbetare överväger vissa aspekter, eftersom det finns en risk att modellen kan begränsa flexibiliteten och utesluta åtgärder som är värdefulla men som inte uppfyller alla kriterier. För att hantera detta kan de kombinera SMART-modellen med kvalitativa bedömningar, vilket ger en mer nyanserad bild av resultaten – även sådana som är svåra att mäta.

Vi vill också betona vikten av en tydlig ansvarsfördelning. Det är viktigt att klargöra både vem som ansvarar för att driva åtgärden framåt och vem som ska utföra och rapportera uppföljningen av åtgärden. Vidare bör uppföljningen stå i proportion till åtgärdens omfattning och komplexitet. Vi ser därför att det bör finnas olika nivåer i uppföljningen. Vid åtgärder av enklare karaktär kan uppföljningen vara mindre omfattande än vid mer komplexa och kostsamma åtgärder.

Slutligen föreslår vi att Jordbruksverket använder resultatet av uppföljningen för att bygga ett organisatoriskt lärande kring åtgärdernas effektivitet. Med en välfungerande uppföljning kan Jordbruksverket få större kunskap om vilka åtgärder som bör genomföras vid olika behov och vilka åtgärder som visat sig vara kostnadseffektiva. Efter att åtgärdernas verkningsgrad har följts upp bör resultatet sammanställas och spridas. Det samlade resultatet av uppföljningen blir ett värdefullt underlag till stöd för de policyansvariga i deras arbete att föreslå nya åtgärder. I sammanställningen kan prioriteringsmatrisen i [figur 5](#) också användas för

att visualisera åtgärdernas effektivitet. En sådan kunskapssammanställning bör medföra att rätt åtgärd tillsätts i högre utsträckning, och i förlängningen leda till en högre kvalitet på målstyrningen.

5.5 Analysmötena behöver effektiviseras och ge utrymme för djupare diskussioner

Utvärderingen visar att det finns förbättringspotential för analysmötena. Deras nuvarande struktur har enligt flera intervjuade ett alltför stort fokus på avrapportering. Dessutom leder arbetssättet, där deltagarna även ska lämna skriftliga kommentarer i efterhand, till dubbelarbete. Vi ser ett behov av att minska tidsåtgången för rapportering under möten och istället skapa utrymme för mer djupgående diskussioner kring uppkomna förslag på åtgärder och analyser. Vi ser även ett behov från deltagarna att få återkoppling kring hur deras förslag tas i beaktande efter mötena.

Rekommendation: Omarbeta strukturen kring och under analysmötena

Vi föreslår att Jordbruksverket omarbetar strukturen för analysmötena så att tidsåtgången för rapportering minskar och utrymme för diskussioner skapas. Vidare bör Jordbruksverket införa en process som innebär att deltagarna får tydlig återkoppling om hur deras förslag hanteras efter mötena. Om Jordbruksverket dokumenterar deltagarnas förslag och ger deltagarna regelbunden återkoppling kan deltagarna känna sig mer delaktiga i den fortsatta processen, vilket också kan bidra till att kvaliteten på diskussionerna förbättras.

5.6 Samverkan mellan Jordbruksverket och stödmyndigheterna behöver utvecklas

Vi bedömer att samverkan mellan Jordbruksverket och stödmyndigheterna bör utvecklas, särskilt när det gäller samarbetet med länsstyrelserna. Länsstyrelserna upplever ofta att de inte är tillräckligt involverade i den tidiga fasen av målstyrningsarbetet, utan snarare får återkoppla på redan föreslagna åtgärder istället för att aktivt delta i utformningen av insatserna. Det leder till att länsstyrelsernas regionala kunskap inte tas tillvara fullt ut, vilket i sin tur kan påverka effektiviteten i åtgärderna och ytterst hela målstyrningens effektivitet.

Vi ser ett behov av ett forum för regelbundna samtal mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna eftersom målstyrningsprocessen i dess nuvarande form inte

uppfyller detta behov. Koordineringen mellan de 21 länsstyrelserna är dessutom utmanande, eftersom deras förutsättningar och behov varierar. Att det endast är två representanter från länsstyrelsen i mötena i målstyrningsprocessen är en försvårande faktor. Dessutom saknas idag samverkan med Skogsstyrelsen och Sametinget inom ramen för målstyrningsprocessen. Trots att båda stödmyndigheterna uttrycker en önskan om att vara involverade har Jordbruksverket inte bedömt att det finns behov av samverkan.

Denna brist på involvering av stödmyndigheterna riskerar att försvaga de beslut som fattas, eftersom stödmyndigheternas lokala insikter inte beaktas i tillräcklig grad. Vi påpekar att detta kan leda till mindre effektiva och mindre legitima åtgärder eftersom beslut som inte grundar sig på lokala behov och sammanhang har sämre förutsättningar att nå sina mål.

Rekommendation: Gör en översyn för att förbättra samverkan

Vi föreslår att Jordbruksverket genomför en översyn för att fastställa hur samverkan mellan Jordbruksverket och stödmyndigheterna kan struktureras och förbättras. Det gäller särskilt samverkan med länsstyrelserna, men översynen bör också beakta samverkan med de två övriga stödmyndigheterna.

Syftet med översynen bör vara att skapa en tydlig och effektiv samverkansmodell som säkerställer att alla berörda aktörer har möjlighet att delta på ett sätt som speglar deras specifika förutsättningar och som möter de behov som finns inom målstyrningsprocessen. Denna översyn bör också omfatta en bedömning av antalet representanter från länsstyrelserna, för att säkerställa att det finns tillräckligt med deltagare för att hantera de varierande regionala förutsättningarna. Exempelvis skulle Jordbruksverket kunna se över hur de skulle kunna dra nytta av SamS-nätverket i högre grad. I dagsläget representeras SamS på analysmötena för projekt- och investeringsstöden av en representant, men inte på analysmötet för jordbrukarstöden. Vidare bör en plattform för regelbundna samtal etableras för att främja kontinuerlig dialog och gemensamt beslutsfattande inom målstyrningsprocessen.

Referenser

Europeiska unionen. (2021). Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116. Tillgänglig på: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2116> (hämtad 20240926).

Europeiska unionen. (2021). Kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/127. Tillgänglig på: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0127> (hämtad 20240926).

Fägerlind, C., Henriksson, J., Berg, M., Mahmood, Q., Nilsson, D. & Sandberg, S. (2024). *Stödets och ersättningarnas utformning. Processutvärdering av Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027*. Utvärderingsrapport 2024:8. Jordbruksverket.

Fägerlind, C., Malmberg, A., Henriksson, J., Steijer, K., Berg, M., Mahmood, Q. & Sandberg, S. (2023). *Administrativ börda och Jordbruksverkets vägledning till stödmyndigheter. Processutvärdering av Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027*. Utvärderingsrapport 2024:1. Jordbruksverket.

Jordbruksverket. (2020). SWOT-analys Förutsättningar för den gemensamma jordbrukspolitiken 2021–2027.

Jordbruksverket. (2023). *Interna regler – Målstyrning inom EU-stöden och nationella stöden* (Diarienummer: 1.3.17-11383/2023).

Jordbruksverket. (2023). *Interventionslogik för den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027*.

Jordbruksverket. (2023). *Processen för målstyrning inom EU-stöden och nationella stöden version 1.0*.

Jordbruksverket. (2023). *Styr- och samverkansformer mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna i målstyrnings- och reformarbetet*.

Jordbruksverket. (2023). *Strategisk plan för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige 2023–2027*.

Jordbruksverket. (2024). *Interna regler – Målstyrning inom EU-stöden och nationella stöden*, utkast 20240906.

Jordbruksverket. (2024). *Programdelsprognos JBR*. (Diarienummer: 1.3.17-00777_2024-2).

Jordbruksverket. (2024). *Programdelsprognos PoI*. (Diarienummer: 1.3.17-00777_2024-1).

Jordbruksverket. (2024). *Programdelsprognos PoI*. (Diarienummer: 1.3.17-00777_2024-9).

Jordbruksverket. (2024). *Övergripande om genomförandemodellen – Projekt- och investeringsstöd*. <https://play.mediaflow.com/ovp/16/49LEQ8UHKJ>

Minto, B. (2009). *The pyramid principle: Logic in writing and thinking*. Pearson Education.

SFS (2022) 2022:1826. Svensk författningssamling. Tillgänglig på: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/>

forordning-20221826-om-eus-gemensamma_sfs-2022-1826/ (hämtad 20240926).

Bilaga 1 – Lista över intervjupersoner (ej namn)

Aktör	Roll	Antal personer*
Jordbruksverket	Policyansvarig	3
	Landsbygdsanalys	2
	Programcontroller	3
	Representant Landsbygdsnätverket	1
	Verksamhetscontroller	2
	Enhetschef	4
	Avdelningschef	2
Länsstyrelsen	Länsstyrelserepresentant analysmöte	4
	Länsstyrelserepresentant godkännandemöte och beredningsmöte	1
	Länsstyrelserepresentant SamS	1
Sametinget	Handläggare	1
Skogsstyrelsen	Stödansvarig	1
		25

* Vissa har intervjuats flera gånger i fördjupade intervjuer med redovisas enbart en gång här. Totalt har vi genomfört 28 intervjuer med 25 olika personer.

Publicerade utvärderingsrapporter

UTV24:8 Stödets och ersättningsarnas utformning. Processutvärdering av Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027

UTV24:7 Små företag med lokala visioner. En utvärdering av förädlingsstödet 2014–2022

UTV24:6 Stöden till vattenbruket i havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet 2021–2027. En processutvärdering med fokus på fortsatt genomförande samt jämställdhet och icke-diskriminering

UTV24:5 Att söka och handlägga stöd i havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet 2021–2027. En processutvärdering med fokus på administration

UTV24:4 Ansökningar om investeringsstöd för ökad konkurrenskraft. Analys av användningen av urvalskriterier för att bedöma ansökningarna

UTV24:3 Stöd till kompetensutveckling i landsbygdsprogrammet 2014–2022. En kartläggning av stödets målpuppfyllelse och lärdomar av genomförandet

UTV24:2 Utvärdering av tekniskt stöd i landsbygdsprogrammet 2014–2022

UTV24:1 Administrativ börda och Jordbruksverkets vägledning till stödmyndigheter. Processutvärdering av Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027

UTV23:10 Utvärdering av det svenska landsbygdsnätverket 2014–2022

UTV23:9 Effekten på kolinlagring i åkermark. Utvärdering av stöd i landsbygdsprogrammet 2014–2022

UTV23:8 Ersättningar för fånggröda, mellangröda och vårbearbetning. Ansökningsmönster och kommunikationsbehov

UTV23:7 Finansieringsinstrument inom havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet 2021–2027. En förhandsbedömning

UTV23:6 Stöd till miljöåtgärder i skogen. En utvärdering av stöd i landsbygdsprogrammet 2014–2022

UTV23:5 Att ”få ut EU till köksborden”. Utvärdering av lokalt ledd utveckling genom leadermetoden i Sverige 2014–2020

UTV23:4 Havs- och fiskeriprogrammet 2014–2020. En syntes av tidigare analyser och bedömning av stödets bidrag till målen i programmet

UTV23:3 Stöd till kontroller och tillsyn samt skyddade områden. En utvärdering av stöd i havs- och fiskeriprogrammet 2014–2020

UTV23:2 *Utvärdering av det svenska skolmjölksprogrammet 2017–2023*

UTV23:1 *Att utvärdera och skapa långsiktiga effekter av leaderinsatser.
Slutrapport*

UTV22:4 *Greppa Näringen 2001–2020. En utvärdering av rådgivning med syfte att minska växtnäringsoverskottet och risken för näringsbelastning på vattendrag*

UTV22:3kort (kortversion) *Förbättrad konkurrenskraft och tillväxt med hjälp av stöd? Effekter av investeringsstöd och startstöd till vattenbruk och beredningsindustri i havs- och fiskeriprogrammet*

UTV22:3 *Förbättrad konkurrenskraft och tillväxt med hjälp av stöd? Effekter av investeringsstöd och startstöd till vattenbruk och beredningsindustri i havs- och fiskeriprogrammet*

UTV22:2 *Utvärdering av stöd till samarbeten i landsbygdsprogrammet 2014–2020*

UTV22:1 *Test av modell för utvärdering av leadereffekter. Delrapport 4*

UTV21:7 *Definitioner av betesmark i landsbygdsprogrammet. Utvärdering av förutsättningarna för att få stöd och ersättning för betesmark under perioderna 2009–2014 och 2015–2020*

UTV21:6 *Genomförande av innovationsstöd i landsbygdsprogrammet 2014–2020. Slutrapport för en löpande lärande utvärdering av EIP-Agri*

UTV21:5 *Klimatanpassning i EU-programmen 2014–2020*

UTV21:4 *Näringsavskiljning i anlagda våtmarker i Kalmar län*

UTV21:3 *Ersättning för ekologisk produktion i landsbygdsprogrammet. Effekter på miljö, klimat och landsbygdsutveckling*

UTV21:2 *Modell för utvärdering av leadereffekter. Delrapport 3*

UTV21:1 *Möjliga klimatåtgärder och styrmedel i ett framtida landsbygdsprogram*

UTV20:6 *Landsbygdsprogrammets stöd och åtgärder för bättre vattenkvalitet 2014–2020*

UTV20:5 *Ersättning för ekologisk produktion och företagens ekonomi*

UTV20:4 *Utveckling och test av index för biologisk mångfald i ängs- och betesmarker*

UTV20:3 *Förväntade effekter av investeringsstöd inom landsbygdsprogrammet*

UTV20:2 *Effekter av stöd till selektiva och rovdjurssäkra redskap*

UTV20:1 *Hållbara leadereffekter i teori och praktik. Delrapport 2*

UTV19:15 *Är skyddszonerna placerade på rätt plats för att hindra erosion? Jämförelse mellan landsbygdsprogrammen 2007–2013 och 2014–2020*

UTV19:14 *Hur påverkar nivå på miljöersättningar viljan att söka? Utvärdering av ersättningsnivåns betydelse för sökande i landsbygdsprogrammet*

UTV19:13 *Landsbygdsprogrammet 2014–2018. Resultat och förväntade effekter*

UTV19:12a *EIP-Agri – lärdomar från första åren. Halvtidsrapport från den löpande lärande utvärderingen av EIP-Agri med fokus på dess införande och uppstart*

UTV19:12b *Bilagor till EIP-Agri – lärdomar från första åren*

UTV19:11 *Interventionslogiken och effekttänkandet i Leader. Delrapport 1*

UTV19:10 *Utvärdering av investeringsstöd för energi och klimat. Landsbygdsprogrammets stöd för en koldioxidsnål och klimattålig ekonomi*

UTV19:9 *Upplevda effekter av investeringsstöd*

UTV19:8 *Utvärdering av djurvälståndersättningar*

UTV19:7 *Utvärdering av stöd till utbyggnad av bredband. Slutrapport*

UTV19:6 *Lagom höga stöd? En litteraturstudie om stödeffekter och en kartläggning av stödnivåer i landsbygdsprogrammet 2014–2020*

UTV19:5 *Tillämpningen av urvalskriterier i landsbygdsprogrammet 2014–2020*

UTV19:4 *Programmen och pengarna – Resultat av stöd till turism inom landsbygdsprogrammet samt inom lokalt ledd utveckling 2018*

UTV19:3 *Innovationer i jordbruket och på Sveriges landsbygder. En sammanställning av Jordbruksverkets innovationsundersökning 2017*

UTV19:2 *Investeringsstöd till vattenbruk och beredning och saluföring: Leder stöden till mer investeringar?*

UTV19:1 *Programmen och pengarna – Resultat från landsbygdsprogrammet om energieffektivisering, förnybar energi och minskade utsläpp av växthusgaser och ammoniak 2018*

UTV18:4 *Hur kan vi utvärdera investeringsstödens effekter på jordbrukets och fiskets påverkan på näringsbalansen i vatten?*

UTV18:3 *Programmen och pengarna – Resultat från landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriprogrammet samt regional- och socialfondsprogrammet 2018*

UTV18:2 *Hållbar utveckling av fiskeområden – hur gick det?*

UTV18:1 *Utvärdering av stöd till utbyggnad av bredband*

UTV17:6 *Löpande lärande utvärdering av Landsbygdsnätverket*

UTV17:5 *What measures should be taken to improve conditions for Swedish Farmland Birds, as reflected in the Farmland Bird Index?*

UTV17:4 *Kvalitetsförändringar i ängs- och betesmarker med och utan miljöersättning*

UTV17:3 *Socioekonomiska effekter av fartygsskrotningar inom svenskt fiske
Ex-post evaluation of the European Fisheries Fund (2007–2013) Slututvärdering av fiskeriprogrammet 2007–2013 (Publicerad av EU-kommissionen)*

UTV17:2 *Utvärdering av ESI-fondernas genomförande-organisationer i Sverige*

UTV17:1 *Kunskapsöversikt: Om förutsättningarna för utvärdering av resultat och effekter av bredbandsstöd i Sverige*

UTV16:6 *Bra vällersättning och kompensationsstöd. Hur kan olika utformningar påverka jordbruket, miljön och samhällsekonomin?*

UTV16:5 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013.
Delrapport IV: Synteser för en hållbar landsbygdsutveckling. Utvärdering av programmets samlade effekter*

UTV16:4 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013.
Delrapport III: Utvärdering av åtgärder för landsbygdsutveckling. Axel 3: Förbättra livskvalitet på landsbygden. Axel 4: Leader – Genomföra lokala utvecklingsstrategier*

UTV16:3 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013.
Delrapport II: Utvärdering av åtgärder för bättre miljö*

UTV16:2 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013.
Delrapport I: Utvärdering av åtgärder för ökad konkurrenskraft*

UTV16:1 *Biologisk mångfald i våtmarker som har anlagts med stöd från landsbygdsprogrammet*

UTV15:2 *Kompetens för utveckling? Utvärdering av kompetensutveckling i landsbygdsprogrammet 2007–2013*

UTV15:1 *Vad behöver förenklas? Utvärdering av landsbygdsprogrammet samt havs- och fiskeriprogrammet*



Medfinansieras av
Europeiska unionen

Jordbruksverket
551 82 Jönköping
Tfn 0771-223 223 (vx)
E-post: jordbruksverket@jordbruksverket.se
www.jordbruksverket.se/utvärdering

UTV24:9

