



Rektor

Handläggare:
Anna-Karin Orsmark Hermansson
Utredare
Planeringsavdelningen

Miljö- och energidepartementet

Yttrande avseende slutbetänkandet Vägar till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43)

Stockholms universitet har av Miljö- och energidepartementet anmodats att inkomma med yttrande över slutbetänkandet Vägar till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43). Universitetet har följande att anföra.

Avsnitt 11.1 Miljömålen i myndighetsstyrningen

Stockholms universitet instämmer i förslaget om att ersätta nuvarande system med ett system av verksamhetsanpassande miljömål som huvudsakligt styrmedel inom miljövårdsarbetet. Det finns mycket som tyder på att verksamhetsanpassade mål är ett bättre och tydligare sätt att arbeta med miljömålen. Verksamhetsanpassade mål är dessutom enklare att följa upp, utvärdera och se effekterna av.

Om man från regeringens sida avser att fortsätta med målstyrning som huvudsakligt styrinstrument inom miljövårdsarbetet, är det lämpligt att göra dessa mål så konkreta som möjligt. Målen bör kopplas till respektive myndighets verksamhet för att på så sätt skapa en tydlig ansvarsfördelning mellan olika myndigheter och skapa konkreta målsättningar inom myndigheter.

Universitetet ställer sig positivt till förslaget om ändrad lydelse i myndighetsförordningen (2007:515). Sedan 2007 är universitet och högskolor ålagda att främja hållbar utveckling i sin verksamhet enligt 1 kap. 5 § i högskolelagen. Vidare är universitet och högskolor ålagda att ha ett miljöledningssystem samt att bidra till en hållbar utveckling och till att nå de nationella miljökvalitetsmålen enligt förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter. Förslagets lydelse, att myndighetens ledning främjar en hållbar utveckling och bidrar till att nå generationsmålet och de nationella miljökvalitetsmålen, i SOU 2015:43 innebär således inte någon skillnad för universitetet när det gäller uppgiften. Myndighetsledningens ansvar för uppgiften blir dock tydligare vilket överensstämmer med ISO 14001:2015 krav på ledningens engagemang.

Avsnitt 11.2 Om uppföljning, utvärdering och resultatredovisning inom miljömålssystemet

Utredningen identifierar ett tydligt problem med bristfällig uppföljning och analys av miljömålsarbetet. Stockholms universitet håller med utredningen om att det finns ett behov av regelbundna, oberoende utvärderingar av effekterna av miljöarbetet. Det är emellertid problematiskt, vilket utredningen också konstaterar, att den nuvarande ordningen innebär att Naturvårdsverket i praktiken utvärderar sig själv. Att lyfta över utvärderingsfunktionen till annan en myndighet är därför en viktig förändring. Däremot står det inte klart varför just Formas bör ta över uppgiften att följa upp miljömålsarbetet från Naturvårdsverket. Att ge Formas detta uppdrag skulle förvisso kunna öka den vetenskapliga tyngden och ge sådana utvärderingar hög trovärdighet men Formas är i första hand en organisation som stödjer initiering och finansiering av miljöforskning och besitter inte nödvändigtvis den kunskap och expertis som krävs för att bedriva kvalificerat utvärderingsarbete. Det skulle vara bättre att antingen förlägga denna funktion till en etablerad utvärderingsmyndighet såsom Riksrevisionen eller att skapa en helt ny myndighet för detta ändamål. Utvärdering är inte enbart en analytisk uppgift, och det är viktigt att den organisation som utför den också utformas för att kunna använda utvärderingsresultat som styrmedel. Utvärderingsfunktionen är central inom ett målstyrningssystem och av det skälet är det också viktigt att den ges tillräckliga organisatoriska och resursmässiga förutsättningar.

Avsnitt 11.4 En ny myndighet för tillståndsprovning, tillsyn och tillsynsvägledning

Stockholms universitet är positivt till utredningens förslag att inrätta den nya myndigheten Miljöinspektionen för att ta över tillståndsprovning och tillsyn enligt kapitlen 9, 11, 13-15 i miljöbalken. Utifrån de erfarenheter som enskilda forskare vid universitetet har som experter i dessa processer anser universitetet att det är viktigt med en central myndighet med en samlad kompetens. Detta leder till harmonisering och bättre förutsättningar för att lika verksamhet behandlas lika över hela landet.

Avsnitt 11.5 Vattenförvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Det nuvarande systemet med vattendelegationer och fem vattenmyndigheter är unikt såtillvida att förvaltningsorganisationen följer naturens organisering (avrinningsområden) snarare än administrativa strukturer. Utredningens skäl till förslaget om nedläggning är inte tydliga men det tycks röra sig om att vattenmyndigheterna, i brist på riktlinjer och samordning från central nivå, har utfört visst parallellt arbete. Därtill tycks utredningen drivas av en allmän önskan om ökad förvaltningspolitisk enhetlighet. Detta måste anses vara ett mindre problem i sammanhanget, och dessutom finns omfattande forskning som talar för att detta sätt att organisera förvaltning av naturresurser har stora fördelar vad gäller situationsanpassning, flexibilitet och möjligheter att ta hänsyn till resursen i hela dess utsträckning. Att de regionala vattenmyndigheterna själva tar fram strategier och planer anpassade efter det ekologiska systemets lokala särarter är själva grundtanken med denna organisationsform, inte ett problem.

Utredningens förslag ter sig än märkligare i ljuset av de problem som Havs- och vattenmyndigheten har haft med att ta fram riktlinjer och strategier för vattendelegationernas arbete. Varför ska den felande länken i sammanhanget plötsligt ges radikalt utökat ansvar för en verksamhet inom vilken man uppenbarligen inte lyckats leva upp till sina åtaganden? Utredningens förslag om att avskaffa de fem vattenmyndigheterna och vattendelegationerna är således både feltänkt och i strid med centrala rön inom samtida forskning om naturresursförvaltning och bör därför inte genomföras.

Avsnitt 11.6 Miljöforskningens tillgänglighet

Som påpekats i utredningen, har universitet och högskolor till uppgift att nyttiggöra forskning. Stockholms universitet arbetar aktivt med att nå ut med sina miljöforskningsresultat på ett sätt som gör dem användbara för samhället. Det är emellertid oftast inte möjligt för enskilda forskare att göra sammanställningar och systematiska vetenskapliga utvärderingar av den typ som föreslås i utredningen.

Utredningen föreslår att ett särskilt råd med tillhörande administrativ stödfunktion ska inrättas inom Formas. Rådet ska ha till uppgift att sprida och tillgängliggöra rön från miljöforskning. Detta är i grunden ett bra förslag, som dock bör justeras på ett par avgörande punkter för att få avsedd effekt.

Utredningen utgår ifrån hur SBU och Mistra EviEm arbetar med systematiska utvärderingar i sitt förslag. Formuleringen av de nya arbetsuppgifter som föreslås i Formas instruktion liknar SBU:s instruktion (SFS 2015:167) från 2014, med skillnaden att det är forskning inom miljöområdet som ska utvärderas. Det är emellertid något otydligt huruvida Formas ska arbeta på ett liknande sätt som SBU, vilket kan öppna för olika tolkningar av hur uppdraget ska genomföras. Det är viktigt att uppdraget till Formas formuleras tydligt så att det inriktas på systematisk utvärdering som leder till evidensbaserad kunskap, och inte på andra typer av utvärderingar.

Formas uppmanas att ta del av SBU:s och Mistra EviEms erfarenhet och arbetssätt. Exempelvis utnyttjar både SBU och Mistra EviEm en liknande, vedertagen metodik för systematiska utvärderingar, där nationella och internationella externa experter deltar, och båda organisationerna har ett utarbetat system för att fånga upp potentiella frågeställningar som behöver utvärderas. Systematisk utvärdering innebär att man även har tillgång till en rad litteraturdatabaser, t.ex. ISI Web of Science, Scopus, Scifinder etc. Detta behov har inte diskuterats av utredningen och inte heller att dessa vanligen är tillgängliga främst på universitet och högskolor eftersom kostnaderna är stora (ca 3-5 mnkr/år). Formas har inte tillgång till sådana databaser i dagsläget och det diskuteras inte hur detta ska åtgärdas i samband att Formas får detta uppdrag.

Själva uppdraget är viktigt men utredningen påpekar att Mistra EviEm redan arbetar med systematiska utvärderingar av miljöforskning på detta sätt t.o.m. 2017. Det är oklart om

utredningen ser Formas utvidgade uppdrag som ett komplement till Mistra EviEm, eller om man anser att Mistra EviEms verksamhet ska knytas till Formas. Eftersom allt tyder på att utredningens förslag är att Formas ska få ett uppdrag som liknar SBU:s men med utvärdering av forskning på miljöområdet som huvuduppgift, och Mistra EviEm arbetar med samma metodik, verkar det ineffektivt att ha två olika grupperingar som utför samma uppgift under 2017. Stockholms universitet anser att det vore mest effektivt att knyta den redan fungerande verksamheten vid Mistra EviEm till Formas och bygga ut den verksamheten.

I utredningen används formuleringen ”tillämpad och ny forskning” vilken i stort sett tagits direkt från SBU:s instruktion om ”utvärdering av tillämpade och nya metoder i hälso- och sjukvården”. Detta är en oklar formulering eftersom ”tillämpad miljöforskning” kan ha både betydelsen ”befintlig, redan använd” och ”applicierbar/behovsmotiverad”. I SBU:s instruktion är det den förra betydelsen som menas och om detta är syftet i nuvarande utredningens förslag, bör formuleringen preciseras.

Avseende sammansättningen av det föreslagna rådet bör denna ses över. Utredningen nämner bara att rådet bör ha c:a tio ledamöter som tillsätts av regeringen, men säger inget om rådets sammansättning eller hur ledamöter bör utses. Detta leder till intrycket att rådet ska vara frikopplat från Formas övriga verksamhet, vilket inte vore en bra lösning. I en forskningsintensiv organisation som Formas är representation av forskare ett viktigt inslag. Det vore olyckligt om Formas, som i övrigt är en forskarstyrd organisation, ska inrymma en verksamhet som forskarsamhället inte är direkt delaktigt i eller ens har insyn i. Det finns en uppenbar risk för att legitimiteten blir lidande för både Formas och det föreslagna rådet inom forskarsamhället, för allmänheten och för potentiella avnämare. Omvänt kan man också ställa frågan om varför det föreslagna rådet inte ska vara forskarstyrt. Vilka är fördelarna med att frågå denna centrala princip inom förvaltningsområdet?

Det är mycket viktigt att ett framtida råd av det slags som föreslås också har ett betydande inslag av samhällsvetenskapliga forskare och aktivt verkar för att göra samhällsvetenskaplig miljöforskning mer tillgänglig. Särskilt angeläget är att stimulera och sprida evidensbaserad samhällsvetenskaplig miljöforskning. Här råder idag stor brist inom såväl miljöforskning som tillämpning av miljöåtgärder.

När det gäller budgetering av den nya uppgiften att utvärdera miljöforskning bedömer utredningen att behovet uppgår till 10 årsarbetskrafter till en beräknad kostnad av 11 mnkr. Utöver detta anses 1 mnkr behövas för det nyinrättade rådets kostnader, 2 mnkr i övrig förvaltningskostnad samt 1,5 mnkr i förstärkt förvaltning vid Formas för den utökade personalstyrkan. Det är oklart om budgeten på 15,5 mnkr inkluderar medel för att arvoda de externa experter som Stockholms universitet anser bör användas i utvärderingsarbetet. SBU arvoderar t.ex. sina experter med 500 kr/dag (ungefär 50 000-100 000 kr per expert totalt). Inga medel verkar heller ha avsatts för tillgång till litteraturlösningsdatabaser som är ett nödvändigt verktyg. Det är också oklart om 10 årsarbetskrafter kommer att vara tillräckligt för att täcka



behovet. SBU har t.ex. 54 årsarbetskrafter för sin verksamhet, som producerade 15 utvärderingar under 2014.

Stockholms universitet ställer sig frågande till att ta medel från anslaget för forskning för att finansiera tio årstjänster vid Formas som ska syssla med utvärdering av miljöforskning. Hur påverkas forskningsfinansieringen om 15,5 mnkr förs från Formas forskningsanslag till forskningsadministrationen? Kommer detta att tas från Formas anslag före fördelning till olika områden eller kommer det att tas från den del som går till miljöforskning, så att miljöforskningen förlorar 15,5 mnkr? En omfördelning av forskningsanslag till forskningsadministration kan få negativa konsekvenser för den mer grundläggande miljöforskningen, speciellt beaktat att det redan nu är väldigt låg beviljandegrad i Formas årliga utlysningar. Forskningsverksamheten minskar vilket i slutändan leder till färre och sämre forskningsresultat att utvärdera och sprida.

Avslutningsvis vill universitetet påpeka att det finns en otydlighet i *1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1024) med instruktion för Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande*, s. 43, 17a § där hänvisning till 2a § ska vara 1a §, enligt beskrivning av uppgiften i 11.6, s. 385 och Tabell 12.6, s. 401. Rådet som är föreslaget ska hantera de projekt och utvärdering som gäller ”tillämpad och ny forskning” i 1a § och inte den uppgiften som beskrivs i 11.2.

Astrid Söderbergh Widding

Anna-Karin Orsmark Hermansson