

Utvärdering av Havsmiljöinstitutet 2016–2020

MISSIV

DATUM
2020-10-14
ERT DATUM
2020-03-19

DIARIENR
2020/82-5
ER BETECKNING
U2020/01331/F

Regeringen
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera verksamheten vid Havsmiljöinstitutet

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera verksamheten vid Havsmiljöinstitutet.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Utvärdering av Havsmiljöinstitutet 2016–2020* (2020:18).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström, utredarna Anton Biström, Rasmus Firon och Tove Stenman, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Tove Stenman

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets huvudsakliga slutsatser, bedömningar och förslag	11
1.1	Havsmiljöinstitutet uppfyller i stort sitt syfte, men förverkligar inte sin fulla potential	12
1.2	Centrala myndigheter ser ett behov av Havsmiljöinstitutet	14
1.3	Lärosätena vill fortsätta samverka	15
1.4	Statskontoret föreslår ett förnyat uppdrag till lärosätena	16
1.5	Regeringen bör avgränsa och förtydliga institutets uppdrag	16
1.6	Regeringen bör förtydliga vilka som är institutets målgrupper	18
1.7	Lärosätena bör redogöra för hur samarbetet fortskrider	18
1.8	Lärosätena bör föra en dialog med uppdragsgivaren i frågor där de är oeniga	19
1.9	Lärosätena bör förtydliga styrningen och besluta om genomförandekapacitet	20
1.10	En bredare verksamhet kan kräva en annan organisationsform	20
2	Havsmiljöinstitutets verksamhet och bidrag till havsmiljöarbetet	23
2.1	Havsmiljöinstitutets uppdrag är brett	24
2.2	Uppdragsmedel är den huvudsakliga intäktskällan	25
2.3	Havsmiljöinstitutet redovisar en bred produktion	27
2.4	Institutet är en uppskattad uppdragstagare men nyttjar inte sin samlade kompetens	27
2.5	Institutets kommunikationsprodukter och evenemang når en stor målgrupp	33
2.6	Liten men uppskattad egenfinansierad produktion	34
2.7	Institutet är ännu inte en brygga mellan forskningen och relevanta aktörer	35

3	Havsmiljöinstitutets roll i förhållande till andra aktörer	39
3.1	En samlad ingång till forskningen	40
3.2	Inga systematiska överlappningar med de utpekade myndigheterna	44
4	Samverkan mellan lärosätena	49
4.1	Samarbetet har förbättrats	49
4.2	Åtgärderna för att stärka samarbetet har gett resultat	52
4.3	Men samarbetet fungerar inte optimalt	55
4.4	Lärosätena vill fortsätta samarbetet, men är oeniga om institutets framtid	57
	Referenser	61

Bilagor

1.	Regeringsuppdraget	63
2.	Metod och genomförande	67

Sammanfattning

Statskontoret har fått i uppdrag att utvärdera verksamheten vid Havsmiljöinstitutet. Havsmiljöinstitutet är ett samarbete mellan fem lärosäten: Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linnéuniversitetet och Sveriges lantbruksuniversitet. Institutet inrättades 2008 och har i uppdrag att bistå myndigheterna inom området med vetenskaplig kompetens samt bedriva analys- och syntesverksamhet. Institutet ska också bland annat informera om forskning som rör havsmiljön.

Vi har undersökt om institutet uppfyller syftet med inrättandet samt analyserat om institutet bör få ett förnyat uppdrag.

Havsmiljöinstitutet uppfyller i huvudsak sitt syfte, men utan att nå sin fulla potential

Statskontorets övergripande bedömning är att Havsmiljöinstitutet fullgör sitt uppdrag och i stort uppfyller syftet med verksamheten. Sammantaget har institutet bidragit till att stärka samverkan mellan lärosätena i havsmiljörelaterade frågor och verkat för att öka den tvär- och mångvetenskapliga kunskapen om havsmiljön.

Men samtidigt kan vi konstatera att Havsmiljöinstitutets bidrag till att stödja arbetet inom området är relativt begränsat till att bistå Havs- och vattenmyndigheten. Dessutom nyttjar inte institutet sin fulla potential som samverkansprojekt. Därmed bedömer vi att institutet inte i alla delar uppfyller syftet att utgöra en brygga mellan akademi och förvaltning i havsmiljöfrågor.

En efterfrågestyrd verksamhet som är uppskattad av användarna, men får begränsat genomslag

Havsmiljöinstitutet har blivit alltmer efterfrågestyrt sedan Statskontoret utvärderade verksamheten 2013. Tre fjärdedelar av institutets intäkter kommer från externt finansierade projekt och uppdrag.

De användare som har kunskap om institutets leveranser är i regel positiva. Uppdragsgivarna anser att institutet är snabbfotat och producerar välgrundade och tvärvetenskapliga underlag. Även de egenfinansierade rapporterna är uppskattade av de som känner till dem.

Men institutets genomslag är relativt begränsat. Utöver Havs- och vattenmyndigheten är det få av myndigheterna inom området som har haft mer omfattande kontakter med institutet, trots att det finnas en sådan efterfrågan.

Samlad ingång till lärosätenas forskning viktigt mervärde och komplement

Vår analys visar att Havsmiljöinstitutets främsta mervärde är att vara en samlad ingång till kompetensen vid flera lärosäten eftersom det gör att underlag kan tas fram och granskas av en bred skara forskare. Institutet har därmed förutsättningar att möta ett ökat behov av kunskap om havsmiljön bland myndigheter och beslutsfattare. Samtidigt kompletterar institutet på så sätt de enskilda lärosätena, som under senare år har utvecklat sina verksamheter för att bli än mer policyrelevanta och tvärvetenskapliga.

Men det finns vissa faktorer som riskerar att hämma denna roll för institutet. En sådan faktor är att institutet får uppdrag från Havs- och vattenmyndigheten som myndigheten har kompetens att hantera på egen hand. Orsaken kan till exempel vara att myndigheten inte har tillräckliga resurser. Det riskerar att tränga ut mer långsiktiga uppdrag och kontakter med andra relevanta myndigheter inom området.

Samverkan har förbättrats men fungerar inte optimalt

Lärosätena har vidtagit flera åtgärder för att utveckla sin samverkan under senare år. Det har bland annat gjorts att lärosätenas samarbete om gemensamma kommunikationsprodukter fungerar väl och att institutet genomför fler projekt över lärosätesgränserna.

Men samarbetet fungerar fortfarande inte optimalt. Lärosätena har olika kapacitet och intresse av att delta i de olika delarna av verksamheten. Det har bland annat gjorts att forskare från Göteborgs universitet är över-representerade i institutets produktion. Lärosätena har dessutom saknat en samsyn om vad syftet med institutet bör vara. Det har gjorts att institutet under senare år har saknat en tydlig styrning från huvudmännen av vad de ska prioritera i verksamheten för att uppfylla sitt uppdrag.

Statskontoret föreslår förnyat uppdrag

Sammantaget bedömer vi att Havsmiljöinstitutet bör få ett förnyat uppdrag, trots de utmaningar som nämns. Men vi bedömer också att institutets verksamhet behöver utvecklas för att bli mer effektiv. Verksamheten är idag relativt splittrad och genomslaget för vissa delar är svagt. Vi föreslår därför att regeringen

- avgränsar och förtydligar Havsmiljöinstitutets uppdrag
- ser över samrådsmyndigheterna och förtydligar institutets målgrupper samt
- uppdrar åt lärosätena att efter fyra år redogöra för hur samverkan fortskrider.

Vi rekommenderar också lärosätena att

- föra en dialog med uppdragsgivaren i frågor där de är oeniga
- förtydliga styrelsens ansvar och
- ta beslut om kansliets storlek och genomförandekapacitet.

1 Statskontorets huvudsakliga slutsatser, bedömningar och förslag

Statskontoret har fått i uppdrag att utvärdera verksamheten vid Havsmiljöinstitutet. Havsmiljöinstitutet är ett samarbete mellan fem lärosäten: Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linnéuniversitetet och Sveriges lantbruksuniversitet. Institutet inrättades 2008 för att bland annat stärka samordningen mellan de ingående lärosätena.¹ Institutet har i dag i uppdrag att bistå myndigheterna inom området med vetenskaplig kompetens samt bedriva analys- och syntesverksamhet. Institutet ska också bland annat informera om forskning som rör havsmiljön.²

Statskontoret har undersökt om institutet uppfyller syftet med inrättandet samt analyserat om institutet bör få ett förnyat uppdrag. Vi redogör för våra huvudsakliga slutsatser, bedömningar och förslag utifrån dessa frågor i detta kapitel.

Som stöd för våra bedömningar har vi utgått från ett antal frågor som regeringen har specificerat i uppdraget. Vi redogör för frågorna i de efterföljande kapitlen enligt följande:

¹ SOU 2006:112. *Ett svenskt havsmiljöinstitut.*

² Regeringsbeslut 2015-11-26. *Uppdrag att samarbeta under benämningen Havsmiljöinstitutet.*

- I kapitel 2 besvarar vi frågan om hur användarna bedömer att Havsmiljöinstitutets verksamhet har bidragit till att stödja havsmiljöarbetet.
- I kapitel 3 besvarar vi frågan om hur Havsmiljöinstitutets verksamhet har kompletterat verksamheten inom havsmiljöområdet. Och om det finns överlappningar i förhållande till verksamheterna vid Kustbevakningen, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Sveriges geologiska undersökningar (SGU) och de länsstyrelser som är vattenmyndigheter.
- I kapitel 4 besvarar vi frågan om hur samverkan mellan lärosätena inom ramen för Havsmiljöinstitutet har fungerat. Och vilket intresse det finns bland lärosätena att fortsätta ingå i Havsmiljöinstitutet.

I bilaga 1 återfinns regeringsuppdraget i dess helhet.

Vår utvärdering bygger på intervjuer med berörda lärosäten och de huvudsakliga användarna av institutets produkter. Vi har också skickat en enkätundersökning till institutets samrådsmyndigheter och studerat projektstatistik samt genomfört dokumentstudier. I bilaga 2 beskriver vi närmare hur vi har genomfört uppdraget och gjort våra bedömningar.

1.1 Havsmiljöinstitutet uppfyller i stort sitt syfte, men förverkligar inte sin fulla potential

Statskontoret bedömer att Havsmiljöinstitutet fullgör sitt uppdrag och i stort uppfyller syftet med verksamheten. Institutet är en uppskattad uppdragstagare som bistår uppdragsgivarna med vetenskaplig kompetens samt tvär- och mångvetenskapliga synteser och analyser. Genom framför allt uppdragsarbetet har institutet utvecklat kontaktnät med ett stort antal aktörer, både inom akademien och i statsförvaltningen. De har också stärkt kommunikationen mellan forskningen och allmänheten genom lärosätenas gemensamma kommunikationsprodukter.

Sammantaget uppfyller institutet därmed väl sitt syfte att stärka samverkan mellan lärosätena i havsmiljörelaterade frågor och att verka för att öka den tvär- och mångvetenskapliga kunskapen om havsmiljön hos myndigheter och andra användare av vetenskaplig kunskap.

Men samtidigt kan vi konstatera att institutets bidrag till att stödja arbetet inom området är relativt begränsat och att institutet inte nyttjar sin fulla potential som samverkansprojekt. Därmed bedömer vi att institutet inte fullt ut uppfyller syftet att utgöra en brygga mellan akademi och förvaltning i havsmiljöfrågor. Vi menar också att institutet kan bedrivas på ett mer effektivt sätt.

1.1.1 Institutet har inte fokuserat tillräckligt på att utveckla kontaktytor med samrådsmyndigheter

Statskontoret bedömer att Havsmiljöinstitutet under innevarande period inte har fokuserat tillräckligt på att utveckla kontaktytor mellan forskningen och andra relevanta myndigheter, bland annat institutets samrådsmyndigheter. Flera samrådsmyndigheter har till exempel uppgett att de har saknat en mer utvecklad dialog om möjliga frågor att arbeta med.

Vi bedömer också att Havsmiljöinstitutet i för stor utsträckning har prioriterat uppdrag från Havs- och vattenmyndigheten. Även om det finns flera fördelar med ett nära samarbete mellan myndigheten och institutet bedömer vi att institutets uppdrag är bredare än så. Dessutom menar vi att det finns en risk att institutet i alltför hög grad anpassar sig efter Havs- och vattenmyndighetens behov istället för att fokusera på uppdrag som kräver institutets unika potential som en samlad ingång till de fem lärosätena. En sådan utveckling är inte effektiv sett till användningen av statens medel.

1.1.2 Potentialen som samverkansprojekt tas bara delvis tillvara

Statskontoret bedömer även att Havsmiljöinstitutet inte nyttjar den samlade kompetensen vid de fem lärosätena i tillräcklig hög grad. Institutets produktion är tydligt dominerad av forskare vid institutets kansli och Göteborgs universitet. Det behöver inte vara ett problem om uppdragen genomförs av den eller de personer som har bäst kompetens. Men vi bedömer att dominansen snarare kan förklaras av att övriga lärosäten inte alltid har intresse eller kapacitet att bidra till arbetet. Det innebär att institutet inte alltid kan ta tillvara potentialen i samverkan mellan de fem lärosätena.

1.1.3 Avsaknad av strategiska prioriteringar har lett till begränsat genomslag

Havsmiljöinstitutet har haft en omfattande produktion under de senaste åren. Institutet har på ett förtjänstfullt sätt nyttjat det begränsade statliga bidraget för att utveckla en relativt stor verksamhet. Men produktionen är också splittrad, och det samlade genomslaget i delar begränsat. En orsak till detta är att institutet har relativt svåra förutsättningar med ett brett uppdrag, ett begränsat anslag och fem huvudmän. Sådana förutsättningar kräver strategiska prioriteringar och diskussioner om hur uppdraget kan fullgöras på bästa sätt. Styrelsen har diskuterat dessa frågor under senare år, men diskussionerna har varit långdragna och det har saknats en samsyn. Det har lett till att institutet under denna tid har saknat en tydlig styrning från huvudmännen om centrala prioriteringar i verksamheten.

1.2 Centrala myndigheter ser ett behov av Havsmiljöinstitutet

För att det ska vara motiverat för regeringen att förnya Havsmiljöinstitutets uppdrag anser Statskontoret att det bör finnas ett tydligt behov av institutets arbete inom området. Vi bedömer att det finns ett sådant behov och att institutet ger ett mervärde.

1.2.1 Användarna efterfrågar en länk mellan forskning och förvaltning

Merparten av de användare som vi har intervjuat har en begränsad kunskap om Havsmiljöinstitutet. Men de är ändå eniga om att institutet har potential att fylla myndigheternas behov av stöd i havsmiljöfrågor genom att vara en samlad ingång till kunskapen inom området. En sådan är angelägen inom detta fält eftersom förutsättningarna skiljer sig åt mellan Sveriges olika kustområden. Våra intervjuer och tidigare utredningar visar också att behovet av samlad kunskap inom området har ökat under senare år, bland annat till följd av nya internationella direktiv och konventioner.³ Användarna framhåller också att institutet behövs för att analysera och syntetisera forskningsresultaten från olika discipliner så att myndigheter och beslutsfattare kan omhänderta forskningens resultat.

³ Se till exempel Sif Johansson (2020). *Behov av kunskap om den marina miljön*, reviderat underlag till miljömålsberedningen 2020 och SOU 2015:43. *Vägar till ett effektivare miljöarbete*.

1.2.2 Inga systematiska överlappningar med andra myndigheter

Det finns ett relativt stort antal aktörer som på olika sätt arbetar med havsmiljöfrågor. Flera av dem bedriver också analysverksamhet. Men vår kartläggning visar att det inte finns några systematiska överlappningar mellan Havsmiljöinstitutet och de utpekade myndigheterna. Merparten av dem ansvarar för en specifik inriktning eller ett geografiskt område. Dessutom genomför institutet till stor del uppdragsverksamhet. Även om vissa uppdrag som institutet får kan angränsa till annat arbete som pågår i förvaltningen handlar det därmed inte om permanent överlappande verksamhet.

1.3 Lärosätena vill fortsätta samverka

För att ett förnyat uppdrag till Havsmiljöinstitutet ska falla väl ut anser Statskontoret också att det bör finnas ett tydligt intresse hos lärosätena av att fortsätta samarbetet. Vi bedömer att det gör det.

Statskontoret konstaterar att samtliga lärosäten är intresserade av att fortsätta samarbetet inom Havsmiljöinstitutet. De anger samstämmigt att de ser ett värde av institutet och deras samverkan. Samtidigt finns det vissa problem i samverkan och lärosätena är inte fullt ut eniga om institutets syfte, organisering och hur det bör utvecklas framöver. Om lärosätena inte blir eniga i dessa frågor framöver kan det hämma det fortsatta arbetet inom institutet.

Men vi bedömer samtidigt att lärosätena under senare år har kommit långt i arbetet med att utveckla samverkan inom ramen för institutet. Av denna anledning tror vi att det finns förutsättningar för att lärosätena ska kunna lösa även kvarvarande knutar.

1.4 Statskontoret föreslår ett förnyat uppdrag till lärosätena

Sammantaget bedömer vi att det finns faktorer som talar för att lärosätena inte bör få ett förnyat uppdrag att svara för Havsmiljöinstitutet i dess nuvarande form. Bortsett från Havs- och vattenmyndigheten har få myndigheter haft stor nytta av institutet. Dessutom har lärosätena ännu inte utvecklat sin samverkan tillräckligt för att institutet ska kunna dra nytta av den samlade potential som samverkan innebär.

Samtidigt bedömer vi att det finns andra faktorer som talar för att lärosätena bör få ett förnyat uppdrag. Institutet har i stort uppfyllt sitt syfte och både företrädare för centrala myndigheter och lärosätena ser ett tydligt behov av det. Vi bedömer också att institutet kan utvecklas och bättre ta tillvara sin potential. Det är då mer effektivt att bygga vidare på en befintlig struktur än att initiera en ny. Sammantaget föreslår vi av dessa anledningar att regeringen bör förnya uppdraget till lärosätena att svara för Havsmiljöinstitutet.

Men för att institutet ska få rätt förutsättningar att utveckla verksamheten föreslår vi att regeringen renodlar och förtydligar institutets uppdrag. Vi rekommenderar också lärosätena att utveckla institutets styrning och organisering.

1.5 Regeringen bör avgränsa och förtydliga institutets uppdrag

Statskontoret bedömer att regeringen bör renodla och förtydliga Havsmiljöinstitutets uppdrag för att skapa förutsättningar för en mer effektiv verksamhet. Verksamheten bör inriktas så att den bättre utnyttjar sin potential som en samlad ingång för myndigheter till kunskapen inom de fem lärosätena. Institutets främsta uppgift bör därför vara att bistå förvaltningen genom att på uppdrag ta fram tvärvetenskapliga analyser och synteser åt relevanta myndigheter. Denna inriktning förespråkade vi även i vår förra utvärdering av Havsmiljöinstitutet.⁴

⁴ Statskontoret (2013:21). *Utvärdering av Havsmiljöinstitutet*.

Därutöver bör institutet utveckla sin dialog med myndigheterna om vilka behov av kunskap som finns inom förvaltningen. Syftet är att dialogen ska leda till att institutet genomför uppdrag för fler relevanta myndigheter än Havs- och vattenmyndigheten. Vi anser också att arbetet med kommunikationsprodukterna bör fortsätta. Dessa är uppskattade och fungerar väl.

Sammantaget innebär det att Havsmiljöinstitutet bör:

- bistå myndigheter inom havsmiljöområdet genom att förmedla vetenskaplig expertis och koordinera uppdrag att ta fram tvär- och mångvetenskapliga analyser och synteser
- informera om forskning som rör havsmiljön och havet som resurs samt öka medvetenheten om havets miljöproblem och hur de ska hanteras
- identifiera viktiga problem och frågeställningar med avnämare och representanter för de fem lärosätena. Problemen och frågeställningarna som identifieras ska ligga till grund för institutets arbete och uppdrag.

Detta förslag ligger i linje med det förslag till Havsmiljöinstitutets framtida inriktning som Havsmiljöinstitutets styrelse har arbetat fram.⁵

1.5.1 Regeringen bör stryka tre uppgifter från uppdraget

Statskontoret föreslår därmed att regeringen stryker två uppgifter från det nuvarande uppdraget och preciserar en uppgift. Vi föreslår att uppgiften att institutet ska ta fram tvär- och mångvetenskapliga analyser stryks, eftersom vi inte anser att institutet med dess nuvarande finansiering bör ha i uppdrag att producera egenfinansierade analyser och synteser. Istället bör institutet genomföra analyser och synteser på uppdrag eller som externt finansierade projekt.

Vi föreslår också att institutets uppgift att utveckla kontaktnät inom och mellan lärosätena stryks. Orsaken är att denna uppgift bör ses som medel för och en sannolik effekt av institutets övriga uppgifter, snarare än en uppgift som står för sig själv.

⁵ Havsmiljöinstitutets inriktningsdokument antaget av styrelsen 24 januari 2020.

Vi menar slutligen att institutets uppgift att öka kommunikationen mellan forskare och användare av vetenskaplig kunskap om havsmiljön behöver avgränsas och preciseras. Vi anser att institutet bör utveckla en tydlig organisation för dialogen med relevanta myndigheter om centrala problem och frågeställningar inom området. Vi bedömer att denna dialog behöver organiseras i ett råd eller liknande, men anser att institutet bör fatta beslut om formen på egen hand.

Sammantaget bedömer vi att även om uppgifterna blir färre kräver de en viss ambitionshöjning i förhållande till det nuvarande arbetet. De bör därmed motsvara den grundfinansiering som institutet har idag.

1.6 Regeringen bör förtydliga vilka som är institutets målgrupper

Vi anser vidare att regeringen bör tydliggöra vilka som bör vara Havsmiljöinstitutets primära målgrupper. I dag genomför institutet primärt uppdrag åt Havs- och vattenmyndigheten. Vi bedömer att denna inriktning är för snäv sett till uppdraget, men samtidigt är uppdraget inte helt tydligt. Vi anser därför att regeringen bör ange om Havs- och vattenmyndigheten ska vara institutets primära målgrupp eller om institutet bör sträva efter att i högre grad bistå även andra myndigheter.

Vi anser också att regeringen bör se över gruppen av samrådsmyndigheter och överväga om någon myndighet bör exkluderas eller om någon myndighet bör tillkomma.

1.7 Lärosätena bör redogöra för hur samarbetet fortskrider

Statskontoret bedömer inte att regeringen bör utveckla samverkan till att omfatta fler lärosäten. Samordningen kräver redan idag en relativt omfattande administration. Dessutom ser vi att institutet ändå kan samverka med, och nyttja kompetens från, andra lärosäten och aktörer än de som ingår i samverkan. Det visar vår analys av deltagandet i projekten.

I det nya uppdraget bör regeringen även uppdra åt lärosätena att efter fyra år redogöra för hur samverkan utvecklats. Lärosätena bör göra detta i en gemensam skrivelse där de också anger om de vill fortsätta samarbetet. Vi menar att detta behövs för att regeringen ska få en bild av hur arbetet går, men också för att främja lärosätenas gemensamma ansvar för institutet.

1.8 Lärosätena bör föra en dialog med uppdragsgivaren i frågor där de är oeniga

Vår utredning visar att även om samverkan mellan de fem lärosätena har förbättrats återstår det vissa frågor som de är oense om. Det handlar bland annat om var institutets administrativa funktioner ska finnas, men även om hur institutets verksamhet ska definieras och avgränsas i förhållande till lärosätenas verksamhet. Vi tror att det är angeläget att dessa beslut i första hand fattas av lärosätena eftersom bland annat frågan om institutets administrativa hemvist fram tills idag har medfört vissa hinder för samarbetet.

Men lärosätenas svårigheter att komma överens får inte vara ett hinder för verksamheten. Det kan i vissa fall kräva en mer aktiv styrning av uppdragsgivaren. Om samarbetet mellan lärosätena hämmas på grund av olösta frågor bör lärosätena vända sig till Utbildningsdepartementet för vägledning. Även om regeringen bör vara avhållsam med att styra lärosätenas inre organisation är det också viktigt att uppdragsgivaren säkerställer att verksamheten har rätt förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag.

Vid behov kan också regeringen be lärosätena att inför ett förnyat uppdrag lämna en gemensam skrivelse där lärosätena redogör för den framtida verksamheten, liksom de gjorde 2014.⁶ I skrivelsen kan lärosätena bland annat redogöra för beslut gällande institutets administrativa hemvist.

⁶ Skrivelse 2014-07-31. *Havsmiljöinstitutets framtida uppgifter och organisation – gemensam skrivelse från rektorerna vid Sveriges lantbruksuniversitet, Linnéuniversitetet, Umeå universitet, Stockholms universitet och Göteborgs universitet.*

1.9 Lärosätena bör förtydliga styrningen och besluta om genomförandekapacitet

Vi rekommenderar vidare lärosätena att vidta åtgärder för att stärka styrningen av Havsmiljöinstitutet.

1.9.1 Förtydliga styrelsen ansvar

Vi bedömer att lärosätena på egen hand bör besluta om hur de vill organisera arbetet utifrån vad de gemensamt anser är mest ändamålsenligt. Men vi rekommenderar dem att i institutets arbetsordning förtydliga styrelsens övergripande uppdrag samt dess ansvar inför de ingående lärosätenas ledningar.

Styrelsen bör bland annat svara för att institutet bedriver verksamheten på ett effektivt sätt utifrån givna resurser. Styrelsen behöver också svara för att institutet prioriterar rätt uppdrag och finner en hållbar balans mellan att tillgodose myndigheternas behov och förväntningar å ena sidan och lärosätenas intresse av att bidra till institutet å andra sidan.

1.9.2 Ta tillvara institutets mervärde som samverkansorgan

Vi bedömer även att det är de ingående lärosätena genom styrelsen som bör avgöra om institutets kansli ska ha anställd personal med kapacitet att utföra uppdrag från förvaltningen. Vi tror att det kan vara viktigt för institutets kompetensförsörjning att de anställda vid kansliet även har möjlighet att arbeta med analys- och syntesarbete. Men vi menar också att det är centralt att institutet i första hand fokuserar på sitt främsta mervärde som samverkansorgan och därmed vinnlägger sig om att uppdragen genomförs av dem som har bäst kompetens.

1.10 En bredare verksamhet kan kräva en annan organisationsform

Om regeringen vill att institutet ska ha ett mer omfattande uppdrag framöver menar vi att man bör överväga att överlåta ansvaret för verksamheten till endast ett lärosäte. Samverkansuppdrag har många förtjänster, men det kan också vara ett ineffektivt sätt att bedriva en verksamhet på. Statskontoret har tidigare sett att det ofta uppstår

oklarheter om hur samverkansuppdrag ska organiseras, hur ansvarsfördelningen mellan de ingående parterna ska se ut och hur kostnaderna ska fördelas.⁷ En försvårande omständighet i detta fall är dessutom att regeringen bör vara återhållsam med att styra lärosätenas inre organisation.⁸ I detta fall ser vi därför flera skäl till att ett sådant alternativ kan vara mer effektivt:

- Det skulle underlätta styrningen av verksamheten och ge en mer stabil grund.
- Samverkansformen är onödigt komplicerad och administrativt krävande.
- Samverkan mellan de fem lärosätena fungerar inte optimalt, trots att Havsmiljöinstitutet har funnits i över tio år.
- Lärosätenas deltagande är redan idag ojämnt. Institutet lyckas inte ta tillvara på den samlade kompetensen vid de fem lärosätena.
- Institutet har framgångsrikt utvecklat samarbeten och inkluderat deltagare från andra lärosäten än de som ingår i samarbetet. Vissa universitet och högskolor som står utanför samverkan deltar i själva verket i högre grad än några av de ingående lärosätena.

Regeringen kan i så fall uppdra åt de fem lärosätena att även fortsättningsvis samråda inom ramen för Havsmiljöinstitutet. På så sätt främjas en fortsatt dialog mellan lärosätena och en samlad insyn i institutets verksamhet.

En ändrad organisationsform medför dock risker. Om regeringen väljer att lägga ansvaret för Havsmiljöinstitutet på ett enda lärosäte försvagas dess roll som samlad ingång till de fem lärosätenas kompetens. Även om de övriga lärosätena får i uppdrag att samråda med det lärosäte som ansvarar för institutet finns det en risk att engagemanget svalnar när incitamenten att bidra försvagas. Det kan innebära att institutet går miste om de resurser som lärosätena i dag avsätter till verksamheten.

⁷ Statskontoret (2016:26). *Utvecklad styrning*.

⁸ Proposition 2009/10:149. *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*; Utbildningsutskottets betänkande 2009/10:UbU23. *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*.

2 Havsmiljöinstitutets verksamhet och bidrag till havsmiljöarbetet

I detta kapitel beskriver vi kort Havsmiljöinstitutets verksamhet under åren 2016–2020 och redogör för hur användarna bedömer att institutet har bidragit till havsmiljöarbetet.⁹ Våra iakttagelser är baserade på intervjuer med institutets användare och en enkätundersökning till samrådsmyndigheterna. Vi har också analyserat statistik över projektverksamheten och policydokument.

Statskontorets huvudsakliga iakttagelser är att:

- Havsmiljöinstitutet har ett brett uppdrag att bistå myndigheter med vetenskaplig kompetens samt tvärvetenskapliga analyser och synteser inom havsmiljöområdet. Institutet ska också bland annat informera om forskning som rör havsmiljön.
- Havsmiljöinstitutet har blivit alltmer efterfrågestyrt. Tre fjärdedelar av intäkterna kommer från externt finansierade uppdrag.
- Men Havsmiljöinstitutets genomslag är begränsat. Institutet har framför allt utvecklat kontaktytan gentemot Havs- och vattenmyndigheten. Av de andra aktörerna inom området har få haft mer omfattande kontakter med institutet.
- De användare som har gett uppdrag till Havsmiljöinstitutet är i regel positiva. De anser att institutet är snabbfotat och producerar välgrundade och tvärvetenskapliga underlag.
- Institutets produktion domineras av forskare som är anställda vid institutets kansli och Göteborgs universitet. Det tyder på att den samlade kompetensen inom Havsmiljöinstitutet inte används optimalt.

⁹ Användare är de aktörer, bland annat företrädare för myndigheter, som tar del av institutets produktion. Vi redovisar de användare som vi har intervjuat i bilaga 1. Vi använder även begreppet uppdragsgivare när vi beskriver intervjuutsagor från myndighetsföreträdare som har finansierat projekt eller uppdrag som Havsmiljöinstitutet har genomfört.

2.1 Havsmiljöinstitutets uppdrag är brett

Havsmiljöinstitutet är ett samarbete mellan fem lärosäten: Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linnéuniversitetet och Sveriges lantbruksuniversitet (SLU).

Det övergripande syftet med institutets verksamhet är att bidra till en bättre havsmiljö genom att bistå myndigheter med vetenskaplig kompetens samt tvärvetenskapliga analyser och synteser inom havsmiljöområdet.¹⁰ Institutet ska också informera om forskning som rör havsmiljön, öka medvetenheten om havets miljöproblem och hur de ska hanteras samt utveckla kontaktnät mellan lärosäten och främja kommunikation mellan lärosäten och användare av vetenskaplig kunskap.

2.1.1 Uppdraget har förändrats

Havsmiljöinstitutets uppdrag har utvecklats sedan regeringen inrättade institutet 2008. Initialt ingick enbart fyra lärosäten (Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet och dåvarande Högskolan i Kalmar). Uppdraget var i viss mån detsamma som idag, med skillnaden att institutet då även skulle medverka i forskningsprojekt och bidra till att tillgängliggöra infrastruktur för forskning, utbildning och övervakning.¹¹

Statskontoret utvärderade verksamheten 2013 och framhöll att institutets mervärde var dess analys- och syntesverksamhet.¹² Efter utvärderingen beslutade regeringen om att avgränsa institutets uppdrag 2015 samt utöka samarbetet till att även inkludera SLU.¹³

¹⁰ Regeringsbeslut 2015-11-26. *Uppdrag att samarbeta under benämningen Havsmiljöinstitutet.*

¹¹ Regeringsbeslut 2008-04-17. *Uppdrag att inrätta ett Havsmiljöinstitut.*

¹² Statskontoret (2013:21). *Utvärdering av Havsmiljöinstitutet.*

¹³ Enligt det nya regeringsuppdraget från 2015 ska Havsmiljöinstitutet inte längre ”medverka i relevanta forsknings- och utvecklingsprojekt” och ”bidra till att båtar, fartyg och fältstationer görs tillgängliga för forskning, utbildning och övervakning i havsmiljön”.

2.2 Uppdragsmedel är den huvudsakliga intäktskällan

Havsmiljöinstitutet får en årlig grundfinansiering från staten om 5 miljoner kronor. Utöver dessa medel har institutet under senare år fått omkring 7–14 miljoner kronor i medel för uppdrag som de har genomfört.

Intäkterna finansierar bland annat ett kansli som koordinerar det löpande arbetet. Kansliet ligger vid Göteborgs universitet och består av en föreståndare, tre kommunikatörer, nio personer som arbetar som vetenskapliga samordnare och projektledare samt en person med en administrativ tjänst. År 2019 uppgick den sammanlagda personalstyrkan på kansliet till cirka tio helårsarbetskrafter.

Vid de fem lärosätena finns institutets regionala enheter som består av en verksamhetsledare, en miljöanalytiker och kommunikatörer. De fem medverkande lärosätena har ställt mellan 0,1 och 2 årsarbetskrafter vardera till institutets förfogande. Dessa finansieras av lärosätena och av uppdragsmedel.

2.2.1 Halverad finansiering har ökat uppdragens betydelse

Regeringen halverade Havsmiljöinstitutets finansiering från tio till fem miljoner kronor i samband med att Havsmiljöinstitutet fick ett förnyat uppdrag 2015. En anledning var institutet inte har nyttjat hela sitt bidrag utan ackumulerat ett överskott under de första åren.¹⁴

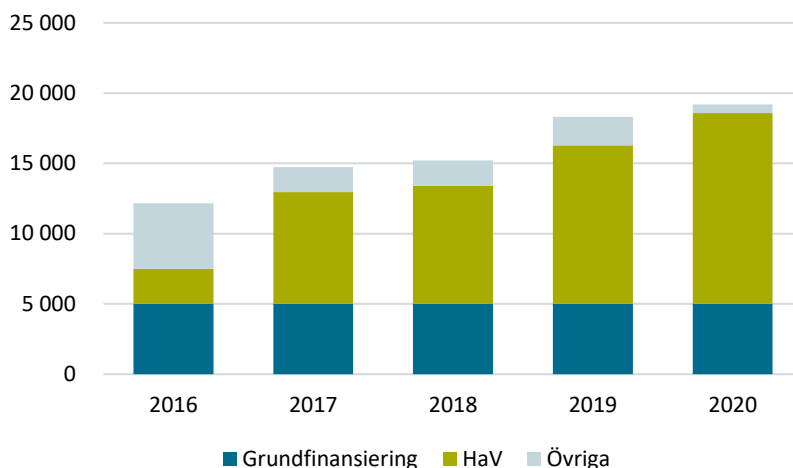
Sedan dess har institutet blivit alltmer beroende av externa uppdrag. I vår utvärdering av institutets verksamhet 2008–2013 konstaterade vi att ungefär en fjärdedel av institutet produktion hade en extern finansör.¹⁵ Motsvarande andel under perioden 2016–maj 2020 var ungefär tre fjärdedelar (Figur 1). Merparten av uppdragen kommer från Havs- och vattenmyndigheten. Vi utvecklar det i avsnitt 2.4.

¹⁴ Statskontoret (2013:21). *Utvärdering av Havsmiljöinstitutet*.

¹⁵ Ibid.

Under perioden 2016 till och med maj 2020 har institutet genomfört totalt 105 projekt med extern finansiering, till en totalsumma på drygt 53 miljoner kronor. Värdet på projekten har stigit varje år och ligger på ca 14 miljoner kronor år 2020.

Figur 1. Havsmiljöinstitutets intäkter: grundfinansiering och externt finansierade projekt och uppdrag 2016–maj 2020 (tkr).



Källa: Havsmiljöinstitutet sammanställning av externt finansierade projekt och uppdrag. För år 2020 har uppgifter fram till maj månad inkluderats.

Anm. Figuren visar hur stor del av Havsmiljöinstitutets intäkter som kommer från grundfinansieringen från staten respektive intäkter från externt finansierade projekt och uppdrag.

Sedan anslaget halverades har det ackumulerade kapitalet delvis finansierat den löpande verksamheten. Institutet har även minskat antalet administrativa tjänster vid kansliet. Men både den ekonomiska situationen och arbetsmiljön på kansliet har tidvis varit ansträngd, enligt våra intervjuer.

2.3 Havsmiljöinstitutet redovisar en bred produktion

Havsmiljöinstitutet redovisar en bred och omfattande produktion i årsrapporter och på webbplatsen. Det handlar om ett stort antal olika aktiviteter som medarbetare på institutets kansli eller de regionala enheterna vid lärosätena är inblandade i, till exempel vetenskapliga publikationer, remissvar, tidskriftsartiklar och föreläsningar. Men det är svårt att uttyda vilka produkter som är ett resultat av institutets verksamhet och vilka produkter som är finansierade av lärosätena eller andra organisationer och hade tillkommit även utan institutet.

Vi har valt att fokusera vår beskrivning av användarnas bedömning av institutets verksamhet till uppdragsverksamheten, kommunikationsverksamheten och den egenfinansierade rapporterna. Vi redovisar dessa verksamheter och användarnas bedömning om dem nedan.

2.4 Institutet är en uppskattad uppdragstagare men nyttjar inte sin samlade kompetens

Havsmiljöinstitutet är en uppskattad uppdragstagare. Det visar sig både genom att antalet beställda uppdrag har ökat för varje år (se figur 1) och våra intervjuer med institutets uppdragsgivare. Men en stor del av uppdragen genomförs av personal vid kansliet eller vid Göteborgs universitet.

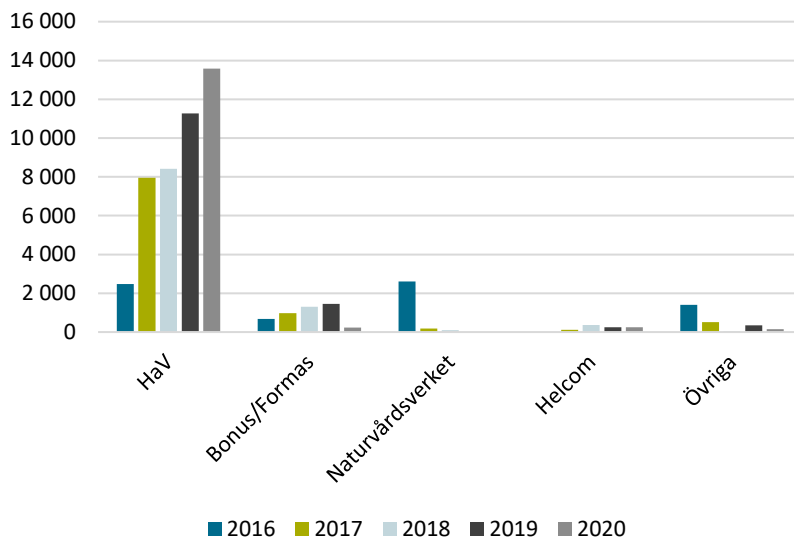
2.4.1 Uppdrag av olika karaktär och storlek

Havsmiljöinstitutet genomför årligen omkring tjugo projekt med extern finansiering. Uppdragen är av olika karaktär och storlek. Det kan handla om att ta fram rapporter eller andra typer av skriftliga underlag, bistå med expertförmedling, utveckla nätverk och anordna seminarier.

2.4.2 Havs- och vattenmyndigheten är den huvudsakliga uppdragsgivaren

Nästan två tredjedelar av de externt finansierade projekt och uppdrag som Havsmiljöinstitutet har genomfört under åren 2016–2020 har finansierats av Havs- och vattenmyndigheten (Figur 2). Sett till det totala finansieringsbeloppet motsvarar projekt och uppdrag finansierade av Havs- och vattenmyndigheten över 80 procent av all externt finansierad verksamhet.

Figur 2. Havsmiljöinstitutets externt finansierade uppdrag och projekt per finansier 2016–2020 (tkr).



Källa: Havsmiljöinstitutet sammanställning av externt finansierade projekt och uppdrag. Siffrorna för 2020 innefattar projekt fram till maj månad.

Både antalet projekt från Havs- och vattenmyndigheten och totalsumman för projekten och uppdragen finansierade av samma myndighet har ökat under perioden 2016–2020. År 2016 beställde myndigheten 11 projekt till ett värde av dryga 2 miljoner kronor. År 2020 (fram till maj månad) finansierade myndigheten 16 projekt och uppdrag till ett sammanlagt värde av dryga 13 miljoner kronor.

Vår granskning av Havsmiljöinstitutets externt finansierade uppdrag och projekt visar att Havs- och vattenmyndigheten anlitar institutet både för större fleråriga projekt och små uppdrag som till exempel expertstöd eller medverkan i internationella arbetsgrupper. Flera uppdrag är i grunden regeringsuppdrag. Sett till värdet av upphandlingen är det några projekt som fått en större finansiering under flera års tid:

- Portalen *Sveriges vattenmiljö*, cirka 11 mnkr under 2017–2019.
- Dataflöden och arbetsprocesser för användande av miljöövervakningsdata, cirka 6 mnkr under 2017–2020.
- Samverkan inom Ocean Data Factory rörande Havs- och vattenmyndighetens projekt Tre Skärgårdar, 3 mnkr under 2020.
- Expertstöd med fokus på arbete inom den regionala havskonventionen Ospar (ordförande och deltagande i olika arbetsgrupper), cirka 3 mnkr under 2016–2019.

Övriga användare har beställt eller valt att finansiera enstaka projekt från Havsmiljöinstitutet. Exempel på andra finansiärer är statens forskningsråd Formas, Naturvårdsverket och Helsinforskonventionen (HELCOM). Som framgår av figur 2 har värdet på upphandlingarna av dessa projekt varit betydligt mindre än för projekten från Havs- och vattenmyndigheten. Havsmiljöinstitutet har även utfört enstaka projekt med finansiering från till exempel Trafikverket, Miljömålsberedningen och Västra Götalandsregionen.

2.4.3 Vägjorda underlag och produkter även vid korta tidsramar

Uppdragsgivarna är generellt sett mycket nöjda med Havsmiljöinstitutets leveranser. De anser att rapporterna som institutet författar är välskrivna och väl underbyggda. Även andra former av projekt eller uppdrag framhålls av användarna som vägjorda och användbara, som till exempel institutets arbete med klassificeringsverktyg inom ramen för projektet WATERS. Det visar både våra intervjuer med användare och vår enkät till samrådsmyndigheter.

Användarna, särskilt Havs- och vattenmyndigheten, framhåller också att Havsmiljöinstitutet generellt sett har en god förståelse för förvaltningens behov. De är snabbfotade och flexibla. De behöver ofta inte lika lång framförhållning som exempelvis lärosäten kräver. Havs- och vattenmyndigheten framhåller också att en viktig kvalitet i institutets rapporter är att de i regel har ett sammanfattande och syntetiserande angreppssätt. Det gör innehållet mer tillgängligt för förvaltningen.

2.4.4 Institutets för ofta in fler perspektiv än det naturvetenskapliga

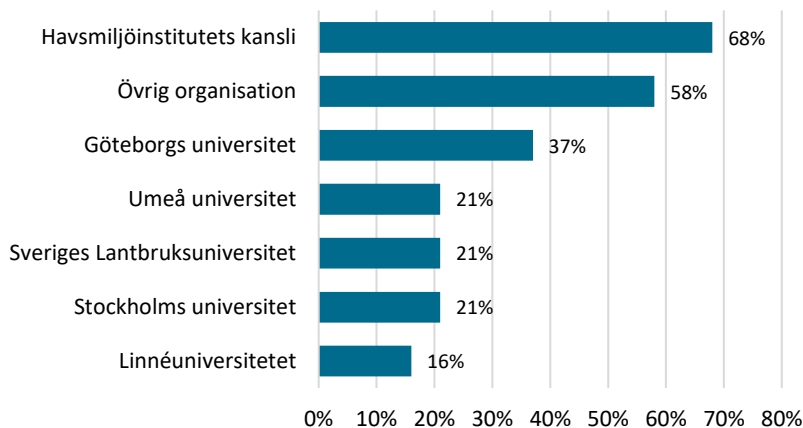
Användarna anser att Havsmiljöinstitutet är bra på att föra in exempelvis samhällsvetenskapliga, ekonomiska eller juridiska perspektiv, både i skriftliga rapporter och i andra produkter. Användarna menar att institutet gör detta i högre grad än enskilda lärosäten, även om de anser att institutet kan utveckla detta ytterligare.

Statskontoret kan bekräfta att institutet har en tvärvetenskaplig ansats. Ett urval av Havsmiljöinstitutets rapporter visar att institutet ofta inkluderar författare från andra discipliner än naturvetenskapliga.¹⁶

Även en analys av den organisatoriska hemvisten för medverkande i Havsmiljöinstitutets projekt tyder på detta. Antalet medverkande från lärosäten med tekniska inriktningar som Luleå tekniska universitet och Chalmers tekniska högskola är exempelvis nästan lika stort som antalet medverkande från några av de ingående lärosätena. De redovisas tillsammans med ett antal övriga lärosäten och organisationen i stapeln ”Övrig organisation” i figur 3 nedan. Fler än hälften av rapporterna utgivna i Havsmiljöinstitutets rapportserie har minst en medförfattare som representerar något annat lärosäte än de fem medverkande (Figur 3).

¹⁶ Vi gjorde ett slumpmässigt urval på 9 av 21 rapporter publicerade i rapportserien mellan 2016 och september 2020. Av dessa har åtminstone 4 rapporter minst en rapportförfattare som hör till en icke-naturvetenskaplig disciplin. Det kan vara fler, men vi har inte haft tillgång till uppgifter om vilka discipliner alla rapportförfattare representerar.

Figur 3. Andel av rapporterna utgivna i Havsmiljöinstitutets rapportserie 2016–september 2020 där denna organisation varit medförfattare (minst en av rapportförfattarna har organisatorisk hemvist vid nämnda organisation).



Källa: Havsmiljöinstitutets webbplats (<https://havsmiljoinstitutet.se/publikationer/rapportserie>). Statskontorets bearbetning.

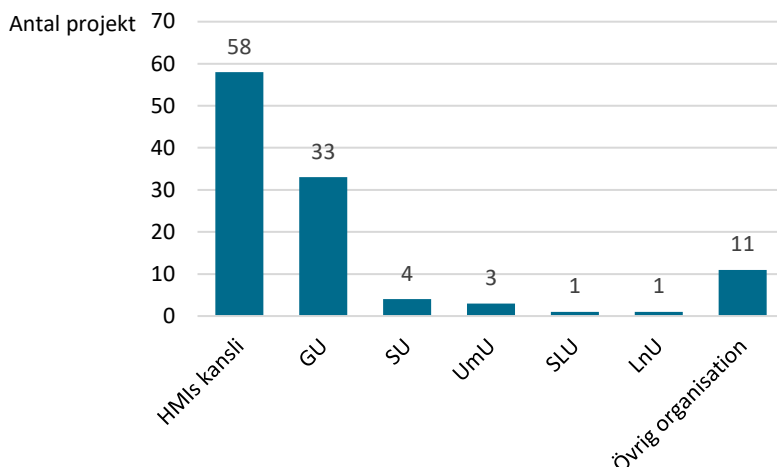
2.4.5 Institutets tyngdpunkt i Göteborg kan skapa tvivel om det tar vara på alla lärosätens samlade kompetens

Totalt har drygt 180 personer från 31 organisationer medverkat i Havsmiljöinstitutets egeninitierade och externfinansierade projekt mellan åren 2016 och 2020.¹⁷ Men en stor andel av de externt finansierade projekten och uppdragen genomförs av personal vid kansliet eller vid Göteborgs universitet. Drygt en tredjedel har genomförts enbart med personal från institutets kansli och nästan två av tre projekt har medverkande från antingen kansliet eller från Göteborgs universitet.

Att verksamhetens tyngdpunkt finns i Göteborg syns också i vår granskning av projektledarnas organisatoriska hemvist. De flesta externfinansierade projekten leds av personal från kansliet eller Göteborgs universitet. Endast ett fåtal projekt har en projektledare med annan organisatorisk hemvist (Figur 4).

¹⁷ Sett till antalet namngivna unika individer som medverkat i minst ett projekt (egeninitierade och externa projekt medräknade) 2016–2020.

Figur 4. Havsmiljöinstitutets externfinansierade projekt 2016–2020 och projektledarens/-ledarnas organisatoriska hemvist.



Källa: Havsmiljöinstitutet sammanställning av externt finansierade projekt och uppdrag. Siffrorna för 2020 innefattar projekt fram till maj månad.

Det finns flera förklaringar till att Göteborgs universitet och Havsmiljöinstitutets kansli har en framträdande roll i den samlade produktionen. De regionala enheterna vid lärosätena har olika intresse av och förutsättningar för att delta i Havsmiljöinstitutets verksamhet. Göteborgs universitet är exempelvis enligt våra intervjuer mer angelägna att redovisa projekt inom ramen för Havsmiljöinstitutet än övriga lärosäten. En orsak till det kan vara flera av dem som arbetar vid kansliet även arbetar vid Göteborgs regionala enhet. Dessutom kan kansliet anställa personal med lämplig kompetens för att genomföra uppdrag från myndigheterna som de regionala enheterna inte vill eller kan ta sig an.

Havsmiljöinstitutet låter sina rapporter och texter gå genom en vetenskaplig granskning inspirerad av samma metodik som används vid vetenskaplig peer review.¹⁸ Syftet är att underlagen ska hålla en god kvalitet. Som vi har redovisat är användarna också överlag nöjda med underlagen från institutet. Men lärosätenas ojämna deltagande i produktionen kan tyda på att institutet inte tar tillvara den samlade

¹⁸ Havsmiljöinstitutet, *Vetenskaplig granskning vid havsmiljöinstitutet*.

kompetensen vid alla fem lärosätena. Några användare nämner också enstaka exempel när underlagen har varit alltför färgade av en enskild forskares perspektiv. Samtidigt anger de att denna problematik förekommer mer sällan när de vänder sig till Havsmiljöinstitutet i jämförelse med när de vänder sig till enskilda lärosäten.

2.5 Institutets kommunikationsprodukter och evenemang når en stor målgrupp

Havsmiljöinstitutet vänder sig till en bredare allmänhet genom fyra huvudsakliga informations- och kommunikationsprodukter.¹⁹ Dessa är generellt sett uppskattade och når en jämförelsevis stor målgrupp. Produkterna är:

- *Havsutsikt*, en gratistidskrift som utkommer två gånger per år. Enligt institutet är den tryckta upplagan på 12 000 exemplar. Tidskriften finns även digitalt med drygt 2 100 prenumeranter. Antalet besökare på sajten har ökat och låg på drygt 40 000 år 2019. Huvudredaktören är anställd vid Umeå universitet.
- *Havet.nu*, en webbplats med nyheter och faktasidor om havet. Enligt Havsmiljöinstitutet har webbplatsen omkring 1 500 besökare varje vardag. Besökarantalet har ökat under senare år och år 2019 hade webbplatsen 267 000 besökare, jämfört med strax under 100 000 unika besökare som besökte webbplatsen ca 160 000 gånger år 2012²⁰. Flest besök görs under arbetstid vilket kan tyda på att de flesta besökare är skolelever och fackfolk. Huvudredaktören finns vid Stockholms universitet.
- *Livet i havet*, en webbplats och mobilapp med en faktabank om de vanligaste arterna i våra hav. Enligt institutet har även denna produkt ökat i popularitet de senaste åren. Besökarantalet år 2019 låg på ca 140 000. Huvudredaktören finns vid Stockholms universitet.

¹⁹ Havsmiljöinstitutets kommunikationssammanställning till Statskontoret.

²⁰ Statskontoret (2013:21). *Utvärdering av Havsmiljöinstitutet*, s. 41.

Alla produkter initierades av ett eller flera av de ingående lärosäten redan innan Havsmiljöinstitutet bildades, men koordineras i dag till stor del av institutet.

Havsmiljöinstitutet ansvarar även för portalen Sveriges vattenmiljö, en webbplats med information om tillståndet i Sveriges olika vattenmiljöer. Portalen lanserades i juni 2019 och ersätter de tryckta rapporterna *Havet* och *Sötvatten*. Projektet finansierats bland annat av Havs- och vattenmyndigheten, som gett institutet i uppdrag att ansvara för metodutveckling, miljöanalys och redaktionellt arbete för webbplatsen.

Havsmiljöinstitutet anordnar även andra kunskapsspridande aktiviteter. De skickar till exempel ut ett nyhetsbrev samt anordnar evenemang som seminarier och konferenser för att öka kommunikationen mellan olika intressenter. Mellan åren 2016 och 2020 har institutet ordnat 18 evenemang, däribland den återkommande konferensen Hav och samhälle. Institutet rapporterar totalt omkring 2 400 deltagare på dessa evenemang. Deltagarna innefattar såväl tjänstemän, forskare och beslutsfattare som representanter för näringsliv och tredje sektor.²¹

2.6 Liten men uppskattad egenfinansierad produktion

Havsmiljöinstitutet har också en egeninitierad analys- och syntesverksamheten. Denna del av verksamheten är relativt liten och användarna har generellt sett sämre kännedom om dess resultat. Men de rapporter som användarna känner till är uppskattade.

Den egeninitierade verksamheten finansieras av det statliga bidraget eller av lärosätena. Under senare år har institutet redovisat mellan 20 och 30 pågående projekt i den årliga verksamhetsplanen. Här ingår tematiska arbetsgrupper som arbetar långsiktigt med ett specifikt område, analys- och syntesprojekt och kommunikationsinsatser. Projekten finansieras antingen av institutets grundfinansiering eller med medel från de ingående lärosätena. De resulterar bland annat i rapporter som institutet publicerar i den egna rapportserien. Sammantaget har institutet publicerat mellan två

²¹ Havsmiljöinstitutets kommunikationssammanställning till Statskontoret.

och sex rapporter per år under perioden 2016–2019.²² Av dessa har en mindre andel, mellan noll och två rapporter per år, varit egenfinansierade. Övriga rapporter har tagits fram på uppdrag av till exempel Havs- och vattenmyndigheten eller andra uppdragsgivare.²³

De användare som vi har intervjuat saknar i regel en mer ingående kunskap om rapporterna i rapportserien. Men de rapporter som användarna har tagit del av upplevs generellt hålla god kvalitet och belysa relevanta frågor. En rapport som flera användare lyfter fram särskilt handlar om fritidsbåtars påverkan på grunda ekosystem i Sverige.²⁴ Man menar att den på ett förtjänstfullt sätt belyser ett problem som har varit känt men där det saknats ett välgrundat dataunderlag. Även rapporten *En näring i nationens tjänst – utvecklingen av fisket och fiskeriförvaltningen i Sverige* uppskattas av några av de användare som vi har intervjuat.²⁵

2.7 Institutet är ännu inte en brygga mellan forskningen och relevanta aktörer

Som vi har visat är Havsmiljöinstitutets arbete generellt sett uppskattat av de användare som känner till institutet. Men samtidigt kan vi konstatera att institutets bidrag till att stödja arbetet inom området är relativt begränsat sett till det nuvarande uppdraget. Institutet är främst en leverantör till Havs- och vattenmyndigheten. I övrigt har få användare en djupare kunskap om institutets verksamhet och produktion.

²² Exklusive institutets årsrapporter som också ingår i serien.

²³ För att en rapport ska få ingå i rapportserien ska den bland annat sprida resultat och ny kunskap om miljösituationen i havet, belysa aktuella och centrala frågeställningar inom för havsmiljön relevant forskning och förvaltning av havets resurser samt ha genomgått vetenskaplig granskning enligt Havsmiljöinstitutets praxis.

²⁴ Havsmiljöinstitutet (2019:3). *Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige*.

²⁵ Havsmiljöinstitutet (2019:7). *En näring i nationens tjänst – utvecklingen av fisket och fiskeriförvaltningen i Sverige*.

2.7.1 Kunskapen om institutet är begränsad

Havsmiljöinstitutet ska verka för att öka kommunikationen mellan forskare och användare av vetenskaplig kunskap om havsmiljön.²⁶ Institutet behöver därmed ha utökade kontakter med en bredare grupp av användare. Enligt regeringsbeslutet ska institutet samråda med Kustbevakningen, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, SMHI, SGU och de länsstyrelser som är vattenmyndigheter.²⁷

Statskontoret kan dock konstatera att kännedomen om Havsmiljöinstitutet generellt är låg. Merparten av de personer som vi har intervjuat har en begränsad kunskap om institutets verksamhet och därmed svårt att bedöma dess arbete. Det gäller både några av samrådsmyndigheterna och de myndigheter som institutet självmant har valt att samarbeta med. Samrådsmyndigheterna ger i enkätsvaren enstaka exempel på att de har haft användning av eller utfört ett samarbete med institutet. Kustbevakningen anger till exempel att de via institutet har fått kontakt med forskare vid Linnéuniversitetet att använda till ett projekt. SMHI och Statens geologiska undersökningar har aldrig anlitat institutet, men SMHI har haft vissa kontakter med institutet genom Havs- och vattenmyndigheten. Även de länsstyrelser som är vattenmyndigheter haft en begränsad användning av institutets produkter och tjänster. De har framför allt kommit i kontakt med institutet genom ett klassificeringsverktyg som vattenmyndigheterna både har varit med och utvecklat och utnyttjar.

Samrådsmyndigheterna anger olika skäl till att de har haft lite direkt utbyte med Havsmiljöinstitutet. Exempelvis menar Naturvårdsverket att de har ett begränsat behov av kunskapsunderlag inom havsmiljöfrågor eftersom de flesta frågor inom området i dag sköts av Havs- och vattenmyndigheten. Enligt Naturvårdsverket ligger det oftast närmare till hands att vända sig direkt till enskilda forskare eller lärosäten när myndigheten behöver specifika kunskapsunderlag inom området. SGU anger att geovetenskaplig forskning har mindre utrymme i institutets verksamhet i dag.

²⁶ Regeringsbeslut 2015-11-26. *Uppdrag att samarbeta under benämningen Havsmiljöinstitutet.*

²⁷ *Ibid.*

2.7.2 Samrådsmyndigheterna önskar en utvecklad kommunikation

Vi ser att flera av samrådsmyndigheterna efterfrågar en utvecklad kommunikation om centrala frågor för forskningen och förvaltningen inom havsmiljöområdet. Fram till i dag har samrådet skett genom bilaterala kontakter mellan företrädare för Havsmiljöinstitutet och samrådsmyndigheterna. I kontakterna har företrädarna från institutet undersökt vilket behov av vetenskapligt stöd som myndigheten har inom de områden där institutet kan bidra.²⁸ Men i våra intervjuer framkommer att flera myndigheter önskar ett mer utförligt och långsiktigt samrådsförfarande. Många av tjänstepersonerna som vi har intervjuat säger att de fått frågor per e-post eller telefon och att de där uttryckt önskemål, men inte fått någon återkoppling. Denna dialog mellan akademi och förvaltning upplevs dock som viktig och värdefull och flera myndigheter önskar att förfarandet skulle utvecklas så att kommunikationen flödar åt båda hållen och även mellan myndigheter. Detta är också något som institutets styrelse har beslutat att utveckla.

²⁸ Havsmiljöinstitutet, Frågor kopplat till Havsmiljöinstitutets samråd, intern policy.

3 Havsmiljöinstitutets roll i förhållande till andra aktörer

I detta kapitel besvarar vi frågan hur Havsmiljöinstitutet kompletterar verksamheten inom havsmiljöområdet samt om det finns överlappningar i förhållande till verksamheterna vid Kustbevakningen, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, SMHI, SGU och de länsstyrelser som är vattenmyndigheter.

Våra slutsatser vilar på en analys av Havsmiljöinstitutets uppdrag, verksamheternas instruktioner och uppdrag, samt intervjuer och enkätresultat. Vi bedömer övergripande att:

- Havsmiljöinstitutets främsta mervärde är att vara en samlad ingång till kompetensen vid flera lärosäten. Institutet kan därmed möta ett ökat behov av kunskap i förvaltningen samtidigt som det kompletterar de enskilda lärosätena, som under senare år har utvecklat sina verksamheter för att bli än mer policyrelevanta och tvärvetenskapliga.
- Det finns dock vissa faktorer som riskerar att hämma denna roll för institutet i dag. Närheten till Havs- och vattenmyndigheten riskerar att tränga ut andra viktiga uppdragsgivare. Dessutom riskerar institutets tyngdpunkt vid Göteborgs universitet leda till att uppdragsgivarna tvivlar på att institutet nyttjar sin samlade kompetens.
- Vi ser inga permanenta överlappningar mellan Havsmiljöinstitutet och andra myndigheter. Men i och med att institutets uppgifter spänner över ett brett fält finns risk att enskilda uppdrag och produkter överlappar verksamheter som genomförs på andra håll i förvaltningen.

3.1 En samlad ingång till forskningen

Sedan regeringen inrättade institutet har också förvaltningens behov av kunskap om havsmiljön ökat och kunskapsförsörjningen inom området förbättrats. Havsmiljöinstitutets främsta mervärde i dag är därför att genom sin samverkan mellan fem lärosäten vara en samlad ingång till forskningen inom havsmiljöområdet. Men användarna efterlyser även en funktion som kan analysera och syntetisera forskningsresultaten samt inkorporera kunskap från olika discipliner.

Nedan redogör vi kort för de centrala förändringarna inom området och vad det har inneburit för institutets förutsättningar att komplettera arbetet inom området.

3.1.1 Institutet möter ett ökat behov av kunskap inom förvaltningen

Sedan Havsmiljöinstitutet inrättades har organiseringen av det nationella och internationella havsmiljöarbetet förändrats, bland annat genom regeringens införlivande av Europeiska unionens Havsmiljödirektiv (2008/56/EG) i svensk lagstiftning genom havsmiljöförordningen (2010:1341). Det har bidragit till att det finns ett större behov av kunskap om havens tillstånd och åtgärder för att förbättra dem, ett behov som institutet kan möta.

3.1.2 Havs- och vattenmyndighetens ansvar för havsmiljöfrågorna

Ytterligare en viktig förändring var att regeringen inrättade Havs- och vattenmyndigheten 2011. Myndigheten har bland annat ansvar för att nå miljökvalitetsmålen för havsmiljön och Europeiska unionens direktiv inom området samt främja forsknings- och utvecklingsverksamhet och göra kunskaper inom området tillgängliga för myndigheter och allmänhet.²⁹ Myndigheten representerar också Sverige inom ramen för internationella åtaganden som den internationella havsmiljökonventionen för skydd av Nordatlanten (OSPAR) och Helsinforskonventionen (HELCOM) för skydd av Östersjön.

²⁹ Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

Regeringen beslutade att Havs- och vattenmyndigheten i första hand skulle verka som beställare, mottagare och utvärderare samt som internationell och nationell rådgivare. Myndigheten fick därför en begränsad egen analyskapacitet.³⁰ För att kunna uppfylla sitt uppdrag är myndigheten därför beroende av kunskapsunderlag från andra aktörer. Som vi redovisade i kapitel två är myndigheten den enskilt största uppdragsgivaren för Havsmiljöinstitutet.

3.1.3 Förbättrad kunskapsförsörjning från de enskilda lärosätena

Samtidigt som kunskapsbehovet inom området har ökat, har även kunskapsförsörjningen från akademien till förvaltningen förbättrats. Både Göteborgs universitet och Stockholms universitet har valt att satsa på mång- och tvärdisciplinär verksamhet inom havsmiljöområdet i syfte att stödja beslutsfattare i politik och förvaltning. Även Sveriges lantbruksuniversitet har fått ett ökat uppdrag att stödja förvaltningen inom detta område. På så sätt liknar lärosätenas egna verksamheter i dag mer det uppdrag som Havsmiljöinstitutet har.

Vid Stockholms universitet bildades Östersjöcentrum 2013 med uppdrag att bland annat utföra angelägen forskning och miljöanalys till stöd för förvaltningen samt samla användbar kunskap och kommunicera den till rätt plats i samhället.³¹ Östersjöcentrum omfattade 2018 nästan 39 årsarbetskrafter och omsatte drygt 50 miljoner kronor.³² Vid Göteborgs universitet bildades Centrum för hav och samhälle 2015 med uppdrag att initiera, stimulera och utveckla transdisciplinär forskning och utbildning inom det marina området.³³ Centrum för hav och samhälle omfattar 12 personer och hade en budget på cirka 11 miljoner kronor år 2019.³⁴

³⁰ Enligt HaV:s årsredovisning från 2019 har gick enbart ca 35 procent av HaV:s årliga budget på ca 650 miljoner till egna personalkostnader 2019. Omkring ca 340 mnkr gick till köpta tjänster.

³¹ <https://www.su.se/ostersjocentrum/om-oss>

³² Östersjöcentrum (2019). *Årsrapport 2018*.

³³ <https://havochsamhalle.gu.se/om>, 200901.

³⁴ Göteborgs universitet (2019). *Verksamhetsrapport för Centrum för hav och samhälle*. Dnr GU 2020/613.

Även Sveriges lantbruksuniversitet har utvecklat sin marina verksamhet vid institutionen för akvatiska resurser sedan de fick ta över forsknings- och analysuppgifter från Fiskeriverket.³⁵ Sedan dess förser Sveriges lantbruksuniversitet berörda delar av förvaltningen med forskningsbaserad kunskap om fisk, fiskeri och akvatiska resurser. Även Umeå universitet har återinrättat Umeå marina forskningscentrum för att utveckla forskning och utbildning, förvalta tung marin forskningsinfrastruktur samt utföra miljöanalysuppdrag för svensk miljöövervakning.

3.1.4 Havs- och vattenmyndigheten anlitar lärosätena direkt i högre grad än de anlitar Havsmiljöinstitutet

Havs- och vattenmyndigheten är Havsmiljöinstitutet största uppdragsgivare. Myndigheten gav exempelvis uppdrag till institutet för drygt 9 miljoner kronor under 2019 inom ramen för anslagsposten 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö³⁶.

Men myndigheten vänder sig även i stor utsträckning direkt till de lärosäten som ingår i institutet. En av de största leverantörerna av kunskapsunderlag till myndigheten är Sveriges lantbruksuniversitet. Under 2019 levererade Sveriges lantbruksuniversitet tjänster till Havs- och vattenmyndigheten för 65 miljoner kronor inom ramen för samma anslagspost. Myndigheten ingick även samma år överenskommelser med Stockholms universitet och Göteborgs universitet för omkring 2,5 respektive 1,1 miljoner kronor inom ramen för anslagspost 1:11.

3.1.5 Uppdragivarna ser att institutets värde är som en samlad ingång

Sammantaget ser vi att denna utveckling pekar på att behovet av Havsmiljöinstitutet i viss mån har ändrats. Institutet har en roll i systemet, men kompletterar i dag främst arbetet inom området – framför allt genom

³⁵ Kommittédirektiv 2011:12. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om inrättandet av Havs- och vattenmyndigheten* (M 2010:03).

³⁶ Uppgifter till Statskontoret från Havs- och vattenmyndigheten, e-post 20201020. Anslag 1:11 är Havs- och vattenmyndighetens största anslag, årets tilldelning var strax över 1 miljard kronor. Det näst största anslaget är 1:2 Miljöövervakning m.m. som i år omfattade knappt 200 000 miljoner kronor.

att vara en mäklare mellan förvaltningen och den samlade forskningen. På så sätt kan institutet bidra till att tillgodose förvaltningens ökade behov av kunskap.

Denna uppfattning har också de användare som vi har intervjuat. Samtliga uppdragsgivare framhåller att institutets främsta mervärde är funktionen som en samlad ingång till Sveriges expertis i havsmiljöfrågor. Uppdragsgivarna upplever också att institutet generellt sett lever upp till denna roll och i huvudsak levererar underlag som har en robust förankring i det vetenskapliga samfundet.

Men användarna efterlyser inte bara en samlad ingång till forskarna. För att förvaltningen ska kunna omhänderta forskningen och använda kunskapen till att fatta beslut önskar också flera användare en funktion som kan analysera och syntetisera forskningsresultaten samt inkorporera kunskap från olika discipliner. Även detta upplever användarna att Havsmiljöinstitutet gör i dag.

Det finns dock indikationer på att institutet inte optimerar sin roll som en samlad ingång. Det handlar dels om att institutets närhet till Havs- och vattenmyndigheten riskerar att tränga undan andra typer av uppdrag och uppdragsgivare, dels om att lärosätenas ojämna deltagande riskerar att undergräva förtroendet för att institutet tar tillvara på den samlade kompetensen.

3.1.6 Tyngdpunkten vid Göteborg innebär att institutet inte optimerar sitt mervärde

Vår granskning av institutets projekt visar att anställda på Havsmiljöinstitutets kansli och forskare från Göteborgs universitet deltar i det mesta som görs inom ramen för Havsmiljöinstitutets verksamhet. Forskare från Stockholms universitet, Umeå universitet och Sveriges lantbruksuniversitet deltar något mer sällan och Linnéuniversitetet i betydligt mindre grad.³⁷ Vi har i tidigare avsnitt (2.4.5) konstaterat att denna

³⁷ Vår granskning baseras på det material Havsmiljöinstitutet har sänt oss om de egeninitierade och externfinansierade projekten. I materialet finns uppgifter om de medverkande i respektive projekt samt deras organisatoriska hemvist.

fördelning riskerar att skapa tvivel på att institutets underlag representerar den samlade kunskapen vid lärosätena.

3.1.7 Närheten till Havs- och vattenmyndigheten riskerar att tränga ut mer relevant verksamhet

Vidare riskerar Havs- och vattenmyndighetens dominans som uppdragsgivare till Havsmiljöinstitutet att tränga ut mer relevant verksamhet. Närheten kan givetvis även innebära mycket positivt, som till exempel att myndigheten och institutet har byggt upp en god förståelse för varandras verksamheter och behov. Men enligt våra intervjuer ger myndigheten ibland uppdrag till Havsmiljöinstitutet som myndigheten har kompetens att hantera på egen hand. Motivet kan till exempel vara att myndigheten inte har tid att göra dem på egen hand, snarare än att de behöver den samlade kompetensen vid lärosätena. Dessa uppdrag är enligt våra intervjuer korta och kräver snabba insatser. Ofta genomförs de av personal vid kansliet. Statskontoret bedömer inte att det är ett ändamålsenligt användande av Havsmiljöinstitutets resurser och att det riskerar att tränga ut mer långsiktigt arbete som institutet kan utföra. Vi har till exempel sett att institutet inte har utvecklat dialogen med övriga samrådsmyndigheter i samma utsträckning.

3.2 Inga systematiska överlappningar med de utpekade myndigheterna

Det finns ett relativt stort antal aktörer som på olika sätt arbetar med havsmiljöfrågor. Vi har undersökt i vilken utsträckning de myndigheter som är utpekade i vårt uppdrag bedriver analys- eller forskningsarbete eftersom vi ser att det framför allt är inom det fältet som det finns risk för överlappningar med Havsmiljöinstitutet.

Sammantaget visar vår kartläggning att flera av de utpekade myndigheterna bedriver analysverksamhet. Men merparten ansvarar för en specifik inriktning eller ett geografiskt område. Dessutom är Havsmiljöinstitutet till stor del en uppdragsfinansierad organisation. Om uppdragsgivarna har en god kunskap om vilka behov av analyser och

Projektsammanställningen är gjord på årlig basis men vissa projekt är fleråriga dvs. kan förekomma under flera år, men med olika bemanning.

kunskapsunderlag som finns i förvaltningen är det sannolikt en garant för att undvika onödiga överlappningar. Även om vissa uppdrag som institutet får kan angränsa till annat arbete de studerade myndigheterna bedriver handlar det därmed inte om permanent överlappande verksamhet.

3.2.1 Ingen konkurrens med Havs- och vattenmyndigheten trots likartat uppdrag

Som vi har beskrivit ovan är Havs- och vattenmyndigheten den centrala förvaltningsmyndigheten inom området, men saknar egen analyskapacitet. Myndigheten är således beroende av underlag från externa aktörer för sin kunskapsförsörjning. De analysuppdrag som Havs- och vattenmyndigheten har genomförs därmed ofta av bland annat Havsmiljöinstitutet. Liksom Statskontoret konstaterade i vår förra utvärdering av Havsmiljöinstitutet finns det därför i huvudsak ingen konkurrens mellan Havs- och vattenmyndigheten och institutet – trots att de i delar har ett likartat uppdrag.³⁸

Vi ser att institutets kommunikationsprodukter i delar tjänar samma syfte som Havs- och vattenmyndighetens arbete med kunskapsförmedling. Men Havsmiljöinstitutets kommunikationsprodukter syftar i huvudsak till att belysa och kommunicera lärosätenas forskning, medan Havs- och vattenmyndighetens kommunikation utgår från och behöver förhålla sig till myndighetens förvaltningsuppdrag.

3.2.2 På regional nivå bedrivs främst förvaltande arbete

Inte heller på regional nivå finns det en mer omfattande analyskapacitet inom havsområdet. Sveriges 21 länsstyrelser ansvarar bland annat för tillsyn, utfärdar tillstånd och samlar in uppgifter om havet. De fem länsstyrelser som är utsedda som vattenmyndigheter för varsitt vattendistrikt³⁹ ansvarar bland annat för att genomföra EU:s vattendirektiv genom att revidera förvaltningsplaner och åtgärdsprogrammen för det egna vattendistriktet, besluta om miljökvalitetsnormer och samordna det regionala vattenförvaltningsarbetet.

³⁸ Statskontoret (2013:21). *Utvärdering av Havsmiljöinstitutet*.

³⁹ Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Kalmar län och Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Länsstyrelserna och vattenmyndigheternas uppgifter är främst förvaltande. I arbetet med att samordna vattenförvaltningen i distriktet bedriver de visserligen viss expertförmedling och informationsarbete gentemot övriga aktörer inom distriktet. De bör dock i huvudsak ses som potentiella användare av den kunskap som Havsmiljöinstitutet förmedlar.

3.2.3 Övriga myndigheter med forskning och analys eller datainsamling inom specifika områden

Utöver de aktörer som svarar för förvaltningen av havsmiljöarbetet finns det även ett antal myndigheter som arbetar inom området och bland annat bedriver viss forsknings- och analysverksamhet, expertförmedling samt informationsinsatser. Men dessa myndigheter har specifika inriktningar och arbetar därmed främst inom avgränsade områden. Nedan redogör vi kortfattat för myndigheterna och deras relation till Havsmiljöinstitutet.

Sjöfartsverket är ett statligt affärsverk som sorterar under Infrastrukturdepartementet. Sjöfartsverket har vissa uppgifter som ligger nära Havsmiljöinstitutets. De ska bland annat svara för forskning och innovation som motiveras av myndighetens uppgifter samt följa och dokumentera forskning och innovation inom sjöfartsområdet. Dessutom ska verket arbeta för att Sverige ska uppnå det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt samt vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.⁴⁰ Men verksamhetens forsknings- och analysarbete är tydligt avgränsat till sjöfartsfrågorna.⁴¹

I arbete med sjökartläggning gör Sjöfartsverket till exempel mätningar av svenska farvatten. Resultaten av mätningarna är av intresse för miljökartläggning och forskningsändamål.⁴² Men verket bedriver inte någon egen forskning eller analysverksamhet inom detta område. Sjöfartsverket kan snarare betraktas som en potentiell användare av Havsmiljöinstitutet.

⁴⁰ Förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.

⁴¹ Sjöfartsverkets årsredovisning 2019, s. 22.

⁴² Sjöfartsverkets årsredovisning 2019, s. 39.

Kustbevakningen är en förvaltningsmyndighet med två huvudsakliga uppgifter: räddningstjänst till sjöss och sjöövervakning. Inom ramen för sjöövervakningen genomför Kustbevakningen bland annat övervakning i maritima miljöer och tillhandahåller sjöinformation till andra myndigheter. Kustbevakningen får även bedriva uppdragsverksamhet, och har gjort undersöknings- och dokumentationsuppdrag till exempel på uppdrag av Havs- och Vattenmyndigheten.⁴³ Myndigheten har analysuppgifter samt tillhandahåller expertstöd och genomför informationsinsatser – men framför allt inom det egna området.

Det finns beröringspunkter mellan Kustbevakningens uppgifter och uppdrag som Havsmiljöinstitutet kan genomföra. Men Havsmiljöinstitutet bedriver enbart sporadiskt uppdrag som angränsar till Kustbevakningens avgränsade område. Kustbevakningen har tagit hjälp av Havsmiljöinstitutet bland annat för att komma i kontakt med forskare inom deras frågeområde.

Sveriges geologiska undersökningar (SGU) är förvaltningsmyndighet under Näringsdepartementet för frågor om berg, jord och grundvatten i Sverige. Myndigheten ska enligt instruktion bedriva en behovsstyrd insamling av grundläggande geologisk information samt förvalta och utveckla informationen i syfte att göra den tillgänglig och lätt att använda.⁴⁴

SGU samlar in och tillhandahåller geologisk grundinformation för samhällsplaneringsändamål. Myndigheten bedriver både egen geologisk forskning och deltar i samverkansprojekt med universitet. Därtill har man en ambition om att vara en brygga mellan forskning och förvaltning vad gäller användning av geologiska forskningsresultat. SGU utför även miljöövervakning av grundvatten och i utsjösediment.⁴⁵

SGU har delvis samma kunskapsspridande funktion som Havsmiljöinstitutet, bland annat en ambition att vara brygga mellan akademi och förvaltning. SGU är också en central leverantör till Havs- och vattenmyndigheten. Men myndigheten verkar inom ett tydligt avgränsat område.

⁴³ Förordning (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen

⁴⁴ Förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

⁴⁵ <https://www.sgu.se/om-sgu/verksamhet/>

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) ansvarar för meteorologiska, klimatologiska, hydrologiska och oceanografiska frågor. SMHI ska bland annat hämta in och förmedla kunskap och beslutsunderlag inom området.⁴⁶

SMHI bedriver tillämpad forskning och utveckling inom sitt verksamhetsområde. Myndighetens oceanografiska forskning omfattar bland annat kortsiktiga prognoser av strömmar och havsnivån samt klimatförändringarnas effekter på havet och det marina ekosystemet.

SMHI är en viktig leverantör av data till bland annat Havs- och vattenmyndigheten. SMHI har också en kunskapsbank som tillhandahåller information om havsmiljön. De är sammantaget den näst största leverantören av beställningar från Havs- och vattenmyndigheten sett till värdet och har årligen fått uppdrag på mellan 20 och 30 miljoner kronor.⁴⁷

I Statskontorets enkätundersökning framhåller SMHI att det torde finnas synergier mellan Havsmiljöinstitutet och SMHI eftersom båda aktörerna ska röra sig mellan forskning och förvaltning. De två aktörerna har även samverkat i arbetet med portalen Sveriges vattenmiljö.

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning. Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlade vid genomförandet av miljöpolitiken.

Naturvårdsverket ska delta i regeringens arbete på miljöområdet inom EU och internationellt. Inom sitt ansvarsområde ska verket bland annat särskilt bidra med underlag och expertkunskap. Uppgifterna ligger till viss del nära Havsmiljöinstitutets arbete, men Naturvårdsverket arbetar i regel inte med havsrelaterade frågor.

⁴⁶ Förordning (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

⁴⁷ Sammanställning av HaV:s årliga upphandling från statliga aktörer, e-post till Statskontoret 17/6 2020.

4 Samverkan mellan lärosätena

Statskontoret har inhämtat synpunkter på och analyserat hur samverkan mellan lärosätena inom Havsmiljöinstitutet fungerar. Vi har också undersökt om lärosätena vill fortsätta samarbetet. Våra iakttagelser bygger på intervjuer med företrädare för de ingående lärosätena samt en genomgång av policydokument och protokoll från styrelse- och ledningsgruppsmöten.

Statskontorets huvudsakliga iakttagelser är följande:

- Samverkan lärosätena har stärkts och fungerar i dag i väsentliga delar bättre än vid Statskontorets senaste utvärdering. Lärosätenas samarbete om de gemensamma kommunikationsprodukterna fungerar till exempel väl och institutet genomför fler projekt över lärosätetsgränserna.
- Samarbetet fungerar dock fortfarande inte optimalt. Lärosätena har olika kapacitet och intresse av att delta i de olika delarna av verksamheten. De har dessutom inte funnits en samsyn mellan lärosätena om syftet med verksamheten. Institutet har därmed saknat en tydlig styrning från huvudmännen om hur de ska prioritera i verksamheten för att uppfylla sitt uppdrag
- De fem medverkande lärosätena vill fortsätta ingå i samarbetet men är oeniga om Havsmiljöinstitutets framtid. Alla bedömer att det finns ett behov av ett samarbete men de är oeniga om syftet med institutet och hur verksamheten ska organiseras.

4.1 Samarbetet har förbättrats

Havsmiljöinstitutet har funnits sedan 2008 och är i dag en etablerad kontakt mellan lärosätena. Sedan Statskontoret utvärderade verksamheten 2013 har samarbetet utvecklats och förbättrats, och många av de problem som lyftes i den tidigare utvärderingen är nu lösta.

I samband med det nya regeringsbeslutet 2015 lämnade rektorerna för de fem lärosätena in en gemensam skrivelse till regeringen där de beskrev hur de planerade att utveckla organisationen och skapa förutsättningar för en mer effektiv samverkan.⁴⁸ De huvudsakliga förändringarna som rektorerna beskrev i skrivelsen och som de sedan genomförde var:

- En styrelse ersatte det tidigare rådet. Till skillnad från i rådet har lärosätena majoritet i styrelsen. Genom att dessutom ombilda rådet till en styrelse fick lärosätena större inflytande över verksamheten.
- Institutet tog fram en arbetsordning som tydliggjorde styrelsens, ledningsgruppens och föreståndarens mandat och befogenheter. Arbetsordningen är beslutad av lärosätenas rektorer.⁴⁹
- Institutet tog fram processbeskrivningar för centrala arbetsmoment, till exempel om fördelning av projekt och medel mellan de olika lärosätena.⁵⁰

4.1.1 Inrättandet av en styrelse stärker lärosätenas inflytande

Styrelsen har stärkt lärosätenas inflytande över verksamheten, samtidigt som styrningen upplevs vara mer jämnt fördelad mellan de fem lärosätena. Ledamöterna anger att styrelsemötena i huvudsak präglas av öppna och framåtsyftande diskussioner.

Styrelsen består av en ledamot från varje deltagande lärosäte⁵¹ och tre externa ledamöter. Rektorn för Göteborgs universitet utser de tre externa

⁴⁸ Skrivelse 2014-07-31. *Havsmiljöinstitutets framtida uppgifter och organisation – gemensam skrivelse från rektorerna vid Sveriges lantbruksuniversitet, Linnéuniversitetet, Umeå universitet, Stockholms universitet och Göteborgs universitet.*

⁴⁹ Överenskommelse avseende Arbetsordning för Havsmiljöinstitutet. Beslutad av rektorerna 2016-05-03.

⁵⁰ Hänvisning till processerna finns i Havsmiljöinstitutet. *Guide till Havsmiljöinstitutets verksamhet. Sammanställning inför utvärdering av Statskontoret. 2020 (odaterad).*

⁵¹ LnU:s och UmU:s representant i Havsmiljöinstitutets styrelse är dekaner på naturvetenskapliga fakulteter. GU representeras av dekanus på Handelshögskolan. SLU:s och SU:s representanter i styrelsen sitter i respektive lärosätes ledning.

ledamöterna i samråd med övriga rektorer. En av dessa är ordförande för styrelsen. Styrelsen har ansvar för bland annat verksamhetsplan och budget. Styrelsen har också bland annat beslutat om en preciserad arbetsordning för institutet.⁵²

Men inom styrelsen finns det uppfattningar om att ledamöterna som representerar lärosäten i alltför hög grad ser till de egna lärosätenas intressen. Statskontoret konstaterar att denna fråga inte är tydligt reglerad. I arbetsordningen som beskriver styrelsens arbete framgår vad styrelsen ska fatta beslut om. Men det saknas tydliga angivelser om vad styrelsens övergripande uppgift är och vilken instans som styrelsen ansvarar inför.

4.1.2 Nya rutiner och ett mer inkluderande arbetssätt i ledningsgruppen

Havsmiljöinstitutets ledningsgrupp ansvarar för den operativa samordningen av de deltagande lärosätena.⁵³ Ledningsgruppen består av föreståndaren samt verksamhetsledarna för lärosätenas regionala enheter.

Enligt våra intervjuer har samarbetet i ledningsgruppen förbättrats sedan Statskontorets tidigare utvärdering och fungerar i huvudsak väl. Det anger samtliga verksamhetsledare och flera av personerna i styrelsen. Orsaken är bland annat att institutet har utvecklat sina arbetsprocesser och gjort dem mer transparenta. Det gäller bland annat fördelning av projekt och medel. Dessutom har institutets nya föreståndare strävat efter att i hög grad kontinuerligt informera och inkludera verksamhetsledarna. Verksamhetsledarna är överens om att detta har lett till en förbättring av samarbetsklimatet. Men samtidigt har gruppens arbete blivit mer byråkratiskt och i delar tungrott. Verksamhetsledarna vittnar om många och relativt långa möten.⁵⁴

⁵² Arbetsordning för Havsmiljöinstitutet. Beslutad av styrelsen 2017-11-28. Dnr 14/17.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Under 2019 hölls 18 digitala ledningsgruppsmöten på 1,5 timmar samt ett fysiskt möte i Stockholm (inför styrelsens möte i maj 2019). Under 2020 har institutet fram till mitten av september haft 13 ledningsgruppsmöte på 1,5 timmar.

Ledningsgruppen inledde ett arbete med att ta fram en vision i form av syfte och mål för verksamheten under januari 2018. Men de kunde inte enas om den övergripande inriktningen för verksamheten. En kort tid därefter började styrelsen mer övergripande att diskutera institutets framtid, en diskussion som fördes fram till januari 2020. Styrelsen tog därmed aldrig ställning till ledningsgruppens påbörjade arbete om institutets syfte och mål.

4.2 Åtgärderna för att stärka samarbetet har gett resultat

Vi ser flera tecken på att de åtgärder som lärosätena har vidtagit för att stärka samarbetet har gett resultat. Många av de problem som Statskontoret lyfte 2013 har nu lösts.

4.2.1 Kommunikationsuppdraget fungerar väl

I Statskontorets förra utvärdering såg vi att det fanns problem i samverkan om produkterna som kommunicerade forskning om havsmiljön. Vi bedömde då att samordningen av kommunikationen på havsmiljöområdet hade försämrats efter Havsmiljöinstitutets inrättande.⁵⁵

Samarbetet fungerar i dag mycket bättre och flera intervjupersoner lyfter just samarbetet i kommunikationsfrågorna som särskilt lyckat. En anledning till det är att lärosätena har slutit ett avtal som tydliggör ramarna.⁵⁶ Nu arbetar kommunikatörer och redaktörer från universiteten i Göteborg, Stockholm och Umeå och i viss mån även Sveriges Lantbruksuniversitet i en gemensam redaktion som tillsammans driver tre av institutets kommunikationsprodukter. Det har bland annat resulterat i att produkterna nu både är rikstäckande och har regional förankring på olika håll landet. Havsmiljöinstitutets kansli ingår också som part i den utvidgade överenskommelsen.

⁵⁵ Statskontoret (2013:21). *Utvärdering av Havsmiljöinstitutet*, s. 47–48.

⁵⁶ Havsmiljöinstitutet. *Överenskommelse om utvidgad marin kommunikationsverksamhet inom Havsmiljöinstitutet*. 2019-01-11. Dnr. 2019/1.

Alla lärosäten utom Linnéuniversitetet bidrar i dag med minst en kommunikatör på deltid. Lärosätena känner ett gemensamt ansvar för hur havsmiljöfrågor kommuniceras till allmänheten. De menar att samarbetet är stabilt och skulle fortsätta även om Havsmiljöinstitutet inte ingick som en part.

4.2.2 Fler projekt genomförs över lärosätesgränserna

I vår förra utvärdering konstaterade vi att enbart en liten andel av Havsmiljöinstitutets projekt genomfördes över lärosätesgränserna.⁵⁷ Då hade bara var fjärde projekt genomförts av åtminstone två enheter inom institutet. I dag genomförs betydligt fler projekt med representanter från mer än ett lärosäte. Vår analys av institutets egeninitierade och externt finansierade projekt visar att uppemot sex av tio projekt har genomförts i samverkan mellan minst två enheter. Havsmiljöinstitutet har i dag en policy för fördelning av medel där det framgår att institutet ska sträva efter att dra nytta av kompetensen som finns fördelad på de fem lärosätena.⁵⁸

4.2.3 Havsmiljöinstitutets medel fördelas ut i högre grad

I vår förra utvärdering såg vi att Havsmiljöinstitutet ackumulerade kapital istället för att fördela medlen till de samverkande lärosätena. Efter vår utvärdering såg institutets ledning till att de sparade medlen användes i verksamheten. Medlen har bland annat använts för att finansiera tjänster i enskilda projekt och fördelats till de medverkande lärosätena.⁵⁹

Vår genomgång av Havsmiljöinstitutets intäkter och kostnader 2016–2019 visar att drygt en fjärdedel (27 procent) av institutets sammanlagda intäkter har slussats ut till övriga lärosäten och organisationer (Tabell 1). Det är framför allt medel från uppdragen och de externt finansierade projekten som institutet förmedlar till övriga lärosäten. En del av dessa medel har gått till de lärosäten som ingår i institutet, men en stor del har också gått till andra organisationer som institutet har samverkat med.

⁵⁷ Här har samverkan definierats som att minst två enheter har deltagit i projektet.

⁵⁸ Havsmiljöinstitutet. *Policy för fördelning av nationella medel till fördjupad analys*. Beslutad av styrelsen 2017-11-28. Dnr 15/17.

⁵⁹ I dag återstår ännu delar av det ackumulerade kapitalet. År 2019 hade institutet en utgående balans på 3,8 miljoner kronor. Enligt föreståndaren kommer den utgående balansen för 2020 att vara 1,8 miljoner kronor.

Tabell 1. Medelstillelning till olika lärosäten och övriga organisationer. Totalsumma (tkr) och andel av Havsmiljöinstitutets sammanlagda intäkter 2016-2019 (procent).

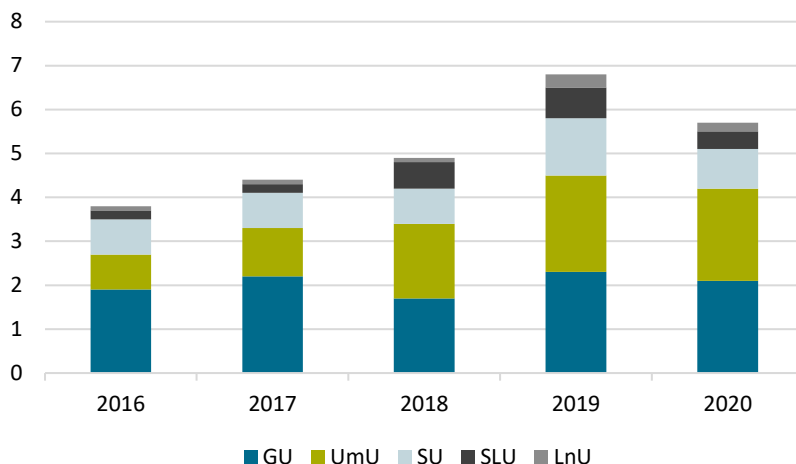
	tkr	Andel av totalintäkter
Göteborgs universitet	4 761	7,0
SLU	2 346	3,5
Århus universitet	2 129	3,1
Stockholms universitet	1 810	2,7
NIVA (Norsk institutt for vannforskning)	1 564	2,3
Luleå Tekniska universitet	1 474	2,2
Umeå universitet	1 440	2,1
HAFOK AB	584	0,9
Linnéuniversitet	410	0,6
Chalmers tekniska högskola	319	0,5
Övriga (forskningsinstitut med flera)	1 169	2,5
Totalt	18 507	27,3

4.2.4 Lärosätena ställer fler årsarbetskrafter till Havsmiljöinstitutets förfogande

De medverkande lärosätenas engagemang, mätt i termer av hur många personer (årsarbetskrafter) lärosätena ställer till institutets förfogande, har ökat under perioden 2016–2019. Det beror främst på att institutet och lärosätena exklusive Linnéuniversitetet har kommit överens om att Göteborgs universitet, Stockholms universitet och Umeå universitet ska bidra med en kommunikörstjänst på 50 procent (Figur 5). Sveriges lantbruksuniversitet bidrog 2019 med en kommunikationstjänst på 20 procent.⁶⁰

⁶⁰ För åren 2016–2020 har vi tillgång till uppgifter om planerat antal dagar inom Havsmiljöinstitutets verksamhet för respektive person som lärosätena ställer till institutets förfogande. Dessa har sedan omräknats till årsarbetskrafter (HTE) enligt schablonberäkning. Uppgifterna härstammar från verksamhetsplanerna. Utfallet kan skilja sig från hur verksamheten var planerad.

Figur 5. Lärosätenas personalresurser till Havsmiljöinstitutets förfogande, omräknade till årsarbetskrafter.



Källa: Havsmiljöinstitutets verksamhetsplaner 2016–2020.

4.3 Men samarbetet fungerar inte optimalt

Vi bedömer att samverkan mellan lärosätena har förbättrats sedan Statskontorets senaste utvärdering, men ännu inte fungerar utan problem.

4.3.1 Institutets breda syfte leder till olika tolkningar av uppdraget

Havsmiljöinstitutet har ett brett uppdrag. Det har medfört att lärosätena gör olika tolkningar av vad institutet ska göra. Det framgår både av våra intervjuer och av de styrelseprotokoll som vi har tagit del av. Statskontoret såg samma problem även i den förra utvärderingen.

Lärosätena har också haft svårt att enas om en framtida inriktning för Havsmiljöinstitutet. Vi bedömer att det delvis beror på olika bilder av vad det nuvarande uppdraget innebär.

Styrelsen har inte angett prioriteringar för verksamheten

Havsmiljöinstitutets styrelse har lagt mycket tid på att diskutera institutets framtid. Även om ledamöterna har varit överens i flera delar beskriver de processen som långdragen.⁶¹ Att styrelsen har behövt lägga mycket arbete på att komma överens om framtiden har inneburit att det under stora delar av innevarande period saknats en enig bild av hur institutet ska prioritera i verksamheten för att uppfylla sitt uppdrag.

4.3.2 Lärosätenas förutsättningar och intresse för att delta varierar

Som vi ovan har visat deltar de ingående lärosätena i olika stor utsträckning i Havsmiljöinstitutets arbete. Skillnaderna beror till en del på deras olika kapacitet, men också på skiftande intresse.

Lärosätena bidrar inte med de resurser som policyn fastslår

Styrelsen antog 2017 en policy för resurstilldelning från deltagande lärosäten för att långsiktigt kunna säkra den miljöanalys och kommunikation som görs inom institutet. Enligt policyn ska lärosätena som minst bidra med en halvtidstjänst inom miljöanalys och en halvtidstjänst inom kommunikation vid det egna lärosätet. Policyn stäms årligen av i styrelsen.⁶²

Vi kan konstatera att några av lärosätena inte har ställt de avtalade resurserna till förfogande. Göteborgs universitet och Umeå universitet har bidragit med mest resurser och Linnéuniversitetet har bidragit med minst resurser.

Men lärosätena ser även olika på hur de bör redovisa projekt som genomförs på respektive lärosäte. Vissa redovisar projekt som de skulle ha genomfört även utan Havsmiljöinstitutet, medan andra enbart redovisar projekt med en tydlig koppling till institutet.

⁶¹ Diskussionerna startade efter att Stockholms universitet presenterade ett förslag till ny inriktning för institutet i augusti 2018. Fram till januari 2020 har därefter styrelsen diskuterat framtiden för verksamheten.

⁶² Policy för resurstilldelning från deltagande lärosäte, antagen av styrelse den 28 november 2017.

Institutet har ett begränsat mervärde ur lärosätenas perspektiv

Vidare kan vi konstatera att Havsmiljöinstitutet är en ganska liten aktör i jämförelse med lärosätenas egna uppdragsverksamheter. Som vi har redovisat i kapitel tre tar även enskilda lärosäten uppdrag från förvaltningen utan att institutet blandas in. För vissa lärosäten är den uppdragsverksamheten mer omfattande än verksamheten vid institutet. Enligt våra intervjuer finns det därmed en risk att institutet blir en konkurrent till de enskilda verksamheterna vid lärosätena. Lärosäten med en omfattande egen verksamhet kan samtidigt också tacka nej till förfrågningar som institutet får om de inte anser att de har tid.

Olika förutsättningar vid de regionala enheterna

Lärosätena har även olika förutsättningar att bidra i arbetet. Linné-universitetet har till exempel inte haft ett marint centrum likt lärosätena i Umeå, Stockholm och Göteborg. De har av denna anledning inte samma möjlighet att bidra som övriga lärosäten. Samtidigt ser vi att de lärosäten som har mest budget- och personalresurser inom det marina och maritima området, det vill säga Östersjöcentrum vid Stockholms universitet och SLU, inte är de som bidrar mest. Sammantaget tyder detta på att det faktum att Göteborgs universitet dominerar produktionen inte enbart speglar skillnader i personalresurser inom området.

4.4 Lärosätena vill fortsätta samarbetet, men är oeniga om institutets framtid

Alla fem lärosäten är intresserade av att fortsätta ingå i samarbetet. I våra intervjuer har de påpekat att behoven av kunskap om haven och om hur samhället påverkar havsmiljön ökar. Mot den bakgrunden bedömer de att syftet med Havsmiljöinstitutet också framöver kommer vara viktigt. Men enligt vissa styrelseledamöter är intresset för fortsatt samarbete förenat med vissa villkor. Och lärosätena har olika uppfattningar om hur Havsmiljöinstitutet bäst ska svara mot behovet som ligger till grund för regeringsuppdraget.

4.4.1 Styrelsens framtida inriktning

Havsmiljöinstitutets styrelse har som nämnts diskuterat institutets framtida inriktning ingående. I januari 2020 antog en enig styrelse ett inriktningsdokument. Dokumentet anger att Havsmiljöinstitutet ska fokusera på

uppdraget från regeringen och samhällsviktiga uppgifter som lärosätena inte kan utföra själva. Därutöver föreslår styrelsen i dokumentet att Havsmiljöinstitutet ska utformas på följande sätt:

- Institutets verksamhet förmedlar forskning och kompetens från de olika lärosätena samt initierar, samordnar och följer samarbetsprojekt mellan lärosätena.
- Institutet identifierar viktiga problem och frågeställningar med avnämare och representanter för de fem lärosätena. Problemen och frågeställningarna som identifieras ska ligga till grund för institutets arbete och uppdrag.
- Representanter för lärosätena förmedlar uppdrag och arbetsuppgifter i nära dialog med varandra.
- Institutet har inte en funktion som initierar verksamhet som det sedan genomför på egen hand.
- Tvär- och mångvetenskapliga analyser och synteser görs gemensamt både inom och utom de ingående lärosätena.
- Kansliet har en förmedlingsfunktion och dess storlek och utformning anpassas därefter.⁶³

4.4.2 Styrelsen är oenig i vissa frågor

Samtliga lärosäten anser att det finns ett behov av att utveckla samarbetet och ställer sig bakom inriktningsdokumentet. Alla är eniga om att kommunikationsuppdraget bör finnas kvar. De är också eniga om att samrådsförfarandet med myndigheterna bör utvecklas. Men vad gäller institutets syfte och roll i övrigt råder det delade meningar.

En del av styrelsen anser att Havsmiljöinstitutet ska vara en allmän ingång till forskningen vid lärosätena. Institutet ska enligt dem inte producera eget material eller stå som avsändare för det uppdrag som forskare vid lärosätena gör. Företrädarna för denna linje anser att institutet är en för liten aktör, med alltför begränsade medel, för att låta medel gå till anställda med vetenskaplig kompetens. I stället bör institutet svara för en

⁶³ Havsmiljöinstitutets inriktningsdokument antaget av styrelsen 24 januari 2020.

dialog mellan myndigheter och forskningen samt förmedla och sätta samman expertgrupper för mer långsiktiga projekt, som systematiska utvärderingar av frågor som är relevanta för förvaltningen. Företrädarna har bland annat framfört Mistras råd för evidensbaserad miljövård EviEM som en förebild för denna verksamhet.⁶⁴

Andra vill att Havsmiljöinstitutet ska ha kompetens att leda och genomföra externt finansierade projekt. Dessa menar att det är så institutet på bästa sätt kan tjäna förvaltningen, eftersom vissa uppdrag kräver upparbetade kontakter och korta tidsramar.⁶⁵ Bland lärosätena är det Göteborgs universitets styrelserepresentant som förespråkar denna linje.⁶⁶

Fyra av fem styrelserepresentanter från lärosätena – alla förutom Göteborgs universitet – har dessutom uttalat sig för att kansliet ska byta värduniversitet med möjlighet att i framtiden rotera ansvaret mellan de samarbetande universiteten.⁶⁷ I våra intervjuer med företrädarna framgår att några ser ett större behov av att skifta värduniversitet än andra. De företrädare som anser att det är särskilt angeläget att skifta värduniversitet menar att ett byte krävs för att de ändringar som inriktningsdokumentet beskriver ska genomföras. I våra intervjuer med representanter för lärosätena framhåller några att kansliet sätter stor prägel på institutets produktion. De menar att detta institutionella arv inte går att frångå om inte institutet byter värduniversitet. Enbart Göteborgs universitet motsätter sig denna idé.

⁶⁴ Mistras råd för evidensbaserad miljövård (EviEM) var ett råd som fanns mellan januari 2012 och maj 2018. Rådets uppgift var att genom systematiska utvärderingar av olika miljöfrågor förbättra beslutsunderlaget för det svenska miljöarbetet.

⁶⁵ Havsmiljöinstitutet. *Styrelsemöte Havsmiljöinstitutet*. Protokoll 2019-10-21.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Havsmiljöinstitutet. *Styrelsemöte Havsmiljöinstitutet*. Protokoll 2020-01-24.

Referenser

Centrum för hav och samhälle (2020). *Verksamhetsrapport för Centrum för hav och samhälle 2019* (Dnr GU 2020/613).

Havsmiljöinstitutet 2019:3. *Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige.*

Havsmiljöinstitutet 2019:7. *En näring i nationens tjänst - utvecklingen av fisket och fiskeriförvaltningen i Sverige.*

Kommittédirektiv 2011:12. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om inrättandet av Havs- och vattenmyndigheten* (M 2010:03).

Proposition 2009/10:149. *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor.*

Regeringsbeslut 2015-11-26. *Uppdrag att samarbeta under benämningen Havsmiljöinstitutet.*

Regeringsbeslut 2008-04-17. *Uppdrag att inrätta ett Havsmiljöinstitut.*

Sif Johansson (2020). *Behov av kunskap om den marina miljön, reviderat underlag till miljömålsberedningen 2020.*

Sjöfartsverkets (2020). *Årsredovisning 2019.*

SOU 2006:112. *Ett svenskt havsmiljöinstitut.*

SOU 2015:43. *Vägar till ett effektivare miljöarbete.*

Statskontoret (2013:21). *Utvärdering av Havsmiljöinstitutet.*

Statskontoret (2016:26). *Utvecklad styrning.*

Utbildningsutskottets betänkande 2009/10:UbU23. *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor.*

Östersjöcentrum (2019). *Årsrapport 2018.*

Underlag från Havsmiljöinstitutet

Havsmiljöinstitutet (2020). *Havsmiljöinstitutets inriktningsdokument*. Antaget av styrelsen 24 januari 2020.

Havsmiljöinstitutet (2020). *Guide till Havsmiljöinstitutets verksamhet. Sammanställning inför utvärdering av Statskontoret*.

Havsmiljöinstitutet (2017). *Arbetsordning för Havsmiljöinstitutet*. Beslutad av styrelsen 2017-11-28. Dnr 14/17.

Havsmiljöinstitutet (2017). *Policy för fördelning av nationella medel till fördjupad analys*. Beslutad av styrelsen 2017-11-28. Dnr 15/17.

Havsmiljöinstitutet (odaterad). *Frågor kopplat till Havsmiljöinstitutets samråd*. Intern policy.

Havsmiljöinstitutet (odaterad). *Vetenskaplig granskning vid Havsmiljöinstitutet*.

Havsmiljöinstitutet, *Styrelsemöte Havsmiljöinstitutet*, Protokoll 2019-10-21.

Havsmiljöinstitutet, *Styrelsemöte Havsmiljöinstitutet*, Protokoll 2020-01-24.

Skrivelse 2014-07-31. *Havsmiljöinstitutets framtida uppgifter och organisation – gemensam skrivelse från rektorerna vid Sveriges lantbruksuniversitet, Linnéuniversitetet, Umeå universitet, Stockholms universitet och Göteborgs universitet*.

Överenskommelse avseende arbetsordning för Havsmiljöinstitutet. Beslutad av rektorerna 2016-05-03.

Överenskommelse om utvidgad marin kommunikationsverksamhet inom Havsmiljöinstitutet, 2019-01-11, Dnr. 2019/1.

Webbplatser

<https://www.sgu.se/om-sgu/verksamhet/>

<https://havochochsamhalle.gu.se/om>

<https://www.su.se/ostersjocentrum/om-oss>

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

II:3

Utbildningsdepartementet

STATSKONTORET	
2020-03-19 U2020/01331/F	
2020-04-03	
Dnr 2020/82-5	Sign: <i>off</i>
Avd E3	
Statskontoret Box 396 101 27 Stockholm	

Uppdrag att utvärdera verksamheten vid Havsmiljöinstitutet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar till Statskontoret att utvärdera verksamheten vid Havsmiljöinstitutet. Utvärderingen ska omfatta den verksamhet som bedrivs vid institutet enligt regeringsbeslut den 26 november 2015 (U2015/05570/UH).

Statskontoret ska utvärdera om syftet med inrättandet av Havsmiljöinstitutet har uppnåtts huvudsakligen genom att:

- undersöka användarnas bedömning av hur Havsmiljöinstitutets verksamhet har bidragit till att stödja havsmiljöarbetet,
- analysera hur Havsmiljöinstitutets verksamhet har kompletterat verksamheten inom havsmiljöområdet samt om det finns överlappningar i förhållande till verksamheterna vid Kustbevakningen, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Sveriges geologiska undersökningar och de länsstyrelser som är vattenmyndigheter (Norrbottens län, Västerbottens län, Västmanlands län, Kalmar län och Västra Götalands län),
- inhämta synpunkter på och analysera hur samverkan mellan Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linnéuniversitet och Sveriges lantbruksuniversitet inom ramen för Havsmiljöinstitutet har fungerat,
- undersöka dessa lärosätens intresse av att fortsatt ingå i Havsmiljöinstitutet, och
- lämna förslag till förnyat uppdrag alternativt uppbörande av uppdrag.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Drottninggatan 16
E-post: u.registrator@regeringskansliet.se

I uppdraget ingår att inhämta synpunkter från universitet och högskolor samt berörda myndigheter.

Uppdraget ska redovisas skriftligen till regeringen (Utbildningsdepartementet) senast den 30 oktober 2020.

Bakgrund

Regeringen uppdrog den 26 november 2015 åt Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linnéuniversitetet och Sveriges lantbruksuniversitet att i samarbete bistå myndigheter inom havsmiljöområdet med vetenskaplig kompetens samt bedriva analys- och syntesverksamhet inom havsmiljöområdet. Samarbetet skulle ske under benämningen Havsmiljöinstitutet (U2015/05570/UH).

Av ovannämnda regeringsbeslut framgår bl.a. att Göteborgs universitet ska koordinera den löpande verksamheten inom Havsmiljöinstitutet och att det vid universitetet ska finnas ett kansli för Havsmiljöinstitutet.

Havsmiljöinstitutet ska i sin verksamhet samråda med Kustbevakningen, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Sveriges geologiska undersökning och de länsstyrelser som är vattenmyndigheter.

Uppdraget enligt ovannämnda regeringsbeslut gäller till och med 2020. Enligt regeringsbeslutet ska verksamheten, innan uppdraget upphör, utvärderas i syfte att få fram underlag för hur uppdraget eventuellt ska förnyas.

På regeringens vägnar


Matilda Ernkrans


Rolf Carman

Sändlista

Göteborgs universitet
Stockholms universitet
Umeå universitet
Linnéuniversitetet
Sveriges lantbruksuniversitet

Kopia till

Finansdepartementet
Infrastrukturdepartementet
Miljödepartementet
Näringsdepartementet
Havs- och vattenmyndigheten
Kustbevakningen
Naturvårdsverket
Sveriges geologiska undersökning
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Sjöfartsverket
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande
Vetenskapsrådet
Länsstyrelsen i Norrbottens län för Bottenvikens vattendistrikt
Länsstyrelsen i Västerbottens län för Bottenvikens vattendistrikt
Länsstyrelsen i Västmanlands län för Norra Östersjöns vattendistrikt
Länsstyrelsen i Kalmar län för Södra Östersjöns vattendistrikt
Länsstyrelsen i Västra Götalands län för Västerhavets vattendistrikt

Bilaga 2

Metod och genomförande

I följande bilaga redogör vi för hur vi har tolkat och besvarat uppdragets frågeställningar samt hur vi har avgränsat utvärderingen.

Uppdragsfrågor

Uppdraget innehåller sex frågeställningar. Två frågor kan karakteriseras som överordnade, nämligen:

- Uppfyller Havsmiljöinstitutet syftet med inrättandet?
- Bör Havsmiljöinstitutets uppdrag förnyas eller ska det upphöra?

Regeringen har angett att vi ska besvara frågan om syftet genom att huvudsakligen undersöka fyra, i uppdraget, specificerade frågor:

1. Hur bedömer användarna att Havsmiljöinstitutets verksamhet har bidragit till att stödja havsmiljöarbetet?
2. Hur har Havsmiljöinstitutets verksamhet kompletterat verksamheten inom havsmiljöområdet? Finns det överlappning i förhållande till verksamheterna vid Kustbevakningen, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Sveriges metrologiska och hydrologiska institut, Sveriges geologiska undersökningar och de länsstyrelser som är vattenmyndigheter?
3. Hur upplever de deltagande lärosätena att samverkan inom ramen för Havsmiljöinstitutet har fungerat?
4. Vilket intresse finns det bland lärosätena att fortsätta ingå i Havsmiljöinstitutet?

Vi beskriver nedan hur vi tolkar och avser att besvara respektive fråga.

Ett tredelat syfte med verksamheten

För att kunna bedöma om Havsmiljöinstitutet uppfyller syftet med inrättandet har vi utifrån institutets uppdrag och våra intervjuer uttolkat vilket det huvudsakliga syftet med verksamheten är. Vår bedömning är att verksamheten på lång sikt syftar till att bidra till en bättre havsmiljö. Det ska ske genom att institutet på kortare sikt bidrar till att

- överbrygga klyftan mellan akademi och förvaltning i havsmiljöfrågor
- öka tvär- och mångvetenskaplig kunskap om havsmiljön
- öka nationell samverkan mellan lärosätena i havsmiljöfrågor.

Havsmiljöinstitutet genomför ett flertal olika aktiviteter som motsvarar de aktiviteter som regeringen anger i sitt beslut. I verksamhetslogiken nedan har vi kartlagt hur aktiviteterna kan kopplas till effekter på kortare och längre sikt. Verksamhetslogiken är avstämd med institutet.

Tabell B1a. Verksamhetslogik Havsmiljöinstitutet.

Förutsättningar (externa och interna)	Verksamhet (Vilka aktiviteter bedrivs)	Prestationer (Vilka tjänster levereras)
<ul style="list-style-type: none"> • Budget 5 M SEK+ extern uppdragsfinansiering • Regeringsbeslut • Personalresurser: Analys och syntesfunktionen, kommunikation samt administration och ledning. • + medarbetare på lärosätena (miljöanalys, kommunikation, ledning) • Organisation, styrning och ledning 	<ul style="list-style-type: none"> • Bistår med vetenskaplig kompetens • Utvecklar tvär- och mångvetenskapliga kontaktnät • Tar fram tvär- och mångvetenskapliga analyser och synteser • Informerar om havsmiljön • Verkar för ökad kommunikation 	<ul style="list-style-type: none"> • Publikationer (vetenskapliga artiklar, rapporter, böcker, tidskrifter) • Utförare av externa uppdrag • Evenemang (konferenser, workshops, seminarier) • Expertmedverkan (rådgivning, expertdeltagande t.ex. i Ices-grupper och egeninitierade projekt, remissvar m.m.) och expertförmedling • Informations- och kommunikationsinsatser (ex. sverigesvattenmiljö.se, havet.nu, nyhetsbrev, SocMed) • Nya nätverk och arbetsgrupper (ex. nätverk i marin pedagogik, nya forskningssamarbeten, Sjöfartsgruppen och Fritidsbåtsgruppen)

Tabell B1b. Verksamhetslogik Havsmiljöinstitutet.

Effekter (på kort sikt)	Effekter (på medellång sikt)	Slutmål (Syftet med verksamheten)
<ul style="list-style-type: none"> • Överbygga klyftan mellan akademi och förvaltning <ul style="list-style-type: none"> • Forskningen når ut till förvaltningen i form av synteser och beslutsunderlag • Ökad tvär- och mångvetenskaplig kunskap om havsmiljön <ul style="list-style-type: none"> • Forskningen om havsmiljö är inte bara naturvetenskaplig • Ökad förståelse för hur havets miljöproblem kan hanteras • Ökad internationell samverkan mellan lärosätena <ul style="list-style-type: none"> • Tvär- och mångvetenskapliga nätverk och samarbeten 	<ul style="list-style-type: none"> • Beslut grundade på forskning och aktuellt kunskapsläge 	<ul style="list-style-type: none"> • Förbättrad havsmiljö – friska hav

Bedömning av ett nytt uppdrag

Vi har bedömt i vilken utsträckning institutet uppfyller syftet med verksamheten utifrån en värdering av om och hur väl Havsmiljöinstitutets verksamhet ligger i linje med uppdraget.

Vi har utgått från att regeringen bör förnya uppdraget till lärosätena att svara för Havsmiljöinstitutet om institutet

- uppfyller syftet med verksamheten
- bedriver verksamheten på ett effektivt sätt
- möter de behov som förvaltningen har i havsmiljöarbetet
- kompletterar verksamheten vid centrala myndigheter inom området, och inte i onödan överlappar deras verksamhet.

Därtill behöver lärosätena ha ett intresse av att ingå i samverkan även i fortsättningen. Ett visst intresse och engagemang från de ingående lärosätena krävs för att samverkan ska bli fruktsam.

Inriktning och avgränsningar

Utvärderingen har enbart omfattat Havsmiljöinstitutets verksamhet så som den har bedrivits under åren sedan det senaste regeringsbeslutet trädde i kraft, det vill säga åren 2016–2020.

Empiriskt material

Vi har inom ramen för utvärderingen använt oss av ett flertal källor och datainsamlingsmetoder. Men i flera frågor har vi varit beroende av intervjuer som insamlingsmetod. Intervjupersonerna har i många fall haft starka och mycket olika åsikter och intressen kopplade till Havsmiljöinstitutet. Det gör det svårt att värdera intervjuutsagorna. Vi har av denna anledning i den mån vi har kunnat försökt att värdera och komplettera intervjuutsagorna med hjälp av resultat från andra källor, såsom vår analys av projektstatistiken.

Intervjuer med företrädare för institutet och de ingående lärosätena

Vi har genomfört flera intervjuer med Havsmiljöinstitutets föreståndare samt ordföranden för institutets styrelse. Därutöver har vi genomfört intervjuer med

- samtliga styrelserepresentanter (åtta personer)
- samtliga verksamhetsledare (fem personer)
- biträdande föreståndare för kansliet
- kommunikationssamordnare
- kommunikatörer vid Göteborgs universitet och Stockholms universitet
- rektorer för Stockholms och Göteborgs universitet.⁶⁸

Intervjuer med företrädare för användare

Vi har också gjort 18 intervjuer med representanter för användare. Bland dessa ingår bland annat samtliga samrådsmyndigheter förutom Naturvårdsverket som inte ansåg att de hade tillräcklig kunskap om verksamheten. Även Näringsdepartementet avböjde av denna anledning att medverka. Tre av intervjuerna har genomförts med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten. Förutom samrådsmyndigheterna har vi intervjuat företrädare för

- Formas
- Miljömålsberedningen
- Boverket
- Miljödepartementet
- Sjöfartsverket
- Transportstyrelsen
- Trafikverket
- Konsumentverket

⁶⁸ Vi kontaktade rektorerna för alla fem lärosäten. UmU, SLU och LnU svarade att styrelseledamöterna vi intervjuat representerar ledningens linje i frågan.

Enkät till samrådsmyndigheterna

För att fånga samrådsmyndigheternas samlade bedömning av Havsmiljöinstitutet har vi även skickat ut en enklare enkät. I enkäten har vi ställt fyra öppna frågor:

1. Generellt sett, vilken typ av kunskapsunderlag inom havsmiljöfrågor från universitet och högskolor har er myndighet behov av? Hur ser ni att behovet bäst tillgodoses?
2. Har er myndighet använt sig av Havsmiljöinstitutets produkter eller tjänster? Om ja, vilka och hur?
3. Hur anser ni att Havsmiljöinstitutets verksamhet bör utvecklas framöver för att bäst bidra till havsmiljöarbetet?
4. Övriga synpunkter på Havsmiljöinstitutets verksamhet?

Analys av verksamhetsstatistik

För att få en bild av Havsmiljöinstitutets bidrag till arbetet inom havsmiljöområdet har vi också analyserat institutets projekt-sammanställningar med uppgifter om egeninitierade projekt och externa uppdrag som institutet har genomfört på uppdrag av andra myndigheter och organisationer. Sammanställningarna innehåller uppgifter om projektens finansiering, budget och vilka som utfört projekten. Vi har även analyserat ekonomiska underlag som vi fått tillgång till via institutet och Havs- och vattenmyndigheten.

Dokumentstudier

Vi har analyserat en stor mängd skriftligt material som vi har fått tillgång till via Havsmiljöinstitutets. Det handlar bland annat om arbetsordning, policydokument samt protokoll från styrelse- och verksamhetsledarmöten.

För analysen av överlappningar mellan Havsmiljöinstitutet och verksamheterna vid Kustbevakningen, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, SMHI, SGU och de länsstyrelser som är vattenmyndigheter har vi också studerat myndigheternas instruktioner, webbplatser och vid behov årsredovisningar.

Kvalitetssäkring

Rapporten har granskats av en intern referensgrupp vid Statskontoret samt av Lars Haikola, bland annat tidigare universitetskansler. Havsmiljöinstitutet och företrädare för de ingående lärosätena har fått granska delar av rapporten.

Projektgrupp

Projektgruppen består av Anton Biström, Rasmus Firon och Tove Stenman (projektledare).