

DFØ-rapport 2024:6

Tverrfaglig, tverrsektoriell og legitim

Evaluering av Vitenskapskomiteen for mat og miljø (VKM)



Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har gjennomført en evaluering av Vitenskapskomiteen for mat og miljø (VKM) på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet.

DFØ fikk i 2023 i oppdrag å vurdere om VKM gjennomfører samfunnsoppdraget som forutsatt, og om dagens organisering er hensiktsmessig for å møte framtidige behov for tverrfaglige risikovurderinger. Mandatet er i sin helhet lagt ved rapporten.

Vi takker alle informantene i VKM, departementene, direktoratene, kunnskapsinstitusjoner og næringsaktører som har bidratt med kunnskap, erfaringer og synspunkter inn i evalueringen. I tillegg vil vi takke informanter i Danmark, Sverige, og EFSA.

Takk også til ressurspersoner i referansegruppen som har gitt svært nyttige innspill både underveis og i sluttfasen av arbeidet. En spesiell takk til ledergruppen i VKM som under hele arbeidet har bidratt med mye informasjon og nyttige innspill.

DFØ står ansvarlig for innholdet og vurderingene i rapporten. Arbeidet er utført av Helle Sekkesæter, John Nonseid, Sofia Skulstad og Trond Kråkenes (prosjektleder). Eivor Bremer Nebben har vært kvalitetssikrer og Siri Bjørtuft Ellingsen har vært prosjektansvarlig.

Oslo, 16. mai 2024

Hilde Nakken

divisjonsdirektør

1 Innhold

Sammendrag	5
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.1.1 Tidligere evaluering av VKM	8
1.2 Formål og problemstillinger	8
1.3 Begrepsavklaring.....	9
1.4 Metode	11
1.5 Leserveiledning	12
2 Organisering av VKM	13
2.1 Uavhengig kollegialt organ	13
2.2 Hovedkomiteen	14
2.3 Faggruppene.....	14
2.4 Sekretariatet.....	15
2.5 Organisering av prosjektarbeid i VKM.....	16
2.6 VKM sine rutiner for kvalitetssikring.....	17
2.7 VKMs arbeidsmetode – «kunnskapssynteser».....	17
2.8 Rollefordeling mellom VKM og forvaltningens øvrige kunnskapsstøtte.....	17
2.9 Samhandlingsavtaler mellom VKM og sentrale samarbeidsaktører	18
3 Funn som belyser problemstillingene	20
3.1 VKM i tall.....	20
3.1.1 Miljøområdet forklarer mye av veksten i VKM sin samlede økonomiske ramme 20	
3.1.2 Rundt tre fjerdedeler av VKM sin ramme går til faglig arbeid	21
3.2 VKM leverer med god kvalitet og dekker bestillernes behov.....	23
3.3 Bestillingsdialogen og rapportenes anvendbarhet kan bli bedre	24
3.4 Det er økende behov for uavhengige risikovurderinger på komplekse tema med målkonflikter	26
3.5 Den faglige uavhengigheten, tverrfagligheten og åpenheten er ivaretatt.....	27
3.5.1 VKM er faglig uavhengig og har legitimitet	27
3.5.2 VKM er tilrettelagt for tverrfaglige og tverrsektorielle risikovurderinger	29
3.5.3 VKM er åpne om risikovurderingene.....	30
3.6 Arbeidsdeling internt i VKM og mellom VKM og kunnskapsinstitusjonene.....	31
3.6.1 Samarbeidet internt i VKM fungerer i hovedsak godt	31

3.6.2	Arbeidsdelingen mellom VKM og kunnskapsinstitusjonene er uklar	32
3.6.3	VKM sin rekrutteringspraksis er utfordrende for kunnskapsinstitusjonene	34
3.7	VKM løser de internasjonale oppgavene godt.....	35
3.8	Sverige og Danmark har ulik organisering	36
3.8.1	Sverige har en fragmentert, men fleksibel organisering.....	36
3.8.2	Danmark får risikovurderinger fra universitetene.....	38
4	Vurderinger og anbefalinger	39
4.1	VKM oppfyller samfunnsoppdraget, men har et vidt mandat med stort handlingsrom	39
4.2	Framtidig behov for tverrfaglige og tverrsektorielle risikovurderinger	40
4.2.1	Tverrsektorielle risikovurderinger forenkler felles politikkutforming i mat- og miljøforvaltningen.....	40
4.3	Dagens styring og organisering bør justeres	41
4.3.1	Behov for tydeliggjøring av hva VKM skal brukes til.....	41
4.3.2	Behov for å vurdere oppgavefordelingen mellom VKM og kunnskapsinstitusjonene	42
4.3.3	Kunnskapsinstitusjonene ønsker forutsigbarhet, mens myndighetene ønsker handlingsrom	43
4.4	Samspillet mellom VKM og bestillerne bør styrkes.....	44
4.4.1	En god bestillerdialog handler om involvering og å bygge felles kompetanse	44
4.4.2	Prioritering av felles risikovurderinger bør være tydeligere forankret på departementsnivå	44
4.4.3	Behov for at risikovurderingene er mer anvendbare	45
4.5	Praksis for rekruttering og avlønning av eksperter bør justeres	45
4.5.1	Rekrutterings- og avlønningspraksis kan gjøre rekruttering krevende	46
4.5.2	Kunnskapsinstitusjonene blir ikke kompensert for tap av arbeidskraft og ressurser	47
4.5.3	Behov for mer åpenhet og klarhet om rekruttering og bruk av medlemmer og eksterne i prosjektarbeid	47
4.5.4	Behov for at kunnskapsinstitusjonene kompenseres.....	48
5	Metode og datainnsamling	50
6	Referanseliste	53
Vedlegg 1	– Mandat	55
Vedlegg 2	– Ressursdata fra VKM	56

Vedlegg 3 - Brev fra Helse- og omsorgsdepartementet til Folkehelseinstituttet

Vedlegg 4 - Brev fra Forskningsinstituttene fellesarena til VKM

Vedlegg 5 - Notat fra Miljødirektoratet om kunnskapssynteser

Sammendrag

Vitenskapskomiteen for mat og miljø (VKM) ble opprettet i 2004 som en del av reformen av Norges matforvaltning. DFØ fikk i 2023 i oppdrag av Helse- og omsorgsdepartementet å vurdere om VKM gjennomfører samfunnsoppdraget som forutsatt, og om dagens organisering er hensiktsmessig for å møte framtidige behov for tverrfaglige risikovurderinger.

Vår evaluering viser at VKM spiller en nøkkelrolle i å dekke mat- og miljøforvaltningens behov for uavhengige, tverrfaglige og tverrsektorielle vitenskapelige risikovurderinger. VKM leverer vitenskapelige vurderinger av høy faglig kvalitet, men det er særlig komiteens tverrfaglige sammensetning og de tverrsektorielle vurderingene som skiller VKM fra andre kunnskapsinstitusjoner. I tillegg bidrar VKMs arbeidsmåte, fagfellevurderinger og publiseringskrav til høy faglig kvalitet. I sum gir dette risikovurderinger fra VKM mer legitimitet, noe det er et økende behov for.

Vi har også avdekket forbedringspunkter. For å være bedre rustet for å møte det framtidige behovet for tverrfaglige og tverrsektorielle risikovurderinger, anbefaler DFØ enkelte justeringer i styringen og organiseringen av VKM.

Departementene bør justere mandat og vedtekter slik at det er tydelig at tverrfaglige og tverrsektorielle risikovurderinger på områder med høy risiko for målkonflikter prioriteres

Det er et økende behov for tverrfaglige og tverrsektorielle vitenskapelige vurderinger med høy legitimitet på mat- og miljøområdet. VKM har vist seg godt egnet til å gjøre slike vurderinger. Vi mener derfor det kan gjøres tydeligere at VKM bør prioritere å utføre tverrfaglige og tverrsektorielle risikovurderinger på områder som er krevende og politisk sensitive. Det kan bety at andre oppgaver må nedprioriteres.

Samspeilet mellom VKM og bestillerne bør styrkes for å gjøre arbeidsprosessene mer effektive og risikovurderingene mer anvendbare

For at VKM skal levere gode og nyttige produkter på en effektiv måte, mener vi myndighetene som bestillere og VKM i større grad bør sørge for involvering i arbeidsprosesser, og gjensidig forståelse for arbeidsprosesser og behov. Dette kan igjen bidra til at produktene blir mer anvendbare for mottaker.

Kunnskapsinstitusjonene bør kompenseres for tap av inntekter som følge av at deres ansatte arbeider for VKM

Ekspertene som er rekruttert til å være medlemmer i VKM kommer i stor grad fra kunnskapsinstitusjoner som får det meste av sine inntekter fra eksterne oppdrag. Ekspertenes arbeidsgivere opplever dette som utfordrende blant annet fordi det gir tap av arbeidskraft og inntekter for kunnskapsinstitusjonen. For å bedre forholdet mellom kunnskapsinstitusjonene og VKM og slik sikre at denne modellen er bærekraftig over tid, anbefaler vi at kunnskapsinstitusjonene kompenseres for tap av inntekter som følge av at deres ansatte arbeider for VKM. Dette gjelder primært kunnskapsinstitusjoner som har oppdragsforskning som hele, eller deler, av sitt inntektsgrunnlag.

Arbeidsbelastningen for medlemmene i VKMs prosjekter bør vurderes

VKM bruker medlemmene i prosjektarbeid i betydelig grad. For å legge til rette for et godt samarbeid mellom VKM og medlemmenes arbeidsgivere og redusere sårbarhet for manglende tilgang på forskere, bør den totale arbeidsbelastningen for medlemmer i prosjektarbeid følges med på og justeres ved behov.

1 Innledning

Vitenskapskomiteen for mat og miljø (VKM) ble opprettet i 2004 som en del av reformen av Norges matforvaltning. Bakgrunnen for opprettelsen var behovet for å ha et organ som kunne dekke matforvaltningens behov for uavhengige, vitenskapelige risikovurderinger. Med denne etableringen skulle man sikre at det ble et klart skille mellom den vitenskapelig baserte risikovurderingen og myndighetenes håndtering av risikoen. Det overordnede målet for komiteen er å utføre uavhengige, vitenskapelige risikovurderinger, og sikre åpen kommunikasjon om disse.

1.1 Bakgrunn

På 1990-tallet var Europa preget av flere matskandaler. Dioksinskandalen, utbrudd av kugalskap, svinepest, og antibiotikaresistens medførte store tap for bønder og matprodusenter, samtidig som utbruddene utgjorde en alvorlig fare for menneskers liv og helse. Skandalene avdekket svakheter ved de tradisjonelle metodene for kontroll og tilsyn, i tillegg illustrerte de behovet for å se hele matvarekjeden i ett. I etterkant utviklet EU et nytt helhetlig regelverk som skulle dekke matkjeden fra jord til bord.

I tråd med den europeiske utviklingen skulle matreformen i Norge gi en mer helhetlig organisering og en felles lov for hele matområdet. I 2004 ble det opprettet et felles mattilsyn og en egen vitenskapskomité for mattrygghet. For å vurdere risiko langs hele matkjeden, skulle Vitenskapskomiteen være satt sammen på en måte som sikret tverrfaglighet. VKM skulle foreta risikovurderinger av forhold med direkte eller indirekte betydning for helsemessig trygg mat langs hele matkjeden fram til forbruker. Dette inkluderte områdene dyrehelse, dyrevelferd, plantehelse, human helse, samt kosmetikk og kroppspeleiprodukter. Organisasjonsmodellen skulle sikre et klart skille mellom den vitenskapelig baserte risikovurderingen og myndighetenes håndtering av risikoen.

I 2007 kom Direktoratet for naturforvaltning (nå Miljødirektoratet) inn som oppdragsgiver på miljørisikovurderinger av genmodifiserte organismer (GMO). Dette resulterte i fellesoppdrag med Mattilsynet. Tidligere var dette utredninger Miljødirektoratet stod for selv.

Etter hvert fikk Miljødirektoratet økt behov for uavhengige risikovurderinger også på andre områder. Det var et ønske om å legge noe av dette til VKM for å oppnå synergier med øvrig portefølje og vurderinger utført etter like prinsipper og metoder. Klima- og miljødepartementet besluttet i 2014 at VKM i en prøveperiode skulle utarbeide risikovurderinger og andre vitenskapelige vurderinger knyttet til fremmede organismer, handel med truede arter (CITES), mikrobielle produkter og GMO-legemidler. Etter anbefalinger fra Miljødirektoratet besluttet Klima- og miljødepartementet å gjøre dette permanent fra 2017. I begrunnelsen ble det lagt vekt på VKM sin uavhengighet, faglige bredde og styrke, og betydelige risikovurderingskompetanse (Miljødirektoratet, 2017). Departementet la også vekt på effektiv ressursbruk ved å samle risikovurderingsoppdrag for flere av miljøforvaltningens fagområder i en organisasjon. Videre ble det påpekt at fellesoppdrag fra Mattilsynet og Miljødirektoratet ville bidra til at helse- og miljøspørsmål kunne vurderes av VKM i samme sak.

Med endringene i 2017 er VKM sitt ansvarsområde utvidet fra å gjøre vitenskapelige risikovurderinger knyttet til hele matkjeden til også å gjøre miljørisikovurderinger som ikke er knyttet til matkjeden. Med denne endringen ble også navnet endret fra Vitenskapskomiteen for mattrygghet til Vitenskapskomiteen for mat og miljø. En viktig forskjell mellom mat og miljø, er at mens VKM kan ta oppdrag innenfor hele Mattilsynet ansvarsområde, tar de bare oppdrag innenfor en mindre del av Miljødirektoratets totale ansvarsområde.

1.1.1 Tidligere evaluering av VKM

I 2006 gjennomførte Statskonsult (DFØ) en evaluering av VKM. Oppdraget den gang var å vurdere om det var behov for endringer i komiteens sammensetning og mandat.

Evalueringen anbefalte at:

- Mattilsynet må få en klarere policy for bruk av VKM og implementere den bedre i virksomheten.
- Dialogen om bestillinger må utvikles.
- Ambisjonsnivået må avklares internt i VKM.
- Departementene må gi klarere retningslinjer for hvordan forvaltningsstøtteinstitusjonene skal betjene VKM.
- Mandatet bør si noe om hvilke typer saker VKM skal prioritere.

1.2 Formål og problemstillinger

DFØ har fått i oppdrag å vurdere om VKM gjennomfører samfunnsoppdraget som forutsatt, og om dagens organisering er hensiktsmessig for å møte framtidige behov for tverrfaglige risikovurderinger.

Som grunnlag for å vurdere dette har vi definert en overordnet problemstilling og fire delproblemstillinger:

Overordnet problemstilling: Gjennomfører VKM samfunnsoppdraget som forutsatt og er dagens styring og organisering hensiktsmessig for å møte framtidige behov for tverrfaglige og tverrsektorielle risikovurderinger?

Problemstilling 1: I hvilken grad samsvarer VKMs risikovurderinger med bestillerens behov, med rett kvalitet, omfang og ressursbruk?

Mattilsynet, Miljødirektoratet, Helsedirektoratet og Direktorat for medisinske produkter er bestillere av risikovurderinger fra VKM. I denne evalueringen har vi avgrenset oss til Mattilsynet og Miljødirektoratet. Vi har belyst om bestillerne er tilfredse med risikovurderingene, eksempelvis om de opplever at vurderingene holder god kvalitet, er tilstrekkelig tverrfaglige, i tråd med oppdragsbeskrivelsen og om ressursbruken står i forhold til leveransen. Vi har også belyst årsaker til hvorfor bestillerne eventuelt ikke er tilfredse og hvor det er forbedringspotensial.

Problemstilling 2: I hvilken grad er den faglige uavhengigheten, tverrfagligheten og åpenheten ivaretatt?

VKM er et faglig uavhengig organ der tverrfaglighet og åpenhet er viktige verdier. Vi har belyst om VKM oppfattes som tilstrekkelig uavhengig og tverrfaglig. Uavhengighet omfatter blant annet uavhengighet fra forvaltning, næringsinteresser og faglige og politiske føringer i utførelsen av VKM sine oppgaver. For å belyse om VKM praktiserer tilstrekkelig åpenhet, har vi undersøkt i hvilken grad aktører og interessenter har innsikt i VKM sitt vitenskapelige arbeid.

Problemstilling 3: Hvordan fungerer arbeidsdelingen innad i VKM og mellom VKM og andre kunnskapsinstitusjoner?

Vi har undersøkt om arbeidsdelingen innad i VKM fungerer som tenkt, og hvordan arbeidsdelingen er mellom hovedkomiteen, faggruppene og sekretariatet. I tillegg har vi sett på arbeidsdelingen mellom VKM og andre kunnskapsinstitusjoner.

Problemstilling 4: Hvordan løser VKM sine internasjonale oppgaver og hvordan er organiseringen i andre land?

VKM er det norske kontaktpunktet for EFSA og representerer Norge i EFSA Advisory Forum. VKM er også ansvarlig for alle vitenskapelige vurderinger i Norge som er nødvendige for å kunne håndheve konvensjonen om internasjonal handel med truede arter av vill fauna og flora (CITES). Vi har som en del av evalueringen undersøkt og vurdert hvordan VKM håndterer disse oppgavene.

Sverige og Danmark har valgt en annen organisering for å ivareta behovet for vitenskapelige risikovurderinger innenfor mat- og miljøområdet. Vi har derfor sett nærmere på organiseringen i disse landene for å få et bedre grunnlag for å vurdere den norske modellen.

1.3 Begrepsavklaring

En **risikovurdering** innebærer å vurdere risiko for hvor sannsynlig det er at en kjent fare, fører til skade. I tillegg vurderes det hvor alvorlig skaden er. Når VKM skal vurdere risiko, går de gjennom, sammenstiller og vurderer tilgjengelig vitenskapelig dokumentasjon. De beskriver faren, vurderer mulige effekter og beregner eksponeringsnivå.

Risikohåndtering betyr i denne sammenheng overveielse av strategier og virkemidler basert på resultatene av en risikovurdering. Dette kan innebære regelverksendringer eller at nye råd skal gis til befolkningen.

Vitenskapelige vurderinger brukes som samlebetegnelse for VKM sine leveranser innenfor deres mandat. Dette dekker risikovurderinger, nytte- og risikovurderinger, kunnskapsoppsummeringer eller andre vitenskapelige vurderinger og kommentarer. VKM forsker ikke selv. En annen ofte brukt fellesbetegnelse på de vitenskapelige vurderingene VKM leverer er kunnskapssyntese. I faglitteraturen er det en samlebetegnelse for ulike typer strukturerte oppsummeringer av forskningsbasert kunnskap i vid forstand (VKM, 2020).

Tverrfaglighet er i VKM-sammenheng tverrfaglighet på ulike nivåer; både innad i en faggruppe, mellom faggrupper innenfor henholdsvis mat eller miljø, og mellom mat- og miljøområdene. Tverrfaglighet betyr også at eksperter med samme faglig bakgrunn fra ulike fagmiljøer eller kunnskapsinstitusjoner møtes og jobber sammen.

Tverrsektorielle risikovurderinger berører faglige problemstillinger som går på tvers av sektorene. VKM gjør risikovurderinger som kan gå på tvers av sektorene mat, helse og miljø.

Uavhengighet knytter seg til flere forhold:

- Faglig uavhengighet er forvaltningsmessig uavhengighet. Det vil si at departement og direktorat er avskåret fra å kunne instruere VKM i faglige spørsmål.
- Næringsuavhengighet knytter seg til at verken VKM som virksomhet eller medlemmene skal ha noen økonomiske bindinger til bestemte næringer.
- Sektoruavhengighet knytter seg til frikobling fra å rette oppmerksomheten mot bestemte sektorfaglige hensyn, det vil si de hensyn som et bestemt sektordepartement har ansvar for å ivareta spesielt.
- Det enkelte komitémedlem er også faglig uavhengig og representerer kun seg selv

Risiko for målkonflikt handler om sannsynligheten for at en risikovurdering kan bli utfordret. Ved krevende saksområder som berører ulike interesser, kan risikoen for at noen vil utfordre kunnskapsgrunnlaget for å verne om sine interesser være stor. I slike tilfeller kan behovet for en omforent risikovurdering være ekstra stort (Vedlegg 5).

Kunnskapsinstitusjon bruker vi som en fellesbetegnelse på vitenskapelige institusjoner som VKM rekrutterer eksperter fra. Det kan være både universiteter og høyskoler og forskningsinstitutter. Forskningsinstitutter er typisk organisert enten som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, underlagt et departement, eller som en stiftelse. Slike institutter har forskning og kunnskapsstøtte basert på eksterne oppdrag som sin kjerneoppgave, til forskjell fra universiteter og høyskoler som har undervisning og egen forskning som kjerneoppgave. De statlige forskningsinstituttene, som er underlagt et departement og har samarbeidsavtale med Mattilsynet er Havforskningsinstituttet (HI), Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO), Veterinærinstituttet (VI) og Folkehelseinstituttet (FHI). Eksempler på relevante forskningsstiftelser som også har en statlig basisfinansiering, er Norsk institutt for naturforskning (NINA) og Norwegian Research Center (NORCE).

EFSA (European Food Safety Authority) er EUs mattrygghetsorgan. EFSA har som oppgave å gjøre risikovurderinger og gi råd til Europakommisjonen, Europaparlamentet og medlemslandene innenfor områdene matbårne sykdommer, forurensende stoffer, dyrehelse og -velferd, plantehelse, plantevernmidler og produksjon og distribusjon av næringsmidler.

Artikkel 36-nettverket består av rundt 300 europeiske vitenskapelige institusjoner som er forhåndskvalifisert til å motta tilskudd fra EFSA.

CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) er en internasjonal avtale som overvåker og regulerer handel med arter av ville planter og dyr for å forhindre at de utrykkes.

1.4 Metode

Datainnsamlingen er i hovedsak basert på intervjuer, spørreundersøkelse, intervjuer og møter i Sverige og Danmark, og dokumentgjennomgang. Metode og avgrensninger utdypes nærmere i kapittel 5.

Intervjuer

Intervjuer er hovedkilden for å belyse samtlige problemstillinger i undersøkelsen. Hovedvekten av intervjuene har hatt som formål å få informasjon om *hvordan* VKM løser de *nasjonale* oppgavene og hva som er forbedringspotensialet. Det er samlet gjennomført 43 intervjuer med informanter fra departementene, Mattilsynet, Miljødirektoratet, Direktoratet for medisinske produkter, VKM, forskningsinstituttene, universitetssektoren og relevante næringsaktører.

Spørreundersøkelse

I januar 2024 gjennomførte vi en spørreundersøkelse som ble sendt til alle medlemmer i faggruppene og ansatte i sekretariatet i siste to perioder. 187 fikk undersøkelsen og 126 svarte.

Intervjuer i Danmark og Sverige

For å få innsikt i hvordan andre land har organisert seg, har vi gjennomført intervjuer og avholdt møter med virksomheter og nøkkelpersoner på mat- og miljøområdene i Sverige og på matområdet i Danmark.

Gjennomgang av relevante dokumenter

Vi har gjennomgått en rekke dokumenter som har bidratt til å belyse Matreformen, intensjonene ved å opprette VKM, utvidelsen med Miljødirektoratet og VKM sine interne arbeidsprosesser. Kildeliste med vedlegg kommer til sist i rapporten.

Analyse av data fra VKM om ressursbruk

Vi har mottatt data fra VKM som viser utviklingen i budsjettammen til VKM, antall faste ansatte, lønnskostnader for VKMs sekretariat, kostnader og timebruk knyttet til de ulike fagkomiteene, samt kostnader og timebruk fordelt prosjekter. Tallene gjelder i hovedsak for perioden 2018-2023. Vi har også fått oversikt over alle publikasjoner i perioden 2018-2023. Vi har valgt å fremstille kostnader i løpende kroner. I ett tilfelle som viser utviklingen av VKMs ramme fra 2011-2023 har vi indeksjustert rammen i 2011 i 2023 kroner (se tabell 1.2).

Avgrensninger

Oppdraget har et bredt mandat og omfattende problemstillinger. Vårt fokus og kjernen i mandatet er å evaluere VKM. I tråd med mandatet har vi også lagt særlig vekt på VKM sitt arbeid med risikovurderinger.

VKM berører organiseringen av hele matforvaltningen og deler av miljøforvaltningen i Norge, med mange aktører og interessenter, som i mindre grad er vektlagt i evalueringen.

Med utgangspunkt i problemstillingene bidro særlig de innledende intervjuene til å belyse hvilke temaer som var viktig for vår evaluering.

VKM gjennomfører risikovurderinger innen 13 ulike spesialiserte fagområder. Vi har ikke hatt mulighet eller forutsetning for å vurdere den vitenskapelige kvaliteten på de ulike risikovurderingene. Vår vurdering av *kvalitet* er basert på informasjon fra informanter som har forutsetninger for å vurdere den.

Vi har konsentrert oss om Mattilsynet og Miljødirektoratet som er VKM sine hovedoppdragsgivere.

1.5 Leserveiledning

I kapittel 2 har vi beskrevet hvordan VKM er organisert som kollegialt organ. Her gis blant annet en kort beskrivelse av komiteens sammensetning, prosjektarbeidet og VKM sin rolle i mat- og miljøforvaltningen.

I kapittel 3 har vi presentert det som i våre øyne er de viktigste funnene for å belyse problemstillingene fra datainnsamlingen basert på intervjuer, spørreundersøkelsen og dokumenter.

I kapittel 4 har vi vurdert funnene og gitt DFØs anbefalinger om forbedringspunkter.

I kapittel 5 har vi beskrevet mer utfyllende metoden vi har brukt i arbeidet.

Det er fem vedlegg til rapporten. Vedlegg 1 er mandatet for evalueringen og vedlegg to er en sammenstilling av ressursdata vi har innhentet fra VKM. Vedlegg 3, 4 og 5 er skriftlige kilder vi har henvist til i teksten, men som ikke er offentlig tilgjengelige på internett. De andre skriftlige kildene vi har henvist til i teksten, er listet opp i kapittel 6.

2 Organisering av VKM

Formålet med dette kapitlet er å gjøre rede for VKM sin organisering og organets ulike roller. Vi beskriver også rollefordelingen mellom VKM og forvaltningens øvrige kunnskapsstøtte.

For å bidra til uavhengighet fra sektorhensyn, er VKM organisert uavhengig av Mattilsynet og Miljødirektoratet, og oppnevnes av Helse- og omsorgsdepartementet hvert fjerde år.

Oppnevningen skjer i samråd med Klima- og miljødepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Sekretariatet har en administrativ plassering hos Folkehelseinstituttet. Det er nedfelt i vedtektene at VKM skal være faglig uavhengig. Dette betyr at verken Helse- og omsorgsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Mat- og landbruksdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Mattilsynet, Miljødirektoratet eller noen andre har instruksjonsrett over komiteen i faglige spørsmål.

2.1 Uavhengig kollegialt organ

VKM er organisert som et uavhengig kollegialt forvaltningsorgan. Det mest sentrale kjennetegnet ved uavhengige forvaltningsorganer er at instruksjonsmyndigheten fra overordnede organer er avskåret. Forvaltningslovsutvalget fra 2019 beskriver et uavhengig kollegialt forvaltningsorgan som et organ «[...] med flere medlemmer som deltar på like fot, med en leder av organet og som regel med et administrativt sekretariat» (NOU 2019: 5, s. 522). I et kollegialt forvaltningsorgan skal myndigheten som utgangspunkt utøves av medlemmene i felleskap.

Kollegiet i et kollegialt organ står ansvarlig for de avgjørelser som tas. Et annet kjennetegn ved kollegiale organer er at virksomheten er knyttet til kollegiets møter og at medlemmene av kollegiet har sin hovedbeskjeftigelse og sin primære identitet andre steder.

Medlemmene av VKM rekrutteres primært fra vitenskapelige forskningsinstitusjoner, universiteter og vitenskapelige høyskoler. Medlemmene deltar i komiteen i kraft av sin egen vitenskapelige kompetanse og ikke som representant for den institusjonen de arbeider ved. De blir rekruttert personlig som et tilleggsengasjement til sin ordinære stilling og honorert av VKM per time etter statens satser for møteforberedelse, møtedeltakelse og møteledelse i forbindelse med statlig utvalgsarbeid. I mange tilfeller avhengig av arbeidsgiver, har medlemmene avtale om å kunne legge inn møtedeltakelse i VKM i sin ordinære arbeidstid. Når det gjelder annet arbeid for VKM vil det være opp til den enkelte arbeidsgiver i hvilken grad slikt arbeid kan skje i arbeidstakers arbeidstid. For mer omfattende oppgaver har VKM mulighet til å kjøpe ut eksperter fra virksomheten for en begrenset periode.

Ved opprettelsen av Vitenskapskomiteen for mattrygghet ble det lagt vekt på å bygge opp et system som sikret at risikovurderinger skulle foretas på et vitenskapelig grunnlag, og ikke blandes sammen med vurderinger av andre forhold av for eksempel samfunnsmessig og politisk art. Den vitenskapelige risikovurderingen skulle holdes funksjonelt atskilt fra den videre risikohåndteringen. Det ble derfor bestemt at vitenskapskomiteen skulle organiseres

som et uavhengig kollegialt forvaltningsorgan. Det var også et mål at VKM sin organisering skulle speile det nyopprettede europeiske organet for mattrygghet, EFSA.

VKM som virksomhet består av en vitenskapskomité og et sekretariat. Vitenskapskomiteen, også bare omtalt som komiteen, består av medlemmer fordelt på en hovedkomité og 13 faggrupper. I tillegg har VKM et vitenskapelig sekretariat.

2.2 Hovedkomiteen

Hovedkomiteen består av én leder og lederne for hver av de 13 faggruppene. Prinsipielle eller mer overordnede saker behandles i hovedkomiteen. I noen tilfeller sluttbehandler og godkjenner de større tverrfaglige og tverrsektorielle risikovurderinger. Hovedkomiteen diskuterer også retningslinjer for hvordan VKM skal arbeide, og sørger for at faggruppene har samme rutiner og praksis. Eksempler på saker som er tatt opp i hovedkomiteen er rutiner for godkjenning av VKM sine vurderinger og kriterier for forfatterskap og faglig ansvar i VKM sine uttalelser.

Hovedkomiteen møtes fast fire ganger i året. Det kan også være andre møter etter behov hvis det er spesielle saker man ønsker å ta opp. Referater fra møtene både i hovedkomiteen og faggruppene legges ut på VKM sine hjemmesider.

2.3 Faggruppene

De 13 faggruppene har til sammen 123 medlemmer. Medlemmene har bred tverrfaglig kompetanse, og hver faggruppe består av eksperter som representerer relevant fagkompetanse for det aktuelle fagområdet. Hver faggruppe har en leder, som sitter i hovedkomiteen.

I VKM sine vedtekter §3 Funksjoner, spesifiseres det hvilke fagområder som omfattes av VKM sitt mandat og hvilket direktorat som har forvaltningsansvar. Fagområdene gjenspeiles i stor grad i faggruppene. Figuren under viser fagområdene VKM dekker i dag.



Figur 1 Fagområdene i VKM

Faggruppene skal dekke fagområdene som framgår av VKMs vedtekter §3:

- Utføre vitenskapelige risikovurderinger innen områder som har betydning for helsemessig trygg mat under Mattilsynets ansvarsområde langs hele matkjeden, inklusive bruk av innsatsfaktorer i produksjonskjeden fram til forbrukerne, og inkludere miljøhensyn under Mattilsynets forvaltningsansvar
- Utføre vitenskapelige risikovurderinger i ernæringsspørsmål under Mattilsynets forvaltningsansvar
- Utføre vitenskapelige risikovurderinger innen områdene dyrehelse, inkludert fiskehelse, dyrevelferd og plantehelse, og inkludere relevante miljøhensyn under Mattilsynets forvaltningsansvar
- Utføre vitenskapelige risikovurderinger innen området kosmetikk og kroppspleieprodukter under Mattilsynets forvaltningsansvar
- Utføre vitenskapelige helse- og miljørisikovurderinger av genmodifiserte organismer og avledete produkter for Mattilsynet og Miljødirektoratet
- Utføre miljørisikovurderinger og andre vitenskapelige vurderinger av mikrobiologiske produkter, fremmede organismer og handel med truede arter (CITES) under Miljødirektoratets ansvarsområder
- Utføre vitenskapelige miljørisikovurderinger av GMO (genmodifiserte organismer) - legemidler omsøkt til markedsføringstillatelse og til klinisk utprøving under Miljødirektoratets og Legemiddelverkets ansvarsområder
- Etter nærmere avtale, utføre vurderinger innen andre områder under Miljødirektoratets ansvarsområder der VKM har relevant fagkompetanse
- Bidra med relevante vitenskapelige data og vurderinger til EFSA (European Food Safety Authority) og andre internasjonale risikovurderingsorganer
- Bidra til utveksling av informasjon mellom Norge og EFSA og andre internasjonale risikovurderingsorganer.

2.4 Sekretariatet

Sekretariatet har ansvar for driften av VKM. De ansatte i sekretariatet utfører faglige, administrative og kommunikasjonsfaglige oppgaver for hovedkomiteen og faggruppene. De skal tilrettelegge for arbeidet i komiteen og bidra til god og effektiv kommunikasjon mellom Mattilsynet og Miljødirektoratet og komiteen og faggruppene. I tillegg har de ansvar for kommunikasjon om risikovurderingene ut til omverden. Sekretariatet har 25 (04.04.24) fulltidsansatte.

Sekretariatet er også et vitenskapelig sekretariat som bidrar i risikovurderingene, utfører prosjektledelse i alle prosjekter, gir kommunikasjonsstøtte, og administrativ støtte til

komiteen. Dette innebærer også sekretariatets internasjonale arbeid mot EFSA og CITES. Videre har sekretariatet økonomiske og administrative oppgaver i sekretariatet og mot FHI.

Internt i sekretariatet har VKM opprettet to faste samarbeidsgrupper. En for miljø som ivaretar fagområdene biologisk mangfold, fremmede organismer, handel med truede arter, plantehelse, biologiske plantevernmidler og GMO. Og en for mat og fôr som ivaretar de øvrige fagområdene.

Sekretariatet har en direktør med tilhørende ledergruppe. Ledergruppa består av en kommunikasjonssjef, en fagdirektør for mat og fôr og en fagdirektør for miljø. Ledergruppa møtes ukentlig. Fagdirektør for mat og fôr og fagdirektør for miljø har prosjekteieransvar for oppdragene fra Mattilsynet og Miljødirektoratet, Direktoratet for medisinske produkter og Helsedirektoratet, og selvinitierte prosjekter innenfor sine fagfelt.

I tillegg til ledergruppa, består sekretariatet av fast ansatte med kompetanse på prosjektledelse, metodikk, kommunikasjon, administrasjon og økonomi. Prosjektledere har ansvar for at prosjektene gjennomføres innenfor fastsatt tid og budsjett. De skal bidra til at risikovurderingene holder tilfredsstillende vitenskapelig kvalitet, er innenfor VKM sitt mandat, er transparente og kommuniseres ut til omverdenen.

Sekretariatet skal tilrettelegge arbeidet for komiteen, og bidra til en god og effektiv kommunikasjon mellom Mattilsynet, Miljødirektoratet, komiteen og faggruppene. Dette «[...] innebærer at sekretariatet må ha bred faglig kompetanse» (Prop. 1 Tillegg 8 (2002-2003), s. 35).

2.5 Organisering av prosjektarbeid i VKM

Mattilsynet og Miljødirektoratet bestiller risikovurderinger, enten hver for seg eller sammen. For alle bestillinger blir det satt ned en prosjektgruppe, som består av en faglig leder fra komiteen, prosjektleder fra sekretariatet og øvrige prosjektgruppemedlemmer. Prosjektgruppemedlemmene kan være komitémedlemmer fra faggruppene, eksterne eksperter uten tilknytning til VKM eller ansatte i sekretariatet. Prosjektgruppas medlemmer er likeverdige uavhengig av hvor de er hentet fra. For hvert prosjekt blir det utnevnt en godkjenningssgruppe. Dette kan være en faggruppe, faggruppe med supplerer, en tverrfaglig godkjenningssgruppe med medlemmer fra to eller flere faggrupper eller hovedkomiteen.

Det betyr at godkjenningssgruppene består utelukkende av medlemmer av komiteen, mens prosjektgruppene kan bestå av både medlemmer, eksterne eksperter som ikke er medlemmer og ansatte i sekretariatet. VKM har ikke satt ned noen formelle krav til sammensetning av godkjenningssgruppe vs. prosjektgrupper i sine rutiner. Det tilstrebes imidlertid at sammensetningen av prosjektgruppe og godkjenningssgruppe ikke utgjøres av de samme medlemmene.

Medlemmer av godkjenningssgruppene og prosjektdeltakere som ikke er ansatt i sekretariatet, blir honorert på samme måte som ordinært komiteearbeid. Det betyr at de blir rekruttert og honorert personlig som et tilleggsengasjement til sin ordinære stilling.

2.6 VKM sine rutiner for kvalitetssikring

Hovedregelen i VKM er at en vitenskapelig vurdering skal bli kommentert av minst to eksterne fagfeller før endelig godkjenning. Fagfellene skal ikke ha bindinger til medlemmene av prosjektgruppen eller godkjenningsgruppen. Fagfellene skal forholde seg til det vitenskapelige innholdet, og vurdere etterprøvbarehet, transparens og kvalitet.

Det er medlemmene av godkjenningsgruppen som har det faglige ansvaret for den vitenskapelige vurderingen i det enkelte prosjekt om som tar endelig stilling til innspillene fra fagfellene.

Alle vitenskapelige vurderinger fra VKM publiseres i CRISTIN (Current Research Information System in Norway), som er det nasjonale systemet for dokumentasjon av forskning. Publikasjoner som fyller kravene til en vitenskapelig publikasjon på nivå 1, publiseres i rapportserien VKM Report. Publikasjoner i VKM Report utløser publiseringspoeng.

2.7 VKMs arbeidsmetode

VKM benytter en bestemt modell for å arbeide fram og sammenstille kunnskapen i sine vitenskapelige vurderinger. Modellen er i overensstemmelse med internasjonale kunnskapsorganisasjoner som EFSA, FNs klimapanel (IPCC) og Det internasjonale naturpanelet (IPBES). (VKM, 2020 og Vedlegg 5)

VKM bruker benevnelsen «vitenskapelige vurderinger» for sitt arbeid. VKM er et risikovurderingsorgan som lever ulike typer vitenskapelige vurderinger, dvs. strukturerte oppsummeringer av forskningsbasert kunnskap i vid forstand. En slik vurdering kan være en risikovurdering, en nytte- og risikovurdering, en (systematisk) kunnskapsoppsummering eller andre typer vitenskapelige vurderinger og kommentarer.

VKM forsker ikke selv, men baserer seg på vitenskapelige resultater og data fra fagfellevurderte vitenskapelige artikler og andre publiserte dokumenter. Dette inkluderer også vitenskapelige vurderinger fra nasjonale eller internasjonale virksomheter og data fra nasjonal og internasjonal kartlegging og overvåking. I forbindelse med vurdering av godkjenningssøknader av eksempelvis genmodifiserte organismer, gjennomgår VKM også dokumentasjon som søker har sendt inn.

VKM følger internasjonale retningslinjer, metoder og standarder som gjelder for risikovurdering, kunnskapsoppsummeringer og andre typer vitenskapelige vurderinger innen ulike fagområder. Vurderingene skal være etterprøvbare.

2.8 Rollefordeling mellom VKM og forvaltningens øvrige kunnskapsstøtte

I Prop. 1 Tillegg 8 (2002-2003) ble ny organisering av matforvaltningen utdypet. Her presiseres det at VKM antageligvis bør prioritere arbeid med mer overordnede problemstillinger, og enkeltsaker av stor samfunnsmessig karakter. Mattilsynet kan utover dette henvende seg til de andre vitenskapelige institusjonene.

Mattilsynet har samarbeidsavtaler om å kunne innhente kunnskapsstøtte fra de statlige kunnskapsinstitusjonene på matområdet som er Veterinærinstituttet (VI), Havforskningsinstituttet (HI), Folkehelseinstituttet (FHI) og Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). Disse skal yte Mattilsynet kunnskapsstøtte innenfor sine ordinære budsjetter fra departementene. I tillegg kjøper Mattilsynet kunnskapsstøtte fra andre forskningsinstitusjoner som for eksempel Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).

Når det gjelder oppgavefordeling på matområdet har hovedregelen vært at VKM skal benyttes til risikovurderinger som skal være grunnlag for regelverksutvikling og håndtering av regelverk. I andre tilfeller kan oppdrag gis direkte til øvrige kunnskapsinstitusjoner.

Miljødirektoratet kan gi oppdrag til VKM kun innenfor en avgrenset del av sitt ansvarsområde, det vil si genmodifiserte organismer, fremmed arter og mikrobiologiske produkter. I tilfeller hvor det ikke er aktuelt å gi oppdrag til VKM, innhenter Miljødirektoratet kunnskapsstøtte fra en rekke ulike forskningsinstitusjoner gjennom direkte kjøp, offentlige anskaffelser og tilskuddsordninger for nasjonale oppgaver (rådgivning på utvalgte tema). I tillegg har Klima- og miljødepartementet et konsortium hvor flere forskningsmiljøer deltar.

I egen samarbeidsavtale mellom VKM og Miljødirektoratet beskrives det mer konkret hvilke typer vurderinger Miljødirektoratet kan bestille innenfor de avtale områdene. Når det gjelder truede arter, er det VKMs ansvar å gjøre de vitenskapelige vurderingene som kreves for å oppfylle konvensjonens krav som norsk vitenskapelig myndighet etter CITES-konvensjonen.

2.9 Samhandlingsavtaler mellom VKM og sentrale samarbeidsaktører

Det er inngått samhandlingsavtaler mellom en rekke aktører som berører VKMs arbeid. Det gjelder blant annet samhandling mellom VKM og Miljødirektoratet, mellom VKM og Mattilsynet og mellom VKM og Artsdatabanken. VKM har også samhandlingsavtaler med Helsedirektoratet og Direktoratet for medisinske produkter. I tillegg foreligger det en avtale om samhandling mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Klima- og miljødepartementet samt en prosedyre for samhandling mellom Miljødirektoratet, Mattilsynet og VKM ved fellesoppdrag. Avtalene er tilgjengelige på VKMs hjemmesider.

Samhandlingsavtale mellom VKM og Mattilsynet

Formålet med avtalen er å sikre en god prosess ved prioritering, bestilling, gjennomføring, publisering og kommunikasjon av vitenskapelige vurderinger som VKM utfører på oppdrag fra Mattilsynet. Når det gjelder roller og samhandlingsprosedyrer er avtalen i hovedsak lik avtalen mellom VKM og Miljødirektoratet, men finansieringen er ulik ved at kostnader for oppdrag fra Mattilsynet dekkes innenfor VKM sin ordinære budsjetteffekt.

Samhandlingsavtale mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Klima- og miljødepartementet

Samhandlingsavtalen mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Klima- og miljødepartementet gjelder for VKM sine risikovurderinger på miljøområdet. Formålet med avtalen er å sikre og legge til rette for at VKM har en høy faglig kvalitet på risikovurderingene,

at kapasiteten er tilstrekkelig, samt legge til rette for god prosess for etatsstyring, utnevning av eksperter i VKM og kommunikasjon mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Klima- og miljødepartementet.

Samhandlingsavtale mellom VKM og Miljødirektoratet

Avtalen mellom VKM og Miljødirektoratet bygger på avtalen mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Klima- og miljødepartementet. Formålet med avtalen er å sikre en god prosess ved prioritering, bestilling, gjennomføring, publisering og kommunikasjon av vitenskapelige vurderinger utført av VKM på oppdrag fra Miljødirektoratet. For å finansiere den økte aktiviteten har VKM siden 2015 mottatt en belastningsfullmakt fra Miljødirektoratet for å utføre risikovurderinger innen fagområdene fremmede organismer, handel med truede arter, mikroorganismer og genmodifiserte organismer. VKM kan innen 1. september hvert år gi innspill til Miljødirektoratet til belastningsfullmakten påfølgende år.

Prosedyrer for samhandling ved fellesoppdrag

Som et vedlegg til samhandlingsavtalen mellom VKM og Miljødirektoratet, er det en fastlagt prosedyre for samhandling mellom Mattilsynet, Miljødirektoratet, og VKM ved fellesoppdrag til VKM. Formålet med prosedyren er å sikre effektiv avklaring om problemstillingen er relevant som fellesoppdrag, omforente prioriteringer av fellesoppdrag, konkrete og presise oppdrag som kan besvares vitenskapelig og en god samhandling underveis i arbeidet.

Samhandlingsavtale mellom VKM og Artsdatabanken

Artsdatabanken er et faglig uavhengig forvaltningsorgan under Klima- og miljødepartementet. Artsdatabanken er en nasjonal kunnskapsbank for naturmangfold, og hovedoppgaven er å formidle oppdatert og lett tilgjengelig informasjon om arter og naturtyper. Å vurdere hvilken økologisk risiko fremmede arter kan ha i naturen er en av Artsdatabankens oppgaver. Formålet med avtalen med VKM er å bidra til at partenes kompetanse innen temaet fremmede arter og organismer utnyttes på en best mulig måte gjennom å ha faglig samarbeid, tett faglig dialog, oppdatere hverandre og dele relevante data.

3 Funn som belyser problemstillingene

Formålet med dette kapitlet er å beskrive funn fra datainnsamlingen som belyser våre problemstillinger. Vi vil vise til data fra intervjuene, spørreundersøkelsen og relevante dokumenter. Kapitlet er det empiriske grunnlaget for våre vurderinger og anbefalinger i kapittel 4.

Innledningsvis i kapitlet gir vi en oversikt over utviklingen av VKM sin samlede økonomiske ramme og ressursbruk de siste seks årene. Videre presenteres funn om bestillernes behov og bestillerdialogen. Vi ser på om VKM sin faglige uavhengighet, tverrfaglighet og åpenhet er ivaretatt. Så ser vi på hvordan arbeidsdelingen mellom VKM og andre kunnskapsinstitusjoner fungerer, og om dagens styring og organisering er hensiktsmessig. Til slutt viser vi hvordan Danmark og Sverige har organisert arbeidet med risikovurderinger.

3.1 VKM i tall

VKM skal i tråd med vedtektene utføre uavhengige vitenskapelige vurderinger for Mattilsynet, Miljødirektoratet og Direktoratet for medisinske produkter. VKM leverer både risikovurderinger og andre vitenskapelige vurderinger på oppdrag og på eget initiativ. Basert på data vi har fått fra VKM publiserte VKM rundt 230 risiko- og andre vitenskapelige vurderinger i perioden fra 2018 til 2023 (se tabell 6.1 og 6.2 i vedlegg 2). VKM sine [nettsider](#) har en detaljert oversikt som viser alle vurderinger fra 2004-2024 fordelt på både faggruppe, publikasjonstype og status for vurderingene.

3.1.1 Miljøområdet forklarer mye av veksten i VKM sin samlede økonomiske ramme

Finansieringsordningen for VKM er todelt. Den består av en ordning for Miljødirektoratet og en annen for Mattilsynet. På miljøområdet har VKM en ordning hvor VKM gis en belastningsfullmakt av Miljødirektoratet. Oppdrag innenfor Mattilsynets ansvarsområde og den øvrige aktiviteten finansieres over FHI's budsjetttramme. Nasjonalt folkehelseinstitutt står formelt ansvarlig for Vitenskapskomiteens budsjett.

VKM sin totale budsjetttramme i 2011 og 2023 i løpende kroner

	2011	2023	Vekst
Nettoramme mat	Kr 19 576 000	kr 23 160 000	18 %
Belastningsfullmakt miljø	Kr 1 250 000	kr 11 000 000	780 %
Total ramme	kr 20 826 000	kr 34 160 000	64 %
Fast ansatte (ikke årsverk)	16	24	50 %

Tabell 1.1: VKM sin budsjetttramme i form av nettoramme for bestilling av oppdrag fra Mattilsynet og belastningsfullmakt for bestillinger fra Miljødirektoratet fra 2011 og 2023 (kilde VKM). Tabellen viser kostnader i løpende kroner.

VKM sin totale budsjettamme i 2011 og 2023 justert for inflasjon (KPI)

	2011	2023	Vekst
Nettoramme mat	kr 27 192 385	kr 23 160 000	-15 %
Belastningsfullmakt miljø	kr 1 736 334	kr 11 000 000	534 %
Total ramme	kr 28 928 720	kr 34 160 000	18 %

Tabell 1.2: VKM sin budsjettamme i form av nettoramme for bestilling av oppdrag fra Mattilsynet og belastningsfullmakt for bestillinger fra Miljødirektoratet fra 2011 og 2023 (kilde VKM). Tabellen viser kostnader justert for inflasjon¹.

Justert for inflasjon er veksten i den totale budsjettammen 18 prosent når vi sammenligner 2023 med 2011. Videre ser vi at det er utviklingen i belastningsfullmakten for bestillinger fra Miljødirektoratet som forklarer veksten. Nettorammen for mat har gått ned med 15 prosent i perioden. Årlig belastningsfullmakt knyttet til miljø øker særlig fra og med 2015. Det henger sammen med at prøveperioden for miljøoppdrag startet opp i 2015, og at oppdragene på miljø kom inn på fast basis fra og med 2017. Det er også verdt å merke seg at antallet faste stillinger i VKM har økt fra 16 til 24 stillinger i perioden 2018 – 2023, jf. tabell 1.1

Informanter i departementene sier at dagens finansieringsordning bør vurderes på nytt. De mener det er ønskelig med en enhetlig praksis mellom departementene. Enkelte har foreslått at VKM får en egen post i Helse- og omsorgsdepartementet sitt budsjett.

3.1.2 Rundt tre fjerdedeler av VKM sin ramme går til faglig arbeid

Tabellen under viser hvordan ressursbruken i VKM fordeler seg på henholdsvis faggruppe- og prosjektarbeid, VKMs sekretariat og andre kostnader i perioden 2018-2023. Omtrent 20 prosent av kostnadene har gått til å dekke medlemmenes aktiviteter i faggruppe- og prosjektarbeid, mens om lag 70 prosent har gått til å dekke sekretariatets arbeid. Rundt 10 prosent har gått til å dekke andre kostnader som enten knytter seg til faggruppene eller til støttefunksjonene. VKM og andre informanter understreker at det er betydelig underrapportering av timebruk i prosjektarbeid hvor medlemmene av komiteene deltar. Vi understreker derfor at tall og anslag i tabeller og utregninger knyttet til prosjektarbeid må tolkes overordnet og noe varsomt.

¹ Vi har benyttet oss av SSB sin KPI-totalindeks for å justere 2011-tallene for inflasjon.

Fordeling av ressursbruken i VKM 2018-2022

	Kostnad	Andel av rammen
Faggruppe og prosjektarbeid	kr 39 274 239	20 %
Andre kostnader faggruppene	kr 5 271 000	3 %
VKMs sekretariat	kr 136 845 000	70 %
Andre kostnader VKMs sekretariat	kr 13 852 761	7 %
Totalt	kr 195 243 000	100 %

Tabell 2: Ressursbruk (kostnader i løpende kroner) fordelt på fag- og prosjektarbeid, VKMs sekretariat og andre kostnader fra 2018-2023 (kilde VKM).

Tabellen over viser imidlertid ikke hvor mye av ressursene samlet sett som går til faglig arbeid, da VKMs sekretariat også i stor grad bruker sin tid til faglig arbeid i faggruppene eller i prosjektene. Vi har derfor også regnet på hvor mye av VKMs ramme som går til å dekke faglig virksomhet i perioden fra 2018-2023, se tabell 8 i vedlegg 2. Anslaget vi kom frem til viser at rundt 148 millioner eller ca. 76 prosent av rammen på 195 millioner over disse seks årene går til faglig arbeid blant medlemmene eller VKMs sekretariat.

Vi har videre fordelt kostnadene som går til å dekke komitémedlemmenes arbeid i faggruppe- og prosjektarbeid etter hvem som har finansiert arbeidet (se tabell 3 under). Fordelingen viser at Mattilsynet står for den største andelen på 45 prosent, mens Miljødirektoratet finansierer en andel på 28 prosent. Faggruppe- og prosjektarbeid der både Miljødirektoratet og Mattilsynet samarbeider om finansieringen står for 27 prosent av de samlede kostnadene.

Ressursbruk på faggruppe- og prosjektarbeid 2018-2023

	Kostnad	Andel av rammen
Mat	kr 20 088 089	45 %
Miljø	kr 12 580 000	28 %
Felles	kr 11 877 000	27 %
Totalt	kr 44 545 089	100 %

Tabell 3: Ressursbruk (kostnader i løpende kroner) for fag- og prosjektarbeid fordelt på hvem som har finansiert arbeidet (kilde VKM).

Ressursbruk fordelt på prosjekter

Når det gjelder omfang, mottar VKM flest oppdrag fra Mattilsynet. Det henger naturlig sammen med at VKMs mandat omfatter hele Mattilsynets ansvarsområde, men bare deler av Miljødirektoratets totale portefølje.

Tabell 4 viser kostnadene som går til å dekke komitémedlemmenes arbeid i prosjekter fra 2018-2023. Tallene viser ikke kostnader knyttet til medlemmenes arbeid i fagkomiteene eller VKM sitt vitenskapelige arbeid i prosjektene. Alt prosjektarbeid er knyttet til VKMs risiko- og nytteverdier som er publisert på VKMs nettsider (se også tabell 6.1 og 6.2 i vedlegg 2).

Ressursbruk på prosjekter 2018-2023

	Mat	Miljø	Felles	Selvinitiert	Totalt
Total kostnad	kr 13 178 000	kr 7 775 000	kr 3 130 000	kr 3 726 000	kr 27 809 000
Andel av total	47 %	28 %	11 %	13 %	100 %

Tabell 4: Ressursbruk (kostnader i løpende kroner) på prosjekter knyttet til bestillinger fra Mattilsynet (mat), Miljødirektoratet (miljø) og fellesbestillinger fra Mattilsynet og Miljødirektoratet (felles), samt selvinitierte prosjekter fra 2018-2023 (kilde VKM).

Tabellen baserer seg på rundt 100 prosjekter som er gjennomført i perioden på seks år. Enkelte prosjekter er ikke med i de økonomiske dataene for 2018-2023 fordi den økonomiske virkning eller bruken av ressursene var svært lav i perioden. Videre får ikke alle vurderinger egne prosjektnummer som for eksempel EFSA-høringer, noe som betyr at VKM bruker ressurser på arbeid som ikke framgår av tabellen. De økonomiske dataene samsvarer likevel i stor grad med antall vitenskapelige vurderinger VKM har produsert i perioden (se tabell 6.1). Prosjektene knyttet til matområdet representerer 47 prosent av den samlede ressursbruken (både timebruk og kostnader). Miljøområdet utgjør 28 prosent av den totale ressursbruken for prosjektene, mens fellesprosjektene utgjør 11 prosent. VKM har satt i gang 14 selvinitierte prosjekter i perioden, og har brukt 13 prosent av kostnadene til disse prosjektene.

3.2 VKM leverer med god kvalitet og dekker bestillernes behov

Alle informantene mener at VKM leverer risikovurderinger med god kvalitet og har stor verdi for forvaltningen. Fra bestillerne pekes det på at VKM er særlig viktig for å vurdere risiko knyttet til særnorske forhold og for å dekke behovet for tverrsektorielle risikovurderinger. Et eksempel på dette er risikovurderingen VKM utarbeidet i forbindelse med utbruddet av skrantesyke hos villrein på Hardangervidda. Risikovurderingen gjaldt for både mat og miljø, og var særnorsk.

VKM sine kvalitetssikringsrutiner med godkjenningsgrupper, fagfellevurderinger og krav knyttet til publisering av vitenskapelig arbeid, blir trukket fram av mange som viktig for den faglige kvaliteten. Det framkommer i intervju med Mattilsynet at VKM i stor grad dekker behovet for risikovurderinger på matområdet. VKM er særlig nyttig for Mattilsynet ved å ha en helhetlig tilnærming hvor hele matkjeden ses i sammenheng.

I de tilfeller hvor Miljødirektoratet ser det som formålstjenlig å bruke VKM innenfor de aktuelle fagområdene, mener også Miljødirektoratet at behovene dekkes. I Miljødirektoratets egen evaluering av VKM fra 2017, skriver de at VKM er godt egnet til å levere risikovurderinger som dekker Miljødirektoratets behov. Miljødirektoratet trekker fram at den uavhengigheten og metodikken som VKM representerer, er spesielt nyttig på områder hvor det er høy risiko for målkonflikter.

Bestillerne på både mat- og miljøområdene har en felles oppfatning om at VKM sin viktigste oppgave er å gjennomføre risikovurderinger framfor kunnskapsoppsummeringer, og at de mer komplekse risikovurderingene er særlig viktige. VKM understreker i denne sammenheng at kunnskapsoppsummeringer en del av arbeidet med risikovurderinger ved at en risikovurdering bygger på en kunnskapsoppsummering.

Tilnærmet alle informantene fra Mattilsynet og Miljødirektoratet peker på at VKM ikke er egnet til å dekke akutte kunnskapsbehov, og at det normalt kan ta lang tid å få kunnskapsstøtte fra VKM. Dette er i tråd med beskrivelsen i Tillegg 8 til Matloven:

«Av kapasitetsmessige årsaker vil Vitenskapskomiteen trolig måtte konsentrere sitt arbeid til mer overordnede problemstillinger og til enkeltsaker av stor samfunnsmessig betydning. Mattilsynet vil utover dette, både i akutte og mer rutinepregede situasjoner, ha behov for konkrete risikovurderinger som grunnlag for sine forvaltningsmessige beslutninger. I slike tilfeller må tilsynet kunne rette henvendelser direkte til en eller flere av de vitenskapelige institusjonene.»

(Prop. 1 Tillegg 8 (2002-2003), s. 37)

Informantene opplever det som mer hensiktsmessig å bestille kunnskapsstøtte fra andre når det haster. De peker på at dette blant annet skyldes prosesser knyttet til bestillingsdialogen, kvalitetssikring og høring i komiteen.

Det er i dag ikke en del av mandatet til VKM å dekke slike akutte behov, for eksempel ved sykdomsutbrudd med stor smittefare. Miljødirektoratet uttrykker imidlertid at det i noen tilfeller kunne vært nyttig å bruke VKM i tilfeller hvor det er behov for faglige råd relativt raskt, og at det ikke alltid er behov for like omfattende kvalitetssikringsprosesser. Mattilsynet ser ikke behov for at VKM skal ha en slik funksjon.

3.3 Bestillingsdialogen og rapportenes anvendbarhet kan bli bedre

Når det gjelder dialogen mellom VKM og bestillerne, trekker de fleste informantene fram at den er god og har blitt bedre de siste årene. Det er blitt bedre rutiner og faste kontaktmøter mellom bestillerne og VKM som gjør at de jobber bedre sammen. Det er ukentlige møter mellom hovedkontaktene i VKM og henholdsvis Mattilsynet og Miljødirektoratet. I tillegg er det felles koordineringsmøter mellom Mattilsynet, Miljødirektoratet og VKM en gang i måneden.

Flere informanter fra både VKM og bestillerne synes imidlertid at bestillerdialogen tar for mye tid. Ledergruppen i VKM erfarer at det går raskere når bestillerne er mer involvert. De mener bestillerne bør prioritere tettere dialog og møtevirksomhet når bestillingene utformes, samt følge arbeidet underveis.

Informantene fra VKM og Mattilsynet selv, peker på at noe manglende involvering fra Mattilsynet i bestillerdialogen er en utfordring. Mattilsynet påpeker at de ikke alltid selv er flinke nok til å bestille det de trenger fra VKM. De sier selv at de i større grad kan bidra for å

tydeliggjøre hva risikovurderingen skal brukes til, og bistå med generell forvaltningskompetanse.

VKM på sin side trekker fram at prioriteringen fra Mattilsynet om hva VKM skal levere, har blitt bedre de senere årene. Samtidig peker de på at enkelte seksjoner i Mattilsynet benytter seg av VKM i større grad enn andre seksjoner.

Ulike oppfatninger av om leveransene svarer til bestillingen

VKM og bestillerne har noe ulik oppfatning av i hvilken grad VKM sine leveranser samsvarer med bestillingene. I spørreundersøkelsen til VKM svarte nesten 90 prosent at det er godt samsvar. I intervjuene kommer det imidlertid fram at særlig risikovurderingenes omfang og form ikke er like godt tilpasset behovet i bestillingen.

Fra Miljødirektorats side trekkes det fram at risikovurderingene ikke nødvendigvis svarer ut alle behov og noen ganger dekker forhold det ikke er behov for.

Ønske om mer anvendbare leveranser

Dataene våre peker på to forhold som tyder på at risikovurderingene kan være krevende å bruke videre for oppdragsgiverne. Det første forholdet handler om at flere informanter i Mattilsynet og Miljødirektoratet mener at risikovurderingene fra VKM kan være vanskelige å ta i bruk. Dette kan ha sammenheng med rapportenes format eller at innholdet er krevende å forstå for en saksbehandler hos myndighetene. Enkelte bestillere peker også på at risikovurderingene kan ha et uforholdsmessig stort omfang.

Miljødirektoratet påpeker også viktigheten av at risikovurderinger har et format som gjør dem mer tilgjengelige for myndighetene. Gode sammendrag er viktig, men også at rapportene har et digitalt format. Ny teknologi kan bidra til å gjøre rapportene mer tilgjengelige framover. Videre vil digital publisering framfor PDF kunne gjøre det lettere for myndighetene å bruke innholdet i rapportene direkte inn i sin saksbehandling. Et annet tema som har kommet fram i forbindelse med dette, er om VKM skal utføre samfunnsøkonomiske analyser eller ikke. Her har informantene vi har snakket med ulike oppfatninger.

Det andre forholdet informanter fra Miljødirektoratet peker på, som også handler om anvendbarhet, er at VKM bør tilrettelegge bedre for at risikohåndterende myndigheter kan gjøre samfunnsøkonomiske analyser på bakgrunn av vurderingene fra VKM. En måte å gjøre det på, ifølge informantene, er at risikovurderingene kan tilpasses utredningsinstruksen, eksempelvis gjennom å tallfeste nyttevirkninger av tiltak. Dette støttes av informanter fra Klima- og miljødepartementet, som mener at det som kommer fra VKM bør være mer «gryteklart» og i større grad tilpasset utredningsinstruksen. Informantene fra Miljødirektoratet er imidlertid tydelige på at VKM ikke skal gjøre fullverdige samfunnsøkonomiske analyser selv.

Enkelte informanter i Mattilsynet har også uttrykt i intervjuer at det kunne være en fordel om VKM kunne tilpasse risikovurderingene til utredningsinstruksen, og også kunne gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser for dem.

Informanter fra kunnskapsinstitusjonene er generelt skeptiske til at VKM skal gjøre samfunnsøkonomisk analyse i framtiden. Det pekes blant annet på at andre kunnskapsinstitusjoner vil ha bedre forutsetninger for dekke flere fagdisipliner i kostnad-nytte analyser. Informanter i VKM og i departementene framholder at VKM bør holde seg til sitt opprinnelige mandat om å gjennomføre vitenskapelige risikovurderinger innenfor mat- og miljøområdene. Informanter på departementsnivå er for eksempel skeptiske til at VKM beveger seg bort fra rent faglige vurderinger og over i forvaltningsmessige eller politiske vurderinger, hvis de skal gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser.

3.4 Det er økende behov for uavhengige risikovurderinger på komplekse tema med målkonflikter

Vårt inntrykk er at informanter fra alle aktørgrupper ser et økende behov for uavhengige risikovurderinger på områder med høy risiko for målkonflikter. Departementene peker på økt behov for kunnskapsgrunnlag med legitimitet på tvers av fagområder og på tvers av sektorer. Dette gjelder særlig problemstillinger som berører flere fagområder innenfor miljøsektoren, innenfor matsektoren eller på tvers av mat- og miljøsektorene, og hvor det er kan være betydelige konflikter mellom ulike hensyn som miljø, helse og næring. Departementene understreker at områder som kosthold, helse, klima og miljø må utredes mer i sammenheng.

I intervjuene med VKM kommer det fram at politiske satsinger nasjonalt og internasjonalt understøtter behovet for at VKM framover gjør helhetlige og tverrsektorielle risikovurderinger, for å bidra til bærekraft og helhetstenkning innenfor mat- og miljøforvaltningen. I VKM sin virksomhetsstrategi 2021- 2024 framgår det at Europakommisjonens «Green Deal»-satsing med «Fra jord til bord»-strategien og «Biodiversitetsstrategien for 2030» gir nye og høye ambisjonsnivåer for hvordan Europa skal lykkes med å utvikle et bærekraftig landbruk, fiskeri- og akvakulturnæring, bærekraftige og robuste matsystemer, reduserte klimagassutslipp, og å hindre tap av natur og biologisk mangfold.

Både informantene fra bestillerne og VKM peker på at fellesbestillingene er mer krevende når det gjelder å avklare behov, ressurser og faglige perspektiver. VKM trekker fram at dialogen blir krevende fordi Miljødirektoratet og Mattilsynet har ulike prioriteringer og faglige perspektiver, og er underlagt ulike departementer. En informant fra Mattilsynet påpeker at ulike interesser og prioriteringer er naturlig ettersom bestillerne og deres eierdepartementer har ulike samfunnsoppdrag og politiske prioriteringer som kan være i konflikt med hverandre. Det kan for eksempel være i spørsmål om dyrevelferd mot økonomi, villaks mot oppdrettslaks, eller biologisk mangfold mot skogbruk. Det kan gjøre samarbeid og dialog mer krevende ved fellesbestillinger. VKM har nylig etablert et månedlig felles møte mellom hovedkontakter fra Mattilsynet, Miljødirektoratet og VKM der fellesbestillinger kan drøftes.

3.5 Den faglige uavhengigheten, tverrfagligheten og åpenheten er ivaretatt

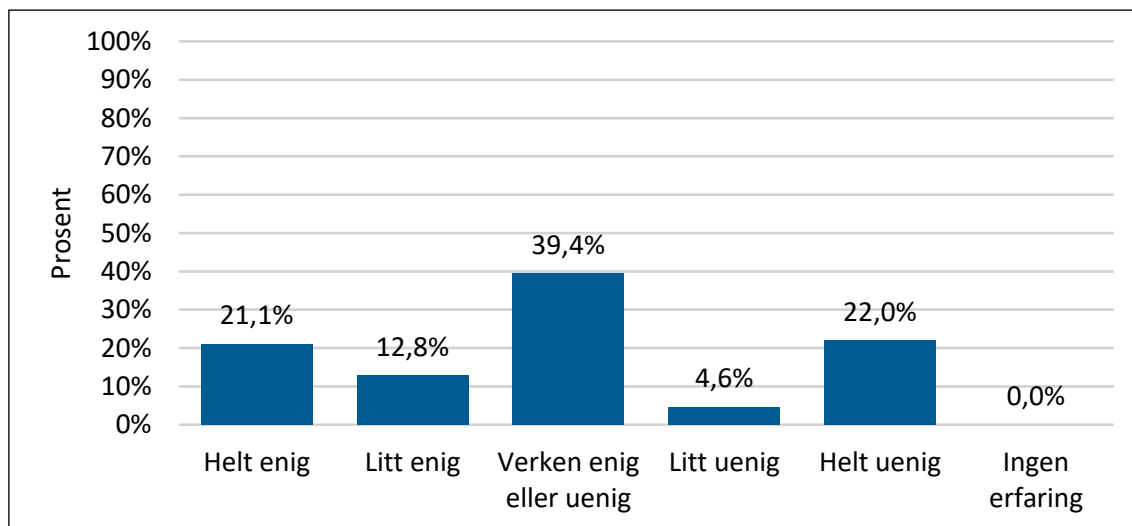
Faglig uavhengighet, tverrfaglighet og åpenhet er kjerneverdier for VKM og hovedbegrunnelsen for at VKM ble etablert. I §1 i VKMs vedtekter framgår det at «(...) VKM og sekretariatet for VKM kan ikke instrueres i faglige spørsmål.» I dette delkapitlet presenterer vi funn om hvordan disse verdiene er ivaretatt i praksis.

3.5.1 VKM er faglig uavhengig og har legitimitet

Samtlige informanter mener at VKM er faglig uavhengig. Bestillerne og departementene legger særlig vekt på den tverrfaglige sammensetningen av forskere som viktig for uavhengigheten. I tillegg er det viktig for den faglige uavhengigheten at komitémedlemmene sitter i VKM i kraft av sin kompetanse og ikke som representanter for sine arbeidsgivere. I tillegg nevner flere VKM sine strenge regler for habilitet som en viktig faktor for uavhengighet.

I spørreundersøkelsen til VKM oppgir 84 prosent at de er helt enige og 8,7 prosent at de er litt enige i at VKM er faglig uavhengig. Det vil si at flere enn 9 av 10 opplever at VKM er faglig uavhengig. I spørreundersøkelsen ble komitémedlemmene også spurt om de vurderer sitt arbeid som mer faglig uavhengig når de jobber for VKM sammenliknet med når de jobber for egen kunnskapsinstitusjon (se figur 2). Her er respondentene mer delt i sitt syn. Rundt 21 prosent svarer helt enig og nær 13 prosent svarer litt enig i denne påstanden.

Om medlemmene er mer faglig uavhengige når de jobber for VKM enn egen kunnskapsorganisasjon



Figur 2: Figuren viser den prosentvise fordelingen av svarene på påstanden om medlemmene er mer faglig uavhengige når de jobber for VKM sammenliknet med om de jobber for egen kunnskapsorganisasjon (DFØs spørreundersøkelsen til VKM, 2024).

Risikovurderinger fra VKM har mer legitimitet

Informanter fra både bestillerne, departementene og næringsaktører trekker fram VKM sin uavhengige organisering som særlig verdifull. Ifølge dem er det viktig at VKM sitt faglige arbeid verken kan knyttes til næringsinteresser, ett enkelt fagmiljø eller overordnede myndigheter. Ved mer politisk sensitive saker og vedtak, og ved mer omfattende regelverksendringer, foretrekker de å bruke en risikovurdering fra VKM framfor en sektortilknyttet kunnskapsinstitusjon. Informanter fra både departementene, sjømatnæringen og Mattilsynet forteller at risikovurderinger fra VKM i mindre grad blir stilt spørsmål ved, og oppfattes som mer legitime enn de som kommer fra kunnskapsinstitusjonene. De begrunner dette med at kunnskapsinstitusjonene kan oppfattes som mindre uavhengige enten fordi de gjør oppdragsforskning eller fordi de er styrt av et departement og ofte representerer ett enkelt fagområde eller faghensyn.

Våre intervjudata viser imidlertid at både VKM og kunnskapsinstitusjonene oppfattes som faglig uavhengige. Informanter fra alle aktørgrupper er opptatt av å understreke at kunnskapsinstitusjonene også er faglig uavhengige. Særlig informanter fra departementene og bestillerne har høy tillit til den vitenskapelige rådgivningen de får fra instituttsektoren, herunder forvaltningsstøtteinstitusjonene. Samtidig påpekes det at selv om noen kanskje ville stilt spørsmål ved en risikovurdering fra en kunnskapsinstitusjon, betyr det ikke at det faglige er dårligere.

VKM sin rekrutteringspraksis omtales både som en styrke og en svakhet

Informanter fra departementene trekker fram VKM sin mulighet til å rekruttere forskere i kraft av dem selv som en styrke for den faglige uavhengigheten. Ifølge informantene er det viktig at komitémedlemmene blir betalt direkte, framfor at betalingen går til arbeidsgiver. Det sikrer at risikovurderingene ikke kan knyttes til en kunnskapsinstitusjon.

Informanter fra kunnskapsinstitusjonene stiller spørsmål ved konsekvensene av at VKM kan hente ut enkeltforskere fra sitt etablerte fagmiljø. Enkelte av informantene i kunnskapsinstitusjonene mener det kan resultere i at den enkelte forsker, som representerer én spesifikk fagbakgrunn, får stor faglig innflytelse på risikovurderingene. Ved å hente ut enkeltforskere fra et fagmiljø, har de ikke samme mulighet til kvalitetssikring, fordi de mister muligheten til å dra veksler på fagmiljøet de tilhører i egen kunnskapsinstitusjon.

Selvinitierte risikovurderinger er viktig for den faglige uavhengigheten, men praksis varierer

Blant våre informanter er det bred enighet om at VKM sin mulighet til å gjøre risikovurderinger på eget initiativ er viktig. I løpet av de siste seks årene, har VKM brukt 13 prosent av ressursene på slike selvinitierte prosjekter.

Samtidig stilles det spørsmål ved om begrunnelsene for selvinitiering alltid er riktig. En informant hos bestillerne oppfatter at liten aktivitet i en faggruppe brukes som begrunnelse for en selvinitiert risikovurdering, og stiller spørsmål ved om dette er hensiktsmessig. Vi har også fått høre om tilfeller hvor prosjekter har blitt initiert på bakgrunn av personlig interesse hos medlemmer.

VKM selv viser til at kapasitet er et viktig hensyn for initiering av prosjekter. Oppdrag fra bestillerne prioriteres alltid foran selvinitierte prosjekter. Det vil derfor ofte være i faggrupper hvor det er ledig kapasitet, at det er mulig å prioritere et selvinitiert prosjekt. Forslag til et selvinitiert prosjekt behandles i noen tilfeller i hovedkomiteen. Ifølge VKM vil det alltid bli gitt informasjon til Mattilsynet og/eller Miljødirektoratet før de setter i gang et selvinitiert prosjekt.

3.5.2 VKM er tilrettelagt for tverrfaglige og tverrsektorielle risikovurderinger

Informanter fra departementene og bestillerne trekker fram muligheten for de tverrsektorielle risikovurderingene som noe av det viktigste med VKM. Muligheten til å se mat, helse og miljø i sammenheng fra ulike fagperspektiver, skiller VKM fra andre kunnskapsinstitusjoner.

Det er i hovedsak bred enighet om at behovet for å vurdere risiko på tvers av fagdisipliner og sektorer vil bli enda større framover. Rapportene *Trenger omfattende tiltak for å bli kvitt skrantesyke* (VKM, 2017: 9) og *Villsvinpopulasjonen i Norge – konsekvenser for helse og miljø* (VKM, 2018:4) er eksempler på risikovurderinger som har ført til felles politisk beslutning og handlingsplan på tvers av sektorene mat og miljø.

Mulighet for tverrfaglige risikovurderinger vurderes som en styrke

Informanter fra alle aktørgrupper framhever at tverrfagligheten internt i gruppene i VKM styrker den faglige uavhengigheten og legitimiteten til risikovurderingene. Ekspertene med lik fagkompetanse, men fra ulike kunnskapsinstitusjoner som eksempelvis fra NINA og NIBIO, kan sitte i samme faggruppe i VKM. På den måten kan de ulike fagmiljøene bryne seg på og utfordre hverandre. En informant fra departementet mener at ved å samle forskere fra ulike sektorinstitutter i faggruppene i VKM, får man vurderinger som enklere kan legges til grunn for politikktutforming på tvers av sektorene.

Informanter fra Miljødirektoratet viser til at VKM sin tverrfaglige sammensetning styrker den faglige kvaliteten i miljørisikovurderingene. Ved å samle flere av Miljødirektoratets ansvarsområder i VKM, skaper det tverrfaglighet innenfor miljøområdet. Det trekkes fram som positivt at VKM kan dra nytte av fagkompetanse på matområdet i vurderingene om miljørisiko.

Kunnskapsinstitusjonene jobber også tverrfaglig. De benytter seg både av ulike fagkompetanse i egen virksomhet og samarbeider med andre kunnskapsinstitusjoner. Samtidig erkjenner informanter fra kunnskapsinstitusjonene at VKM i større grad kan sette sammen fagmiljøer med ulike oppfatninger.

... men VKM mottar få tverrsektorielle bestillinger

Selv om vi får opplyst at det er et økende behov for tverrsektorielle risikovurderinger, er det få oppdrag som kommer som fellesoppdrag fra bestillerne. Informanter fra VKM peker på at oppdragsgiverne i større grad bør vurdere å gi felles oppdrag til VKM og kunnskapsinstitusjonene. De mener at VKM kan få hovedoppdragene, mens kunnskapsinstitusjonene kan levere delbidrag.

VKM definerer imidlertid mange av de selvinitierte prosjektene som tverrsektorielle. Rapporten fra 2023 om tamkatt og kunnskapsoppsummeringen om CRISPR er eksempler på dette.

Ressursbruk på tverrsektorielle prosjekter

	Felles	Selvinitiert felles	Totalt	Andel av alle prosjekter
Antall timer	5 193	3 867	9 060	20 %
Total kostnad	kr 3 130 000	kr 2 395 000	kr 5 525 000	20 %

Tabell 5: Tabellen viser ressursbruken (antall timer og kostnader i løpende kroner) på prosjekter som er bestilt av Mattilsynet og Miljødirektoratet i fellesskap samt tverrsektorielle prosjekter som er selvinitiert av VKM fra 2018-2023 (kilde VKM). Siste kolonne viser andelen av ressursbruken for fellesprosjektene opp mot ressursbruken i alle prosjekter.

Prosjektene i tabellen er i hovedsak tverrsektorielle og går ut på å løse problemstillinger som angår både miljø og mat. Av alle ressursene VKM har brukt på prosjektene fra 2018-2023, går 20 prosent av ressursinnsatsen til å gjennomføre tverrsektorielle oppdrag.

Både informantene fra bestillerne og VKM peker på at fellesbestillingene er mer krevende når det gjelder å avklare behov, ressurser og faglige perspektiver. VKM trekker fram at dialogen blir krevende fordi Miljødirektoratet og Mattilsynet har ulike prioriteringer og faglige perspektiver, og er underlagt ulike departementer. En informant fra Mattilsynet påpeker at ulike interesser og prioriteringer er også naturlig ettersom bestillerne og deres eierdepartementer har ulike samfunnsoppdrag og politiske prioriteringer som kan være i konflikt med hverandre. Det kan gjøre samarbeid og dialog mer krevende ved fellesbestillinger.

3.5.3 VKM er åpne om risikovurderingene

Åpenheten om VKM sitt vitenskapelige arbeid er i stor grad ivaretatt. VKM har en oversiktlig og tilgjengelig nettside hvor de publiserer bestillingsbrev, protokoller, møtereferater og ferdige rapporter.

I de publiserte rapportene til VKM framgår det hvem som har bidratt og i hvilken rolle. Det framgår hvem som har sittet i prosjektgruppa, om de er eksterne eller interne, og hvilken institusjon de er tilknyttet. Videre framgår det hvem fra VKM som er ansvarlig for kvalitetssikring av risikovurderingen. Et poeng fra en informant fra næringen er imidlertid at en eventuell uenighet mellom ekspertene ikke kommer fram av rapportene. Medlemmer av VKM sine godkjenningssgrupper har anledning til å ta dissens, men dette forekommer sjelden. En dissens skal være begrunnet vitenskapelig.

Mattilsynet og Miljødirektoratet inviteres alltid til å være observatør på møtene i faggruppene. Dette skal sikre åpenhet om VKM sitt arbeid og for avgjørelser og avgrensninger som gjøres underveis.

Kunnskapsinstitusjoner ønsker innsikt i deres ansattes tidsbruk og arbeid for VKM

VKM praktiserer i liten grad åpenhet om ressursbruk for det enkelte komitémedlem overfor medlemmenes arbeidsgivere. Flere arbeidsgivere fra kunnskapsinstitusjonene understreker at de ønsker å bli informert om blant annet forventet ressurs- og tidsbruk i forbindelse med at deres ansatte blir brukt i VKM. Informanter som har erfaring med å sitte i vitenskapskomiteen forteller at mye arbeid gjøres ubetalt på fritiden. Det er med andre ord underrapportering på faktisk ressursbruk i forbindelse med prosjektarbeidet. Enkelte kunnskapsinstitusjoner opplever det som problematisk at de ikke har oversikt over de ansattes faktiske arbeidsbelastning.

3.6 Arbeidsdeling internt i VKM og mellom VKM og kunnskapsinstitusjonene

I dette delkapitlet presenterer vi funn som belyser trekk ved rolle- og arbeidsdelingen internt i VKM og mellom VKM og kunnskapsinstitusjonene. Vi ser også på hvordan dette påvirker VKM sitt arbeid.

3.6.1 Samarbeidet internt i VKM fungerer i hovedsak godt

Våre intervjuer med informanter fra ulike deler av VKM tyder på at det interne samarbeidet i VKM i hovedsak fungerer godt. Sekretariatet får mye skryt av bestillerne og komitémedlemmene. Det synes også å være et godt samarbeid mellom medlemmene i den enkelte faggruppe og mellom faggruppene når det er aktuelt.

Som påpekt i kapittel 2 organiserer VKM arbeidet med vitenskapelige risikovurderinger i prosjektgrupper og godkjenningsgrupper. Prosjektgruppene består normalt av en prosjektleder fra sekretariatet, en faglig leder fra komiteen og prosjektmedarbeidere som kan være fra sekretariatet, komitémedlemmer og eksterne eksperter. Godkjenningsgruppen består av komitémedlemmer. I noen tilfeller er det overlapp mellom medlemmer som sitter i godkjenningsgruppen og medlemmer som sitter i prosjektgruppen. Enkelte har trukket fram denne overlappen mellom prosjektgruppe og godkjenningsgruppe som uheldig med hensyn til VKM sitt omdømme:

«Praksisen med at det i enkelte faggrupper er veldig høy grad av overlapp (til tider 100%) mellom prosjektgruppen og godkjenningsgruppen fremstår uheldig og kan skade VKMs omdømme.» *(Informant i VKM, 2024)*

VKM har fått juridisk råd fra Helse- og omsorgsdepartementet i dette spørsmålet og det har vært til behandling i VKM. Konklusjonen var at en slik rolleblanding ikke utfordrer habilitetskravene, men kan være uheldig med hensyn til VKM sitt omdømme. Hovedkomiteen i VKM har gitt sin tilslutning til at det ikke skal settes krav til sammensetning av prosjekt- og godkjenningsgruppe. Hovedkomiteen mente imidlertid at det må være bevissthet rundt dette, og besluttet å ta inn følgende formulering i VKMs godkjenningsrutine:

«I arbeidet med organisering og styring av VKMs prosjekter, skal det tilstrebes at sammensetningen av prosjektgruppe og godkjenningsgruppe ikke er identisk

(utgjøres av de samme medlemmene). Styringsgruppa for hvert prosjekt har et særlig ansvar for å følge opp dette.»

3.6.2 Arbeidsdelingen mellom VKM og kunnskapsinstitusjonene er uklar

Det finnes en rekke ulike kunnskapsinstitusjoner i tillegg til VKM innenfor både matområdet og miljøområdet, som myndighetene kan benytte for å skaffe seg forskningsbasert kunnskapsstøtte. Mattilsynet benytter seg eksempelvis både av forvaltningsstøtteenhetene (NIBIO, VI, FHI og HI) og andre fagmiljøer som NMBU. Miljødirektoratet benytter seg blant annet av ulike forskningsstiftelser som NINA, universiteter og Forskningsrådet.

Departementene styrer i liten grad hvordan Mattilsynet og Miljødirektoratet skal bruke VKM

Departementene styrer VKM gjennom vedtekter og etatsstyringen av Folkehelseinstituttet som VKM er organisert inn under. Videre har Helse- og omsorgsdepartementene løpende kontaktmøter med VKM. Helse- og omsorgsdepartementet har ansvaret for etatsstyringen, men gjør dette i samråd med de andre departementene som har fagansvar for deler av VKM sin portefølje.

Vår undersøkelse viser imidlertid at departementene i liten grad styrer hvordan Mattilsynet bruker VKM. Det er en føring for Mattilsynet at VKM først og fremst skal brukes i forbindelse med endringer i regelverk eller forvaltning. Men i praksis framstår det uklart for enkelte i Mattilsynet når bestillinger skal gå til VKM versus andre.

Miljødirektoratet har et mer bevisst forhold til hva de bestiller fra VKM. De peker på at belastningsfullmaktens ramme tvinger dem til å prioritere nøye hvilke oppdrag som skal gis til VKM. CITES-oppdrag er regulert gjennom den rollen VKM er tildelt i henhold til CITES-konvensjonen.

VKM har i intervjuer med oss vurdert samarbeid mellom VKM og andre kunnskapsinstitusjoner i risikovurderingsarbeidet som en utviklingsmulighet. Så vidt vi kjenner til, er det ikke noe formelt i veien for slikt samarbeid. Det har imidlertid ikke vært prøvd ut i praksis.

Departementenes styring av kunnskapsinstitusjonene for å tilrettelegge for VKM

I 2006 anbefalte Statskonsult at departementene måtte gi klarere retningslinjer for hvordan forvaltningsstøtteinstitusjonene skal betjene VKM. HI, NIBIO, VI og FHI er forvaltningsstøtteenhetene som har samarbeidsavtaler med Mattilsynet.

I tildelingsbrevet til Veterinærinstituttet for 2022 ber både Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruk- og matdepartementet om at Veterinærinstituttet «[...] legger til rette for at medarbeidere kan delta i komitéer og fagpaneler tilknyttet VKM». I tildelingsbrevet til NIBIO for 2017 står det at «NIBIO bes om, som en del av kunnskapsstøtten, å legge til rette for at aktuelle medarbeidere kan delta i VKMs arbeid. For større arbeids- og ressurskrevende utredninger eller lignende, forutsettes finansieringen drøftet og avtalt nærmere mellom VKM og NIBIO».

I eget brev fra Helse- og omsorgsdepartementet til FHI datert 1. juni 2022 (Vedlegg 3), oppfordrer departementet «[...] virksomhetene om å gi ansatte fri med lønn for å delta på møter i de ulike komiteene [...]» i VKM. Videre går det fram av brevet at arbeid for VKM må avtales mellom det enkelte medlem og vedkommende sin arbeidsgiver, om hele eller deler av dette arbeidet kan skje i arbeidstakers arbeidstid. Videre skriver de at VKM kan kjøpe ut eksperter for mer omfattende oppgaver, for en avgrenset periode.

Det foreligger imidlertid ingen avtaler mellom VKM og kunnskapsinstitusjonene om bruk av deres ansatte. Både arbeid i komiteen (faggrupper, hovedkomiteen og godkjeningsgrupper) og deltakelse i prosjektgrupper er en avtale mellom VKM og den enkelte ekspert, jf. kap. 2. Det samme gjelder for eksperter fra kunnskapsinstitusjonene som hentes inn til å delta i prosjektgruppene, men som ikke er medlemmer av komiteen.

NINA har en spesiell avtale med Klima- og miljødepartementet etter at direktøren ikke lenger ønsket at medarbeiderne skulle delta i VKM. I praksis betyr dette at NINA får økonomisk kompensasjon fra Klima- og miljødepartementet for inntektstapet som følger av at ansatte bruker tid på VKM i stedet for oppdrag fra betalende oppdragsgivere.

NINA ville ikke la sine ansatte jobbe for VKM fordi det medførte et betydelig inntektstap. NINA er en stiftelse med en basisfinansiering fra Forskningsrådet, men er avhengig av oppdrag både gjennom anskaffelser og direkte kjøp for å få dekket sine kostnader. I tillegg streddet det mot NINA sitt personalreglement. Ifølge personalreglementet kan ikke ansatte i NINA påta seg ekstraarbeid på fritiden som kan forsinke det ordinære arbeidet. Ansatte kan heller ikke utføre ekstraarbeid som medvirker til, eller er i direkte, konkurranse med NINA.

I 2022 utarbeidet direktøren i NINA administrative regler for deltakelse i VKM, med mål om å tilrettelegge for at deltakelsen foregår innenfor de ansattes arbeidstid. NINA mottar nå en årlig kompensasjon fra Klima- og miljødepartementet. Halvparten av bevilgningen går til møter og forberedelser for de ansatte som er fast medlem i VKM, resterende halvpart stilles til disposisjon for både medlemmer og andre som engasjeres i tidsavgrensede oppdrag. Etter at denne ordningen kom på plass, har ansatte i NINA kunnet delta i VKM.

Arbeidsdelingen oppleves som uklar, men delt syn på behovet for klargjøring

Når det gjelder dagens arbeidsdeling mellom VKM og kunnskapsinstitusjonene, synes det å være en hovedregel hos både Mattilsynet og Miljødirektoratet at det er de mer krevende risikovurderingene som bestilles fra VKM. Enklere risikovurderinger kan gjøres av andre. Enkelte informanter peker på at dersom saken ikke haster, foretrekker de en risikovurdering fra VKM.

Mattilsynet ønsker å bruke henholdsvis VKM og de andre kunnskapsinstitusjonene mest mulig effektivt, men sier at det ikke alltid går knirkefritt. Informanter fra Mattilsynet trekker fram at det er uklarhet knyttet til hvem de bestiller de ulike oppdragene fra, og mener det er behov for å tydeliggjøre hva som skal gå til VKM og hva som skal gå til kunnskapsinstitusjonene. Uklar rollefordeling mellom Mattilsynet og VKM og behov for klargjøring pekes også på som en utfordring i Statskonsult (2006) sin rapport.

Mattilsynet reiser også spørsmål ved om kunnskapsoppsummeringer som VKM gjør i dag heller bør gjøres av kunnskapsinstitusjonene. Flere informanter fra kunnskapsinstitusjonene ønsker også et tydeligere skille i oppgavetyper.

Informanter fra Miljødirektoratet sier at de som oppdragsgiver ser det som en fordel å kunne velge det miljøet de vurderer som best egnet til å løse behovet, fra tilfelle til tilfelle.

3.6.3 VKM sin rekrutteringspraksis er utfordrende for kunnskapsinstitusjonene

Hvordan medlemmer i VKM brukes, trekkes fram som en hovedutfordring. Informanter fra kunnskapsinstitusjonene mener at en endring av hvordan VKM rekrutterer, bruker og honorerer eksperter er viktig for å bedre forholdet mellom kunnskapsinstitusjonene og VKM (Vedlegg 4).

VKM bruker forskere på samme måte som i statlig utvalgsarbeid. Det vil si at de rekrutteres og honorerer personlig som et tilleggsengasjement til sin ordinære stilling. Det betyr også at sykepenger, fødselspermisjon og pensjon ikke ligger inne i VKM-systemet. Men i motsetning til utvalgsarbeid, er VKM mer som fast arbeid å regne når medlemmer og andre eksterne brukes i prosjektarbeid. Dette kan utgjøre et problem for de som jobber særlig mye for VKM. Informanter fra kunnskapsinstitusjonene erfarer også at når de ansatte jobber mye for VKM, kan det gå på bekostning av det ordinære arbeidet i kunnskapsinstitusjonen. Det kan skyldes at forskerne bruker av sin ordinære arbeidstid til VKM eller at de har mindre kapasitet til å ta på seg oppgaver som følge av stor arbeidsbelastning.

Kunnskapsinstitusjonene opplever som en konsekvens av dette, at ansattes arbeid for VKM kan medføre tapte inntekter for institusjonen. Det kommer også fram i intervjuer at det kan forekomme at den ansatte får dobbeltbetaling, ved at forskeren jobber for VKM i sin ordinære arbeidstid og samtidig blir honorert fra VKM.

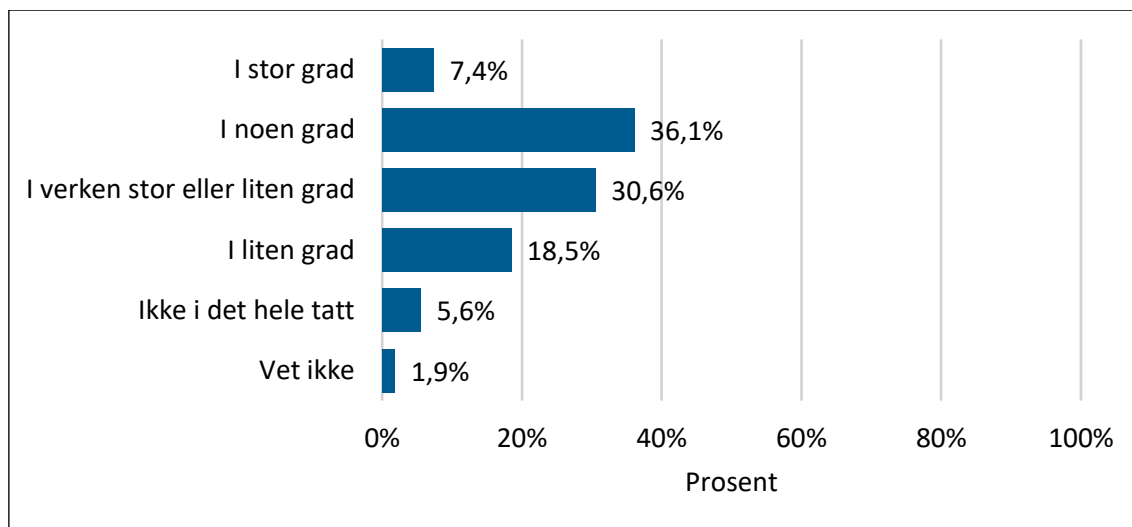
Siden den enkelte forsker kompenseres direkte, mens arbeidsgiver ikke blir kompensert for tap av ressurser og kapasitet, er det manglende vilje hos kunnskapsinstitusjonene til at deres forskere skal bli komitémedlem eller ta på seg oppgaver for VKM. Informanter fra VKM peker på at rekrutteringen har blitt vanskeligere, og at konkurranseforholdet til kunnskapsinstitusjonene som følger av manglende økonomisk kompensasjon bidrar til dette.

Uklar arbeidsdeling og stor arbeidsmengde for forskerne fører også til kapasitetsutfordringer i kunnskapsinstitusjonene. Dette oppleves særlig som en utfordring når VKM går direkte til eksterne eksperter ved rekruttering til prosjektarbeid og/eller når forskere skal brukes i større prosjekter som er særlig tidkrevende.

Stor arbeidsbelastning for enkelte medlemmer som innebærer at det må gjøres på fritiden, blir også pekt på av både medlemmer og ledelsen i VKM som en utfordring for rekrutteringen. Funn både fra intervjuer og spørreundersøkelsen viser at prosjektarbeid i VKM for en del medlemmer utgjør en stor arbeidsbyrde som kommer i tillegg til deres ordinære arbeid. Spørreundersøkelsen som ble sendt til komitémedlemmene bekrefter

dette. Rundt 43 prosent av medlemmene er i noen eller i stor grad enig i påstanden om at den samlede arbeidsbelastningen ved å delta i VKM er for stor (se figur 3).

Om den samlede arbeidsbelastning ved å delta i VKM er for stor



Figur 3: Figuren viser den prosentvise fordelingen av svarene på påstanden om den samlede arbeidsbelastning ved å delta i VKM er for stor (DFØs spørreundersøkelsen rettet mot VKMs medlemmer og sekretariat, 2024).

I tillegg til at det er stor variasjon i hvor mye tid det enkelte medlem bruker på VKM, finner vi også at det er stor variasjon i tidsbruk og arbeidsmengde mellom de ulike faggruppene og de ulike prosjektene/vurderingene.

Et annet moment som trekkes fram av kunnskapsinstitusjonene er at avlønningsordningen av eksperter som brukes til prosjektarbeid, representerer en underbetaling av denne type arbeid. En informant omtalte det som «[...] forskning på billigsalg».

En annen måte å rekruttere på som har blitt trukket fram som et mulig alternativ, er den Artsdatabanken benytter. Artsdatabanken leverer kunnskapsstøtte til Miljødirektoratet og samarbeider med VKM. Her benyttes en løsning hvor Artsdatabanken kjøper fri forskerne som en tjeneste. Pris består av både lønn og «overhead»-kostnadene.

3.7 VKM løser de internasjonale oppgavene godt

VKM er det norske kontaktpunktet for EFSA og representerer Norge i EFSA Advisory Forum. En av oppgavene som kontaktpunkt er å gi praktisk støtte til norske institusjoner som ønsker å bli med i artikkel-36 nettverket, samt praktisk støtte i søknadsprosesser inn mot EFSA.

Ifølge VKM sin egen beskrivelse av rollefordelingen mellom VKM og EFSA, gjør VKM egne vurderinger når det er nasjonale forhold av betydning, når EFSA ikke har gjort en vurdering på det aktuelle temaet, eller hvis det er lenge siden EFSA har utført en vurdering på temaet.

Hovedinntrykket fra våre intervjuer er at VKM samarbeider godt med EFSA og at EFSA anerkjenner den rollen VKM har og det arbeidet VKM gjør. EFSA mener også det er viktig at

det organet som gjennomfører risikovurderinger i det enkelte land, er organisert uavhengig fra myndigheten. De sier samtidig at dette er viktigst i land der det er lav tillit til myndighetene.

EFSA har stort behov for den kompetansen som sitter i medlemslandene. EFSA har fått en betydelig økning av sitt budsjett for å øke sin risikovurderingskapasitet. Dette skal gjøres ved å sette ut mer risikovurderingsaktiviteter til det såkalte artikkel 36-nettverket som består av europeiske vitenskapelige institusjoner. I intervju med EFSA kommer det fram at det er for få norske eksperter som bidrar i EFSA sine prosjekter, og at norske fagmiljøer med fordel kan delta mer i prosjekter lyst ut av EFSA.

Vi har få indikasjoner på at det foregår dobbeltarbeid. VKM sier at de ser til EFSA når de får et nytt oppdrag og diskuterer med oppdragsgiver. EFSA sine vurderinger legges til grunn der det er aktuelt. Innenfor genmodifiserte organismer (GMO) har det tidligere vært dobbeltarbeid, men ifølge informanter er det tatt grep for å unngå dette.

VKM sier at de i stor grad benytter vurderinger gjort av EFSA. Samtidig peker informanter i Mattilsynet på at det kan være et potensial for å få mer ut av samarbeidet med EFSA enn i dag, og at det kan være et behov for bedre samarbeid mellom Mattilsynet og VKM for å få dette til. Mattilsynet representerer Norge i EFSA sitt styringsorgan (Management Board), mens VKM representerer Norge i EFSA sitt faglige samarbeidsorgan (Advisory Board). Mattilsynet jobber også mot EFSA gjennom Emerging Risk-nettverket EREN og gjennom deltakelse i arbeidsgrupper under EU-kommisjonen.

VKM har, som norsk vitenskapelig myndighet for CITES, ansvaret for å utarbeide alle vitenskapelige vurderinger i Norge som er nødvendige for å kunne håndheve konvensjonen.

En viktig oppgave for VKM innenfor CITES-oppgavet er blant annet å vurdere effekter av import eller eksport av arter som er sårbare for handel. VKM løser oppgavene knyttet til CITES på en god måte slik våre informanter fra Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet opplever det.

3.8 Sverige og Danmark har ulik organisering

I tråd med mandatet har vi sett nærmere på hvordan sammenlignbare land har organisert arbeidet med risikovurderinger på mat og miljø. Vi valgte å se nærmere på Sverige og Danmark, fordi våre politiske og administrative systemer er relativt like. Samtidig har både Danmark og Sverige en litt annerledes organisert forvaltning og forvaltningskultur, og ingen av dem har et tilsvarende uavhengig kollegialt organ som VKM. Det har derfor vært særlig interessant å se hvordan de sikrer uavhengige og tverrfaglige risikovurderinger.

3.8.1 Sverige har en fragmentert, men fleksibel organisering

Sverige har ikke samlet ansvaret for hele matkjeden i én myndighet. Men de fleste virksomhetene tilknyttet matkjeden ligger under Landsbygd- og infrastrukturdepartementet. Miljø og CITES-oppgavet ligger dels under Klimat- og næringsdepartementet og Landsbygd- og infrastrukturdepartementet. Risikovurderinger gjøres hovedsakelig i hver enkelt myndighet.

Livsmedelverket, som har mange tilsvarende ansvarsområder som Mattilsynet, har en egen avdeling som gjør vitenskapelige risikovurderinger. Denne avdelingen har formell uavhengighet ved at avdelingsleder ikke kan instrueres faglig, og departementet tar aldri direkte kontakt. Avdelingen gjør risikovurderinger etter oppdrag fra andre avdelinger i Livsmedelverket, men kan også gjøre vurderinger på eget initiativ.

Statens Jordbruksverk har ansvar for bærekraftig utvikling av jordbruk, fiskeri, vannbruk og landsbygd, dyr og forsvarlig matproduksjon. Jordbruksverket kan bestille risikovurderinger fra blant annet Statens landbruksuniversitet og Sveriges veterinærinstitutt.

Naturvårdsverket (som Miljødirektoratet) ligger under Klimat- og næringslivsdepartementet. Ansvaret for å behandle CITES-søknader er delt mellom Jordbruksverket og Naturvårdsverket.

Tverrfaglig samarbeid etter behov – mat, miljø og helse

Ansvaret for de ulike delene av matkjeden og miljø er, som beskrevet, fordelt i de ulike etatene. For enkelte sektorovergrepene problemstillinger har myndighetene etablert samarbeidsnettverk hvor mat, miljø og helse ses i sammenheng. Et eksempel som flere vi snakket med trakk fram, er arbeidet med PFAS, et miljø- og helseskadelig stoff som brukes i en rekke produkter som matemballasje, maling og stekepanner (Folkehelseinstituttet, 2020) PFAS er vidt spredt i miljøet, og en del av hele mat- og næringskjeden. Mennesker får det hovedsakelig i seg gjennom mat og drikkevann. Det ble satt i gang et samarbeid mellom Sveriges Geotekniske institutt (Under Klimat- og næringslivsdepartementet) og Livsmedelsverket. De har i dag et etablert nettverk som følger med på PFAS.

Et annet eksempel er et regjeringsoppdrag om forurensende sedimenter og hvordan det påvirker miljøet, dyr, drikkevann, matproduksjon og menneskers helse. Ansvaret lå på mange myndigheter, og var et problem som dermed var vanskelig å håndtere. Det ble etablert et nettverk, og det ble bevilget penger fra regjeringen. Her samarbeider Naturvårdsverket, Statens geologiska undersökning, Statens geotekniska institut, Länsstyrelsen, hav- og vannmyndighetene. Samarbeidet er forankret på departementsnivå. I intervju med Statens geotekniske institutt understrekes viktigheten av at det settes av penger til slike tverrfaglige samarbeid

Et siste eksempel er et samarbeid mellom Statens geotekniske institutt og Institutet för miljömedicin. De jobber sammen med et prosjekt om bly, der de ser på miljøgiften i naturen og hvordan det påvirker helsen til de som bor i nærheten.

Gode erfaringer med tett samspill mellom risikovurdering og risikohåndtering

Erfaringene med modellen i Livsmedelverket i Sverige, hvor ansvaret for risikovurderinger ligger i en avdeling, viste at nærere involvering og felles kompetanse er en fordel. Livsmedelverket kan løse enkelte spørsmål raskt uten å gjøre en omfattende undersøkelse. Videre gir modellen stor grad av fleksibilitet og mulighet til å svare ut spørsmål fortløpende. Det gir også god mulighet til å tilpasse omfanget av vurderingen. En annen gevinst som ble trukket fram er kommunikasjon utad. Hvis det kommer spørsmål fra aktører ute i samfunnet, kan man enkelt snakke sammen om hvordan disse svares ut. Disse fordelene viser at tett samarbeid og dialog kan være hensiktsmessig.

Departementene har et helhetlig ansvar

Ansvar for matområdet i Sverige er mer samordnet enn i Norge ved at ansvaret for både sjømat og jordbruk er samlet i Departementet for Landsbygds- og infrastrukturdepartementet. Miljøområdet ligger sammen med næring under Klimat- og næringsdepartementet.

3.8.2 Danmark får risikovurderinger fra universitetene

Fødevestyrelsen i Danmark har som Mattilsynet i Norge ansvar for hele matkjeden. I Danmark har man innenfor matområdet laget et system med ulike forskningsinstitutter organisert under universitetene. Disse mottar bidrag fra sektordepartementene innenfor en rammeavtale for å bidra med forskningsbasert rådgivning og forskning på eget initiativ og oppdrag. Fødevestyrelsen bestiller risikovurderinger og annen type rådgivning fra instituttene som da finansieres innenfor rammeavtalen.

Instituttet som gjør flest risikovurderinger for Fødevestyrelsen er Fødevestitutttet som er organisert som et eget forskningsinstitutt ved Danmarks tekniske universitet. I tillegg er det et institutt med ansvar for fisk og sjømat ved Universitetet i København og et institutt med ansvar for dyr ved Universitetet i Århus.

Den danske modellen vektlegger uavhengighet, og Fødevestyrelsen oppfatter instituttene som faglig sterke og uavhengige. Modellen synes ikke å representere noen utfordringer av betydning når det gjelder bruk av eksperter og legitimitet knyttet til risikovurderingsarbeidet generelt.

Før 2007 var det en tettere kobling mellom myndighetene og forskningsinstituttene, ettersom de var direkte underlagt sektordepartementene. Da var det lettere å ansette forskere i faste stillinger, og det var bedre samsvar mellom hvordan myndighetene prioriterer og hvordan forskningsinstituttene prioriterer. Dagens modell er derfor mer sårbar ved at man har mindre kontroll over hvordan universitetene prioriterer ressursene og hvordan forskerne prioriterer sin tid til arbeidet med risikovurderinger.

Selv om Fødevestyrelsen er opptatt av uavhengighet, ser de noen ulemper med den organisatoriske avstanden mellom risikohåndtering og risikovurdering. Da forskningsinstituttene var tettere knyttet til myndighetene, hadde man mer uformell kontakt og det var lettere å få til en god dialog. Fødevestyrelsen har fortsatt nytte av at mange kjenner hverandre fra tiden før dagens organisering. Men når nye forskere kommer inn, tar det lenger tid å få etablert gode kontakter.

Fødevestyrelsen gjør også risikovurderinger selv dersom det ikke er behov for store litteraturgjennomganger, der det ikke er snakk om store endringer eller konfliktfylte spørsmål.

Når det gjelder miljø, har Fødevestyrelsen faste avtaler med Miljøstyrelsen på ulike områder. Fødevestyrelsen er opptatt av å samarbeide der det er hensiktsmessig, men ofte vurderer de det som mest effektivt å løse problemene hver for seg.

4 Vurderinger og anbefalinger

I tråd med mandatet vil vi først vurdere om VKM gjennomfører samfunnsoppdraget som forutsatt, så vurderer vi om dagens styring og organisering er hensiktsmessig for å møte framtidige behov for tverrfaglige og tverrsektorielle risikovurderinger. Grunnlaget for vurderingene er de fire problemstillingene vi har belyst i undersøkelsen.

I dette kapitlet vurderer vi funnene i evalueringen og gir noen anbefalinger til slutt. Oppsummert viser undersøkelsen vår at VKM i hovedsak gjennomfører samfunnsoppdraget som forutsatt og at det er mye som fungerer godt. Det er likevel alltid rom for forbedringer, både i dagens praksis og i hvordan dagens styring og organisering skal legges til rette for å møte framtidige behov.

I kapittel **4.1** vurderer vi, på bakgrunn av problemstillingene, om *VKM gjennomfører samfunnsoppdraget som forutsatt*. Vurderingen er relatert til VKMs vedtekter og § 2 som slår fast at VKMs formål er å utføre uavhengige, vitenskapelige risikovurderinger og sikre åpen kommunikasjon om disse.

I kapittel **4.2** beskriver og drøfter vi ulike aspekter ved *framtidig behov for tverrfaglige og tverrsektorielle risikovurderinger* som vi mener VKM må være rustet for å håndtere.

I kapittel **4.3**, **4.4** og **4.5** vurderer vi om dagens styring og organisering er hensiktsmessig for å møte framtidige behov. Relevante temaer som berøres er departementenes styring, samspillet mellom VKM og bestillerne, samt forholdet mellom VKM og kunnskapsinstitusjonene.

4.1 VKM oppfyller samfunnsoppdraget, men har et vidt mandat med stort handlingsrom

Undersøkelsen viser at VKM leverer uavhengige vitenskapelige risikovurderinger og sikrer åpen kommunikasjon om disse innenfor de områdene de skal. Slik sett oppfyller VKM samfunnsoppdraget, og bidrar dermed til at myndighetene får uavhengige vitenskapelige risikovurderinger av forhold som har betydning for helsemessig trygg mat og miljø.

Når det gjelder kvalitet viser vår undersøkelse at VKMs risikovurderinger dekker bestillernes behov. Den faglige kvaliteten oppfattes som god også av departementene, kunnskapsinstitusjonene og næringsaktører. I tillegg til den tverrfaglige kompetansen, bidrar VKMs arbeidsmåte, fagfellevurderinger og publiseringskrav til økt kvalitet. Dette er et viktig bevaringspunkt.

Ankepunktet er at bestillerne ønsker seg rapporter som er mer anvendbare og som kan leveres raskere. Dette omtaler vi nærmere i kapittel 4.4.

Vi finner også at uavhengighet, tverrfaglighet og åpenhet i stor grad er ivaretatt. En rapport fra VKM oppfattes som mer uavhengig enn rapporter fra andre kunnskapsinstitusjoner, fordi

VKM er organisert som et uavhengig kollegialt forvaltningsorgan. Risikovurderinger fra VKM har mer legitimitet fordi de ikke kan knyttes til enkeltaktører eller interesser.

VKM ivaretar de internasjonale oppgavene på en god måte. Vi har ikke funnet vesentlige forbedringspunkter når det gjelder det internasjonale arbeidet

En del av oppdraget var også å se på organiseringen i sammenlignbare land. Erfaringene fra Danmark og Sverige viser at VKM sine funksjoner kan organiseres på flere måter. Behov for tverrfaglige og tverrsektorielle risikovurderinger kan dekkes gjennom samarbeid på tvers av myndigheter og sektorer, uten at det er opprettet en egen enhet tilsvarende VKM for dette. Videre viser erfaringene i disse landene at godt og tett samspill mellom de som vurderer risiko og de som håndterer risiko gir mange fordeler. Det er nyttig innsikt i vurderingen av hvordan arbeidet med vitenskapelige risikovurderinger bør styres og organiseres i Norge.

VKM oppfyller samfunnsoppdraget som forutsatt ved at de leverer uavhengige vitenskapelige vurderinger innenfor de fagområdene de skal og med god kvalitet. Samtidig har VKM et vidt oppdrag ved at de skal dekke mange fagområder. Dette gir bestillerne et stort handlingsrom når det gjelder når de skal bruke VKM, og om de skal bruke VKM innenfor eller på tvers av de ulike fagområdene. Dette sikrer at bestillerne har fleksibilitet. Samtidig kan det virke som at det brede samfunnsoppdraget, i kombinasjon med manglende føringer for prioritering, medfører noen utfordringer både for VKM og øvrige aktører. Gitt trangere økonomiske rammer framover, og økende behov for det krevende, tverrfaglige og tverrsektorielle, bør det bli tydeligere hva VKM og bestillerne skal prioritere, samtidig som fleksibiliteten i mandatet består.

I det følgende ser vi nærmere på framtidige behov for VKM, hva som fungerer bra og mindre bra i dag, og hva som bør forbedres for at VKM skal være godt rustet for å møte framtidige behov.

4.2 Framtidig behov for tverrfaglige og tverrsektorielle risikovurderinger

Vår vurdering er at VKM spiller en nøkkelrolle i å dekke mat- og miljøforvaltningens behov for uavhengige, tverrfaglige og tverrsektorielle vitenskapelige risikovurderinger. VKM leverer vitenskapelige vurderinger av høy faglig kvalitet innenfor alle sine fagområder, men det er særlig komiteens tverrfaglige sammensetning og de tverrsektorielle vurderingene som skiller VKM fra andre kunnskapsinstitusjoner. Samtlige aktører vi har snakket med har løftet fram at dette gir risikovurderinger fra VKM større legitimitet, noe som det er et økende behov for.

4.2.1 Tverrsektorielle risikovurderinger forenkler felles politikkutforming i mat- og miljøforvaltningen

Mat og miljø henger tett sammen, og norske myndigheter har blitt mer opptatt av å løse problemer på tvers av disse sektorene. Samtidig er mat- og miljøområdet preget av ulike faglige perspektiver, sterke næringsinteresser på matområdet og tidvis motstridende hensyn. Samfunnet er preget av en overflod av informasjon, kunnskap og forskning. Satt på

spissen kan tilnærmet et hvert ståsted forsvares med at det er kunnskapsbasert. Dette blir et problem når myndighetene skal samarbeide på tvers av sektorer i forvaltningen.

Våre intervjuer har illustrert at aktører i mat- og miljøforvaltningen foretrekker «egne» kunnskapsmiljøer, og at de i noen tilfeller har lavere tillitt til den andre sektorens fagmiljøer. Dette gjør samarbeid på tvers vanskelig. VKM representerer motsatsen til dette. Ingen sektor eller aktør har eierskap til VKM sine risikovurderinger, fordi de er uten tilknytninger og oppfattes som helt uavhengige. Når det skal utarbeides tiltak, som eksempelvis berører oppdrettsnæringen, gir en vitenskapelig vurdering fra VKM den nødvendige legitimiteten som skal til for at aktørene kan være omforent om kunnskapsgrunnlaget.

Tverrfaglige risikovurderinger gir legitimitet i krevende og politisk vanskelige saker. Behovet for legitimitet i vanskelige saker gjelder også sektorspesifikke risikovurderinger. Dette gjelder både for mat- og miljøforvaltningen. Miljø og klima har i seg selv blitt et politisert felt og de har derfor behov for kunnskapsgrunnlag som ikke kan knyttes til enkeltaktører eller kunnskapsinstitusjoner som mistenkes å ha interesser eller en miljøpolitisk agenda.

Behov for et uavhengig kollegialt organ

Det er vår vurdering at VKM er særlig lagt til rette for å dekke nettopp dette behovet, og at det vil bli VKM sin viktigste rolle også framover. Kjernen i intensjonen for å opprette en uavhengig vitenskapskomité var å skille risikovurdering fra håndtering, men også sikre en tverrfaglig sammensetning for å gi mer legitimitet i beslutningsgrunnlaget. Ved å inkludere miljø, er VKM i dag også rigget for det tverrsektorielle. I tillegg har det betydning for legitimiteten at VKM bruker internasjonalt anerkjente metoder for sitt vitenskapelige arbeid. At VKM er et uavhengig kollegialt organ framstår som avgjørende for tilliten til de vitenskapelige vurderingene i møte med konfliktfylte problemstillinger.

Med dette som bakteppe, vil vi i det videre drøfte hvorvidt dagens styring og organisering er hensiktsmessig for å møte det økende behovet for tverrfaglige og tverrsektorielle legitime vitenskapelige vurderinger.

4.3 Dagens styring og organisering bør justeres

Dagens styring og organisering har mange fordeler blant annet når det gjelder uavhengighet og tverrfaglighet. Vi ser imidlertid et forbedringspotensial i å målrette innsatsen til VKM enda bedre og derigjennom få enda større nytte av dem. Forbedringspotensialet er særlig knyttet til samspillet mellom VKM og bestillerne og rapportenes anvendbarhet, ansvars- og rollefordelingen mellom VKM og kunnskapsinstitusjonene, rekruttering og bruk av eksperter.

4.3.1 Behov for tydeliggjøring av hva VKM skal brukes til

Som undersøkelsen har vist, er VKM godt egnet for å gjøre legitime, tverrfaglige og tverrsektorielle vitenskapelige vurderinger innenfor mat og miljøområdene. Vi mener det kan gjøres tydeligere at VKM bør prioritere å utføre slike tverrfaglige og tverrsektorielle risikovurderinger på områder som er krevende, politisk sensitive for risikoen for at kunnskapsgrunnlaget kan bli utfordret er betydelig. Det kan bety at andre oppgaver må nedprioriteres.

VKM styres i dag gjennom belastningsfullmakt fra Miljødirektoratet, ordinær økonomi- og etatsstyring fra Helse- og omsorgsdepartementet gjennom FHI, etatsstyring av Mattilsynet og Miljødirektoratet som bestillere, og gjennom vedtektene. Departementene legger stor vekt på ikke å blande seg inn i VKMs faglige virksomhet, for å sikre VKMs faglige uavhengighet.

VKM styres imidlertid også i liten eller ingen grad på hvilke typer vitenskapelige vurderinger de skal prioritere. Det er opp til bestillerne å velge hvilke oppdrag VKM skal få. Dersom VKM skal ruste seg for å møte framtidige behov, levere mer målrettede vitenskapelige vurderinger og utnytte ressursene sine mer effektivt, kan det være nyttig med tydeligere styringssignaler knyttet til prioritering mellom oppgaver. Hvis departementene er enige om at VKM i større grad enn i dag bør prioritere tverrfaglige og tverrsektorielle vurderinger, kan det tydeliggjøres i vedtektene. Ettersom dette i stor grad handler om hvilke oppdrag VKM skal få, kan det også være hensiktsmessig å tydeliggjøre dette gjennom etatsstyringen av bestillerne, og i den sammenheng vurdere finansieringen av VKM. En slik form for strategisk styring vil ikke komme i konflikt med VKMs faglige uavhengighet.

De økonomiske rammene for statlige virksomheter blir stadig strammere. Det er derfor grunn til å anta at også VKM kan få strammere økonomiske rammer framover. Det innebærer at myndighetene må prioritere hardere når det gjelder hvilke typer risikovurderinger VKM skal utføre. En tydeliggjøring av hvilke typer risikovurderinger VKM skal prioritere framover, kan på den måten også bidra til mer effektiv ressursbruk ved at de ulike kunnskapsinstitusjonene utnyttes bedre samlet sett.

Vi vil presisere at en anbefaling om å prioritere tverrfaglige og tverrsektorielle risikovurderinger ikke nødvendigvis treffer hele VKMs portefølje. En sentral del av CITES-oppgaget til VKM er å gjøre avgrensede og raske vurderinger i forbindelse med søknader om å handle med truede arter. VKM synes å være godt egnet til å utføre disse oppgavene. Dessuten blir ekspertisen som rekrutteres til å gjøre CITES-vurderinger også brukt på andre områder.

4.3.2 Behov for å vurdere oppgavefordelingen mellom VKM og kunnskapsinstitusjonene

Med en klarere prioritering av hva VKM skal gjøre, bør også oppgavefordelingen mellom VKM og kunnskapsinstitusjonene vurderes. Det er vår vurdering at kunnskapsinstitusjonene i større grad bør brukes til å gjennomføre smalere og mindre konfliktfylte risikovurderinger. Dette er også i tråd med funn om at flere kunnskapsinstitusjoner mener de kan gjennomføre risikovurderinger som i dag gjøres av VKM.

I en vurdering av oppgavefordelingen mellom VKM og kunnskapsinstitusjonene, bør man også se nærmere på om Mattilsynet og Miljødirektoratet selv kan ta et større ansvar for å gjøre enkle risikovurderinger. Det bør også vurderes om andre enn VKM kan gjøre kunnskapsoppsummeringer på områder hvor VKMs tverrfaglighet eller sektoruavhengighet ikke er nødvendig.

Dersom kunnskapsoppsummeringer i større grad skal gjøres av andre enn VKM, kan det bidra til at VKM bringes nærmere forskningen og gis et bedre utgangspunkt for å adressere forskningsbehov for å tette kunnskapshull. Et tettere samarbeid mellom VKM og kunnskapsinstitusjonene vil også kunne legge til rette for at den samlede kompetansen på området utnyttes bedre. En mulig løsning som også bør vurderes, er at VKM kan bestille delleveranser til deres prosjekter fra en kunnskapsinstitusjon som for eksempel NIBIO eller NINA. Slik vi forstår det, er det ikke noe formelt i veien for slikt samarbeid i dag.

Et argument mot at kunnskapsinstitusjonene skal gjøre slike kunnskapsoppsummeringer, er at de av mange oppfattes å ha mindre legitimitet enn VKM. Her er det derfor viktig å skille mellom spørsmål som har lav og høy risiko for målkonflikter. VKM bør gjøre vitenskapelige vurderinger der hvor risikoen for målkonflikter er høy.

4.3.3 Kunnskapsinstitusjonene ønsker forutsigbarhet, mens myndighetene ønsker handlingsrom

Kunnskapsinstitusjonene vi har snakket med ønsker mer forutsigbarhet når det gjelder hvilke typer oppdrag som skal gå til VKM. For myndighetene kan det være en fordel å ha et visst handlingsrom når de skal velge hvordan de skal skaffe seg vitenskapelig baserte kunnskapsgrunnlag.

Slik vi ser det er det viktig at Miljødirektoratet og Mattilsynet har et tilstrekkelig handlingsrom til å bestille risikovurderinger der de til enhver tid finner det mest hensiktsmessig. Det er imidlertid ikke til hinder for å klargjøre og veilede rundt hvem som skal gjøre hva, for å sikre økt forutsigbarhet i arbeidet med risikovurderinger. Et annet forhold som kan bidra til økt forutsigbarhet for kunnskapsinstitusjonene, er å sørge for at de i tilstrekkelig grad er informert om framtidig behov for bruk av deres ressurser og kompetanse.

Flere informanter peker på at det er en uheldig konkurransesituasjon mellom VKM og kunnskapsinstitusjonene. Vi mener en klargjøring av arbeidsdelingen mellom VKM og kunnskapsinstitusjonene kan bidra til at en slik konkurransesituasjon dempes.

Oppsummert mener vi at det vil være en fordel for alle parter, og dessuten mer effektiv ressursbruk, at VKM og andre kunnskapsmiljøer utnyttes best mulig samlet. Det handler blant annet om å finne den riktige balansen mellom hensynet til handlingsrom og forutsigbarhet.

DFØ anbefaler:

- **Departementene bør justere mandat og vedtekter slik at det er tydelig at tverrfaglige og tverrsektorielle risikovurderinger på områder med høy risiko for målkonflikter prioriteres.**

4.4 Samspillet mellom VKM og bestillerne bør styrkes

Vi har i undersøkelsen belyst i hvilken grad VKMs risikovurderinger samsvarer med bestillerens behov, med rett kvalitet, omfang og ressursbruk, jf problemstilling 1. Den faglige kvaliteten på VKM sine vitenskapelige vurderinger er høy. Våre funn viser imidlertid at risikovurderingene fra VKM bør bli enklere å anvende i risikohåndteringen. Omfanget på risikovurderingene samsvarer ikke alltid med bestillerens behov. I tillegg kan dialogen knyttet til bestillingene bli bedre. Prosessene rundt fellesbestillinger mellom Mattilsynet og Miljødirektoratet er spesielt krevende. Vi mener at samarbeidet mellom VKM og myndighetene som bestillere kan bli bedre, og vil i det følgende diskutere mulige løsninger.

4.4.1 En god bestillerdialog handler om involvering og å bygge felles kompetanse

Undersøkelsen vår viser at bestillerdialogen mellom myndighetene og VKM har blitt bedre de siste årene, men at det fremdeles er et forbedringspotensial. Vårt inntrykk er at VKM tilrettelegger bestillerdialogen godt, men at det er utfordrende å involvere bestillerne i tilstrekkelig grad i ulike faser i arbeidet med en risikovurdering.

Det er særlig viktig med en god og tett dialog innledningsvis for å utvikle en fellesforståelse av myndighetenes behov.

Vi mener et viktig aspekt ved en god bestillerdialog er at myndighetssiden har tilstrekkelig risikovurderingskompetanse for å kunne gjøre gode bestillinger, uten at det betyr styring av faglig innhold. På risikovurderingssiden er det viktig med tilstrekkelig forvaltningskompetanse for å forstå myndighetenes behov. Tydeligere involvering av bestillerne i risikovurderingsprosessene kan bidra til å bygge felles kompetanse, samt redusere avstanden mellom risikohåndterer og risikovurderer. Dette er også slik de gjøres i Sverige og Danmark, og som undersøkelsen viser er en god praksis.

VKM og bestillerne bør innledningsvis i dialogen drøfte behov for involvering og hvordan involveringen skal skje. Dette vil kunne bidra til å sikre en god samhandling fra oppstart og fram til publisering av vurderingen.

Samspillet mellom VKM og bestillerne må ikke være så tett at det undergraver VKMs uavhengighet og faglige integritet. Vi mener imidlertid at et tettere samspill mellom risikovurdering og risikohåndtering ikke trenger å være i konflikt med hensynet til uavhengighet. Det sentrale er at rollene er tydelig definert og adskilt, og at de som bestiller og håndterer risikovurderingene ikke kan styre det faglige innholdet i risikovurderingsarbeidet på noen måte.

4.4.2 Prioritering av felles risikovurderinger bør være tydeligere forankret på departementsnivå

Å legge til rette for gode fellesbestillinger blir særlig viktig for at VKM skal kunne levere på behov for framtidige legitime tverrsektorielle risikovurderinger. Undersøkelsen vår viser at

det i dag er få fellesbestillinger fra Mattilsynet og Miljødirektoratet til VKM. Prioritering av de krevende risikovurderingene kan også øke kompleksiteten og vanskelighetsgraden ved arbeidet. Tverrsektorielle risikovurderinger vil ofte innebære målkonflikter og berøre mange aktører med sterke interesser.

Vårt inntrykk er at VKM tilrettelegger godt for å ta imot og håndtere fellesbestillinger. Utfordringen er at Miljødirektoratet og Mattilsynet ikke alltid klarer å finne ut av hva de sammen har behov for, og være omforent om prioriteringer. Det kan ha sammenheng med at myndighetene har andre sektorrelaterte hensyn som må prioriteres før eventuelle fellesbestillinger.

Ut fra ovennevnte reiser vi spørsmål ved om behovet for, og prioritering av felles risikovurderinger bør være tydeligere forankret på departementsnivå. Det kan bidra til at fellesoppdrag mellom mat og miljø kan knyttes opp mot strategiske behov og prosesser på tvers av sektorer og fagområder, slik at felles risikovurderinger ikke taper i prioriteringskøen. Videre er det viktig at VKM selv gir innspill til mulige tverrsektorielle risikovurderinger der de ser behov for dette.

4.4.3 Behov for at risikovurderingene er mer anvendbare

På bestillersiden, og særlig fra Miljødirektoratet, reises det spørsmål ved om VKM kan tilpasse risikovurderingene til utredningsinstruksen og også vurdere tiltak for å håndtere risikoen, slik at vurderingene blir mer direkte anvendbare.

Det vil etter vår oppfatning ikke påvirke VKMs uavhengighet om de rangerer mulige tiltak etter kostnad og nytte basert på faglig og vitenskapelig innsikt. Tvert imot mener vi en slik rangering vil gjøre det lettere for risikohåndterer å forstå og ta i bruk risikovurderingen på en mest mulig hensiktsmessig måte. Det samme gjelder dersom VKM skulle gjort en samfunnsøkonomisk analyse av risiko og tiltak.

Det er også andre måter å gjøre risikovurderingene mer anvendbare på. God og tett bestillingsdialog kan i seg selv bidra til økt anvendbarhet. Anvendbarhet handler også om hvordan budskapene i rapportene formidles, utforming av sammendrag og presentasjon av tiltak.

DFØ anbefaler:

- **Samspillet mellom VKM og bestillerne bør styrkes for å gjøre arbeidsprosessene mer effektive og risikovurderingene mer anvendbare.**

4.5 Praksis for rekruttering og avlønning av eksperter bør justeres

Vi har i undersøkelsen belyst hvordan arbeidsdelingen mellom VKM og andre kunnskapsinstitusjoner fungerer. Viktige funn er knyttet til rekruttering og avlønning av eksperter.

Det framstår som viktig for VKM at medlemmene og andre eksperter som rekrutteres til å utføre arbeid for VKM, rekrutteres personlig i kraft av sin kompetanse uavhengig av den institusjonen de er ansatt ved. Mange oppfatter dette som viktig for at VKM sine risikovurderinger skal være faglig uavhengige.

Det er imidlertid vår vurdering at flere forhold ved dagens rekrutterings- og avlønningspraksis kan svekke VKM på sikt. Hvordan medlemmene brukes og avlønnes er en kilde til flere problemer og konflikt mellom VKM og de andre kunnskapsinstitusjonene. Dette har vært en utfordring siden VKM ble etablert, og utfordringene ser ut til å være tiltakende i en mer ressursknapp tid. Ordningen fører til utfordringer for komitémedlemmene, deres arbeidsgivere og for VKM. For at VKM skal være en bærekraftig modell framover, mener vi at dette må vies særlig oppmerksomhet. Vi vil i det følgende drøfte konsekvenser av rekrutterings- og avlønningspraksisen og mulige løsninger.

4.5.1 Rekrutterings- og avlønningspraksis kan gjøre rekruttering krevende

Arbeidet komitémedlemmene blir honorert for, tilsvarer ikke den faktiske arbeidsmengden. Dette gjelder særlig i forbindelse med mer omfattende prosjektarbeid. De får personlig betalt per time etter statens satser for å utføre komitéarbeid som består av møteforberedelser og møtedeltakelse. I mange tilfeller, avhengig av arbeidsgiver, har medlemmene avtale om å kunne legge inn møtedeltakelse i sin arbeidstid.

I tillegg gjør medlemmene i varierende grad prosjektarbeid. Noen har en ganske stor arbeidsbyrde i prosjektarbeid for VKM, andre har mindre. Også prosjektarbeid honoreres per time etter statens satser for utvalgsarbeid. Men VKM er åpne på at det er betydelig underrapportering. Det vil si at forskerne jobber mer enn det som blir rapportert og honorert.

Flere av våre informanter er opptatt av å understreke at det personlige engasjementet er stort, og at de selv ønsker å jobbe på fritiden. Økonomi synes ikke å ha stor betydning for motivasjon til å ta på seg oppgaver for VKM. Vi vil likevel stille spørsmål ved denne praksisen. I seg selv er det ikke nødvendigvis et problem at en engasjert forsker velger å ta på seg en stor arbeidsbyrde. Men når slikt arbeid i stor grad skal gjøres på fritiden, blir systemet sårbart og uforutsigbart. VKM gjør seg avhengig av arbeidskraft som både ønsker og har anledning til å bruke sin fritid til VKM-arbeid. Videre legger dette sterke føringer for hvem som realistisk sett har mulighet til å være medlem av komiteen. I spørreundersøkelsen kommer det fram at komiteen er preget av skjev fordeling både i kjønn og alder.

I tillegg er det uheldig med underrapportering. Det er prinsipielt problematisk fordi enhver arbeidstaker har rett til å få betalt for arbeidet man utfører. Det er rimelig å legge til grunn at det enkelte medlem bruker deler av sin ordinære arbeidstid til VKM-arbeid. Dette kan igjen bli et problem for medlemmets arbeidsgiver, som rimeligvis vil bli mindre villig til å avgi kompetanse og ressurser til VKM.

4.5.2 Kunnskapsinstitusjonene blir ikke kompensert for tap av arbeidskraft og ressurser

Vårt inntrykk er at kunnskapsinstitusjonene i utgangspunktet er positive til at ansatte deltar i VKM. Det styrker kompetansen hos den enkelte forsker, og også i virksomheten ellers. Med andre ord framholder de verdien av VKM, men måten medlemmene brukes på er krevende.

Slik ordningen er i dag, blir ikke kunnskapsinstitusjonene kompensert for tap av arbeidskraft og ressurser som følge av at ansatte bruker deler av sin arbeidstid på VKM. Dette er særlig utfordrende for kunnskapsinstitusjoner som er økonomisk avhengig av eksterne oppdrag. For medlemmer som rekrutteres fra universitetene vil dette være annerledes.

I ytterste konsekvens vil ikke kunnskapsinstitusjonene la sine ansatte rekrutteres til VKM, og VKM vil kunne få større utfordringer med å rekruttere i framtiden. Dette skjedde med rekruttering fra NINA. NINA bestemte seg for å ikke lenger la sine ansatte rekrutteres uten at de som arbeidsgiver ble kompensert. At arbeidsgiverne i kunnskapsinstitusjonene ønsker å tape minst mulig på at de ansatte deltar i VKM, bidrar antageligvis også til at komitémedlemmene må jobbe mer på fritiden og/eller at de lar være å rapportere om bruk av sin arbeidstid til VKM-arbeid, som drøftet over.

4.5.3 Behov for mer åpenhet og klarhet om rekruttering og bruk av medlemmer og eksterne i prosjektarbeid

Prosessen for rekruttering av medlemmer til VKM er transparent ved at stillingene lyses ut og prosessene for vurdering av kvalifikasjoner og habilitet er grundige og åpne.

Prosessen er likevel annerledes i de tilfeller VKM rekrutterer eksterne eksperter til å delta i prosjekter uten at de blir medlem av VKM. Slik rekruttering gjøres direkte mellom VKM og den enkelte uten utlysning og uten at arbeidsgiver er involvert.

Enten det er snakk om rekruttering av medlemmer eller av andre eksterne, er det ingen involvering av arbeidsgiver når det gjelder arbeidsbyrde i prosjektarbeid. Vi mener det bør være en hovedregel, at arbeidsbyrde er avklart med hovedarbeidsgiver.

Vi mener det med fordel kan skilles mellom komitéarbeid og prosjektarbeid. Når det gjelder medlemskap kan det være et poeng i seg selv, med hensyn til uavhengighet, at arbeidsgiver ikke er formelt involvert i rekrutteringssammenheng og deltakelse i komitéarbeid. Men når det gjelder prosjektarbeid, er ikke uavhengigheten truet ved at det foreligger en avklaring med arbeidsgiver om arbeidsomfang.

Avtaler om bruk og tjenestekjøp av forskere kan vurderes

I prosjektarbeid, særlig når det er snakk om en betydelig arbeidsbyrde, bør det vurderes å inngå avtaler med arbeidsgiver som frigjør de ansatte til å delta i prosjektarbeid.

Et eksempel på slike avtaler er Artsdatabanken som inngår avtaler med arbeidsgivere i andre kunnskapsinstitusjoner, når de skal bruke eksterne forskere i prosjekter.

Målet med en slik avtale er først og fremst å skape forutsigbarhet for både arbeidsgiverne og de ansatte som skal delta i VKM, med hensyn til forventet timebruk og ressursbruk i prosjektarbeidet.

Vi mener en løsning med tjenestekjøp ikke er egnet for komitéarbeid. Medlemmene bør rekrutteres til komitéarbeid formelt frikoblet fra arbeidsgiverne. Dette samsvarer best med den kollegiale organisasjonsformen til VKM. Det kan imidlertid være en løsning for prosjektarbeid både for medlemmer og bruk av forskere som ikke er medlemmer. Frikjøp vil innebære at VKM betaler kunnskapsinstitusjonene direkte.

Så lenge VKM skiller mellom komitéarbeid og prosjektarbeid, mener vi en slik løsning ikke vil gå utover VKMs uavhengighet. Hvis en slik løsning også skulle gjelde for rekruttering av medlemmer til å gjøre komitéarbeid, kan det stilles spørsmål ved risikovurderinger som berører konfliktfylte spørsmål. Hvis flere medlemmer fra én kunnskapsinstitusjon er betalt for både å utføre og godkjenne risikovurdering, kan det framstå som at VKM har «kjøpt» risikovurderingen. Vår vurdering er at dette bør unngås for å bevare den legitimiteten VKM har i dag, også i framtiden.

En ordning med frikjøp vil derfor være mest aktuelt i de tilfeller det er behov for kompetanse i prosjektarbeid som verken medlemmene eller sekretariatet dekker. Det er ingen formelle hindringer for å gjøre dette i dag, men VKM har så langt vi kjenner til ikke praktisert en slik løsning. Sammenlignet med dagens praksis vil en løsning med frikjøp være dyrere dersom det skal dekke både lønn og «overhead». For den enkelte forsker vil frikjøp innebære at man mister en ekstraintekt. Det vil gi mindre økonomisk incentiv for den enkelte å ta på seg arbeid for VKM, men økonomi framstår ikke som en viktig motivasjonsfaktor i vår undersøkelse.

Sekretariatet kan avlaste medlemmene i større grad

For å gjøre VKM mindre avhengig av medlemmers arbeidskapasitet og for å bedre forholdet til medlemmenes arbeidsgivere, kan det også vurderes om sekretariatet i større grad enn i dag kan gjøre deler av utredningsarbeidet som ikke krever faglig spisskompetanse. Da bør det i så fall også vurderes om sekretariatets utredningskapasitet kan styrkes.

4.5.4 Behov for at kunnskapsinstitusjonene kompenseres

På bakgrunn av vår undersøkelse, mener vi at en hensiktsmessig modell for å bedre forholdet mellom VKM og kunnskapsinstitusjonene, er å kompensere kunnskapsinstitusjoner som lever av oppdragsforskning for tapt arbeidskraft og inntekter.

For å bevare den legitimiteten VKM har i dag, bør en økonomisk kompensasjon aller helst gå fra det ansvarlige departement til den enkelte kunnskapsinstitusjon. En ny ordning bør også etterstrebe at kunnskapsinstitusjonene får likest mulig forutsetninger for å gi fra seg forskere. Målet er at VKM også i framtiden skal kunne rekruttere de beste forskerne, og at kunnskapsinstitusjonene i stort kan utveksle kompetanse på en hensiktsmessig og ressurseffektiv måte. Alle institusjoner som kan lide økonomisk tap av å la sine ansatte jobber for VKM, bør i prinsippet behandles likt. Men det kan være ulike løsninger for forskningsstiftelsene og de statlige forskningsinstitusjonene.

Etter at NINA i 2021 ikke lenger ønsket at sine ansatte skulle la seg rekruttere til VKM, besluttet Klima- og miljødepartementet å bevilge en årlig kompensasjon til NINA for å dekke inntektstapet, jf. kapittel 3.6.2. Vi mener denne løsningen er verdt å undersøke nærmere.

NINA-modellen, med en årlig kompensasjon fra eierdepartement, med eventuelle justeringer bør kunne brukes også for andre oppdragsforskningsinstitusjoner som avgir forskere til VKM. En svakhet med modellen er at den er administrativt krevende fordi forskerne mottar lønn fra VKM for både komitéarbeid og prosjektarbeid. Dette må da avregnes i lønnen de får fra sin faste arbeidsgiver. En enklere løsning kunne være at komitéarbeid betales av VKM, mens prosjektarbeid lønnes fra arbeidsgiver som så kompenseres fra departementet.

Det kan imidlertid være vanskelig å lage en modell som passer for alle. For institusjonene som er organisert som forvaltningsorgan underlagt et fagdepartement, er det andre forutsetninger for å finne løsninger enn for de frie forskningsstiftelsene.

For universiteter stiller dette seg annerledes. Så lenge arbeid for VKM passer inn i universitetsansattes forskningsaktivitet, er det vår vurdering at det ikke er behov for annen form for kompensasjon i disse tilfellene.

Det avgjørende er at det lages løsninger som ikke undergraver VKMs mulighet til å rekruttere forskere de har behov for. Det vil si at kunnskapsinstitusjonenes, arbeidstakernes så vel som VKMs behov må ivaretas.

DFØ anbefaler:

- **Arbeidsbelastning for medlemmene i VKMs prosjekter bør vurderes.**
- **Kunnskapsinstitusjonene bør kompenseres for tap av inntekter som følge av at deres ansatte arbeider for VKM.**

5 Metode og datainnsamling

I datainnsamlingen har vi basert oss på intervjuer, spørreundersøkelse, og dokumentgjennomgang.

Avgrensninger

Oppdraget har et bredt mandat og omfattende problemstillinger. Vårt fokus og kjernen i mandatet er å evaluere VKM. I tråd med mandatet har vi også lagt særlig vekt på VKM sitt arbeid med risikovurderinger.

VKM berører organiseringen av hele matforvaltningen og deler av miljøforvaltningen i Norge, med mange aktører og interessenter, som i mindre grad er vektlagt i evalueringen.

Med utgangspunkt i problemstillingene bidro særlig de innledende intervjuene til å belyse hvilke temaer som var viktig for vår evaluering.

VKM gjennomfører risikovurderinger innen 13 ulike spesialiserte fagområder. Vi har ikke hatt mulighet eller forutsetning for å vurdere den vitenskapelige kvaliteten på de ulike risikovurderingene. Vår vurdering av kvalitet er basert på informasjon fra informanter som har forutsetninger for å vurdere den.

Vi har konsentrert oss om Mattilsynet og Miljødirektoratet som er VKM sine hovedoppdragsgivere.

Intervjuer

Intervjuer er hovedkilden for å belyse samtlige problemstillinger i undersøkelsen. Hovedvekten av intervjuene har ligget på *hvordan* VKM løser de *nasjonale* oppgavene og hva som er forbedringspotensialet. For alle problemstillingene er det viktig å få fram bredden i synspunkter og vurderinger. Samlet har vi gjennomført 43 intervjuer som etter vår vurdering har vært tilstrekkelig for å få nødvendig innsikt. Valg av informanter har vært basert på innspill og dialog med VKM og kontaktpersoner i departementene. I forkant av intervjuene utarbeidet vi intervjuguider som vi oversendte informantene i forkant.

Intervjuene er hovedsakelig gjennomført som enkeltintervjuer, men vi har gjennomført to gruppeintervjuer med nøkkelpersoner i hhv. Mattilsynet og Miljødirektoratet.

Samlet har vi gjennomført 36 intervjuer med nøkkelpersoner i eierdepartementene, nøkkelpersoner i bestiller-direktoratene/myndighetene, ledergruppen i VKM, andre nøkkelpersoner med lang fartstid på feltet, kunnskapsinstitusjonene, forbrukerorganisasjoner og næringsorganisasjoner. I innspurtfasen har vi i tillegg hatt avklaringsrunder med departementene, Miljødirektoratet, Mattilsynet og VKM.

Matforvaltningen i Norge er et relativt lite fagmiljø, noe som innebærer at informantene har hatt ulike roller og funksjoner. Det innebærer at informantenes synspunkter er preget av at de har hatt ulike ståsteder og at de ikke nødvendigvis er bevisst sin rolle i intervjusituasjonen. Men bred bakgrunn og erfaring kan også styrke intervjudataene våre.

Vi har gjennomført 12 intervjuer med personer i VKM ved sekretariatet og komiteen. Videre er det gjennomført 10 intervjuer med myndighetene som bestiller risikovurderinger fra VKM. Myndighetene er Miljødirektoratet, Mattilsynet, Helsedirektoratet og Legemiddelverket. De fleste av intervjuene er gjennomført med Miljødirektoratet og Mattilsynet. Det er samlet gjennomført 9 intervjuer med kunnskapsinstitusjonene (NIBIO, NINA, VI, Artsdatabanken, FHI, UIO og HI) og 8 intervjuer med (Helse- og omsorgsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet).

For å fange opp synspunkter fra andre eksterne aktører, blant annet når det gjelder VKMs uavhengighet, har vi gjennomført intervjuer med Forbrukerrådet, Sjømat Norge og GMO-nettverket.

Spørreundersøkelse

I januar 2024 gjennomførte vi en spørreundersøkelse til alle medlemmer i faggruppene og ansatte i sekretariatet i siste to perioder. 187 fikk undersøkelsen og 126 svarte. Det gir en samlet svarprosent på 67. Svarprosenten for ansatte er 75 prosent og for medlemmer 66 prosent. Formålet med undersøkelsen er å måle respondentenes opplevelse av følgende temaer: faglig kvalitet, tverrfaglighet, faglig uavhengighet, arbeidssituasjonen, hvordan arbeidet fungerer internt i VKM og utviklingsbehov.

Datainnsamling internasjonalt

For å få innsikt i hvordan andre land har organisert seg, har vi gjennomført intervjuer og avholdt møter med virksomheter og nøkkelpersoner i Sverige og Danmark. I samråd med oppdragsgiver valgte vi ut Sverige og Danmark fordi de har andre og ulike måter å organisere seg på enn Norge. Vi har utover dette gjennomført 3 intervjuer med nøkkelpersoner i Nederland, Irland og Island for å få ytterligere innsikt i alternative måter å organisere seg på. Videre har vi gjennomført ett intervju med nøkkelperson i EFSA for å fange opp synspunkter på VKM sitt arbeid internasjonalt.

I Sverige har vi hatt samtaler med aktører som berører hele matkjeden og miljøområdet. Hos den svenske miljømyndigheten, Naturvårdsverket, fikk vi informasjon om CITES-arbeidet. Hos Statens Geotekniska institutt, som er underlagt Klimat- og næringsdepartementet, fikk vi innsikt i tverrfaglige prosjekter på miljø, helse og mat. Vi møtte ikke ansvarlige for miljøområdet på departementsnivå. I Danmark har vi primært hatt samtaler med aktører som har oppgaver innenfor matkjeden og ikke miljøoppgaver ellers. Vår vurdering er at undersøkelsene likevel er relevante fordi de gir innsikt i hvordan man organiserer arbeidet med innhenting av uavhengig og tverrfaglig kunnskapsstøtte generelt.

Gjennomgang av relevante dokumenter

Vi har gjennomgått en rekke dokumenter som har bidratt til å belyse Matreformen i 2002, intensjonene ved å opprette VKM og hvordan VKM fungerer. Relevant dokumentasjon er stortingsdokumenter, tidligere evalueringer. VKM sin nettside har vært en særlig viktig kilde i dette arbeidet.

I tillegg har vi innhentet supplerende informasjon fra VKM som belyser årlig ressursbruk i perioden 2018 – 2023, oversikt over vitenskapelige vurderinger fra VKM i samme periode som

belyser antall vitenskapelige vurderinger, tverrfaglighet, kostnad, mv. VKM og andre informanter understreker at det er betydelig underrapportering av timebruk i prosjektarbeid hvor medlemmene av komiteene deltar. Vi understreker derfor at tall og anslag i tabeller og utregninger knyttet til prosjektarbeid må tolkes overordnet og noe varsomt. I tillegg har vi fått informasjon som i noen grad belyser VKMs dialog med oppdragsgiverne og hvordan det jobbes mer strategisk.

Referansegruppe

Vi etablerte en referansegruppe for prosjektet med representanter fra departementene (4), VKM (2), Mattilsynet (1), Miljødirektoratet (1), Direktoratet for medisinske produkter (2). Det overordnede formålet med referansegruppa har vært å forankre evalueringen hos berørte aktører og få faglige innspill og vurderinger underveis i arbeidet.

Det har vært gjennomført to referansegruppemøter, hhv. 15. november 2023 og 27. februar 2024. Innholdet i disse møtene har vært å gi en status i arbeidet når det gjelder aktiviteter som er gjennomført, presentere foreløpige funn og vurderinger, samt diskutere det som er lagt fram i gruppa. Vi har også benyttet referansegruppen til å få synspunkter på rapportutkast og avklaringsspørsmål i slutfasen av arbeidet.

DFØ har forholdt seg til Helse- og omsorgsdepartementet som oppdragsgiver. Helse- og omsorgsdepartementet har sørget for nødvendig forankring hos de andre eierdepartementene underveis i arbeidet.

6 Referanseliste

- Folkehelseinstituttet. (2020, 17. september). *PFAS og helseeffekter*. [PFAS og helseeffekter - FHI](#)
- Forskningsrådet. (2018). *En målrettet og effektiv instituttpolitikk – En systematisk gjennomgang av Forskningsrådets evalueringer av forskningsinstitutter*. Norges forskningsråd. [evaluering-forskningsinstitutter-synteserapport-.pdf \(forskningsradet.no\)](#)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). *Utvalgsarbeid i staten - En veileder for ledere, medlemmer og sekretærer i statlig utredningsutvalg*. [h-2440-b utvalgsarbeid-i-staten oppdatert-01-09-2021.pdf \(regjeringen.no\)](#)
- Kunnskapsdepartementet (2020). *Strategi for helhetlig instituttpolitikk*. [Strategi for helhetlig instituttpolitikk \(regjeringen.no\)](#)
- Meld. St. 18 (2014-2015). *Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. Kunnskapsdepartementet. [Meld. St. 18 \(2014-2015\) - regjeringen.no](#)
- Miljødirektoratet (2017). *Evaluering av oppdrag om vitenskapelige vurderinger til Vitenskapskomiteen for mattrygghet fra Miljødirektoratet*. [Evaluering av VKM](#)
- NOU 2019: 5. (2019). *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandling i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Ot. Prp. 100 (2002-2003). *Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Prop. 1 Tillegg 8 (2002-2003). *Om ny organisering av matforvaltningen m.m.* Landbruks- og matdepartementet.
- Sosial- og helsedepartementet (2002). *Rapport om etablering av en vitenskapskomité med ansvar for risikovurdering langs hele matkjeden*. [Rapport om etablering av en vitenskapskomite med ansvar for risikovurdering langs hele matkjeden \(vkm.no\)](#)
- Statens personalhåndbok. (2024). *Statens personalhåndbok (SPH-2024)*. [Statens personalhåndbok 2024 - Lovdata](#)
- Statskonsult (2006). *Vitenskapskomiteen for mattrygghet – en organisasjonsgjennomgang*. (Statskonsult Rapport 16). [Microsoft Word - 2006-16 ferdig rapport.doc \(dfo.no\)](#)
- VKM (2020). *Uavhengige kunnskapssynteser – grunnlag for kunnskapsbaserte beslutninger i samfunnet*. Vitenskapskomiteen for mat og miljø. [Rapport 2020 kunnskapssynteser 4.20.pdf \(vkm.no\)](#)
- VKM (2021). *Strategi 2021-2024*. [VKM strategi 2021-2024 print.pdf](#)

VKM (2024). *Roller og ansvarsfordeling i VKM*. [Styringsdokument som beskriver roller og ansvarsfordeling i VKM](#)

VKM (2024). *Rutine for godkjenning av VKMs vitenskapelige vurderinger*. [Rutine for godkjenning av VKMs vitenskapelige vurderinger 2024.pdf](#)

VKM. (u.å.). *Slik vurderer vi risiko*. Hentet 30.04.2024 fra [Slik vurderer vi risiko - Vitenskapskomiteen for mat og miljø \(vkm.no\)](#)

Vedlegg 1 – Mandat

Overordnet mandat og plan for den eksterne evalueringen av VKM

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Landbruks- og matdepartementet (Landbruks- og matdepartementet), Nærings- og fiskeridepartementet (Nærings- og fiskeridepartementet) og Klima- og miljødepartementet (Klima- og miljødepartementet) (oppdragsgiverne) ønsker en vurdering av hvordan Vitenskapskomiteen for mat og miljø (VKM) har fylt sin rolle og kan utvikles videre. Samtidig ønskes en vurdering av hvordan risikovurderings-oppdragene best kan løses i framtiden, i tråd med behovene til forvaltningen. Departementene ber Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) om en evaluering som skal gi et grunnlag for å vurdere om det er behov for endringer i organiseringen av VKMs arbeid og/eller i komiteens vedtekter.

VKM utfører oppdrag for Mattilsynet, Miljødirektoratet og Statens legemiddelverk (bestillerne). VKM kan også ta opp saker på eget initiativ. Overordnet ønsker oppdragsgiverne en evaluering der DFØ ser på om VKM gjennomfører samfunnsoppdraget som forutsatt og om dagens organisering er hensiktsmessig for å møte framtidige behov for tverrfaglige risikovurderinger. Det innebærer bl.a. å undersøke om risikovurderingene fra VKM samsvarer med bestillernes behov, med rett kvalitet, omfang og ressursbruk. Videre blir det viktig å belyse i hvilken grad den faglige uavhengigheten, tverrfagligheten og åpenheten er ivarettatt og hvordan arbeidsdelingen mellom VKM og andre kunnskapsinstitusjoner fungerer. VKM er det norske kontaktpunktet for Den europeiske myndigheten for næringsmiddeltrygghet, EFSA, og representerer Norge i EFSA Advisory Forum. I tillegg har VKM ansvaret for å utarbeide alle vitenskapelige vurderinger i Norge som er nødvendige for å kunne håndheve konvensjonen om internasjonal handel med truede arter av vill fauna og flora, CITES. Derfor bes DFØ også vurdere hvordan VKM løser de internasjonale oppgavene sine. DFØ bes også å undersøke hvordan enkelte sammenliknbare land løser oppgaven med å sikre forvaltningen uavhengige risikovurderinger.

Evalueringen innebærer blant annet å hente inn synspunkter og vurderinger fra bestillerne, sentrale samarbeidsparter og andre interessenter. DFØ utarbeider en prosjektplan som beskriver oppdraget og metoden mer detaljert. Oppdragsgiverne blir involvert i utformingen av planen. Oppdragsgiverne oppnevner en kontaktperson som tar hånd om dialogen med DFØ og samordner de ulike aktørene på oppdragssiden.

DFØ vil vurdere å etablere en referansegruppe for prosjektet med representanter for offentlig forvaltning, academia og eventuelle andre ressurspersoner. Oppdragsgiverne involveres i sammensettingen av referansegruppa og har observatørstatus i den. DFØ innkaller til og leder møtene i referansegruppa.

Evalueringen skal ferdigstilles innen utgangen av april 2024.

Vedlegg 2 – Ressursdata fra VKM

I dette vedlegget legger vi frem utvalgte ressursdata om aktivitetene i VKM. Vi viser også til fremstillinger av ressursdata som ligger i selve rapporten. Ressursdataene omhandler antall risiko- og andre vitenskapelige vurderinger, timebruk og kostnader knyttet til VKMs prosjekter, komitéarbeid og administrative arbeid. Tallene er basert på ressursdata DFØ har mottatt fra VKM.

VKM sin totale budsjettamme i 2011 og 2023 i løpende kroner

	2011	2023	Vekst
Nettoramme mat	Kr 19 576 000	kr 23 160 000	18 %
Belastningsfullmakt miljø	Kr 1 250 000	kr 11 000 000	780 %
Total ramme	kr 20 826 000	kr 34 160 000	64 %
Fast ansatte (ikke årsverk)	16	24	50 %

Tabell 1.1: VKM sin budsjettamme i form av nettoramme for bestilling av oppdrag fra Mattilsynet og belastningsfullmakt for bestillinger fra Miljødirektoratet fra 2011 og 2023 (kilde VKM). Tabellen viser kostnader i løpende kroner.

VKM sin totale budsjettamme i 2011 og 2023 justert for inflasjon (KPI)

	2011	2023	Vekst
Nettoramme mat	kr 27 192 385	kr 23 160 000	-15 %
Belastningsfullmakt miljø	kr 1 736 334	kr 11 000 000	534 %
Total ramme	kr 28 928 720	kr 34 160 000	18 %

Tabell 1.2: VKM sin budsjettamme i form av nettoramme for bestilling av oppdrag fra Mattilsynet og belastningsfullmakt for bestillinger fra Miljødirektoratet fra 2011 og 2023 (kilde VKM). Tabellen viser kostnader justert for inflasjon².

Som tabellene over viser, har VKM sin totale økonomiske ramme økt fra i underkant av 21 millioner i 2011 til litt over 34 millioner kroner i 2023. Det utgjør en økning på 64 prosent over 13 år. Justerer vi for inflasjon er økningen på den totale rammen på 18 prosent.

Nettorammen for mat har økt fra 19,5 millioner i 2011 til rundt 23 millioner i 2023. Justerer vi for inflasjon har nettorammen for mat gått ned med 15 prosent fra 2011 til 2023.

Belastningsfullmakten knyttet til miljø har økt betydelig, fra 1,25 millioner i 2011 til 11 millioner i 2023. Justert for inflasjon har denne rammen økt med 534 prosent.

Belastningsfullmakten knyttet til miljø øker særlig fra og med 2015. Det henger sammen med at prøveperioden for miljøoppdrag startet opp i 2015, og at oppdragene på miljø kom inn på fast basis fra og med 2017.

Antallet faste stillinger i VKM har økt fra 16 stillinger i 2011 til 24 stillinger i 2023. Det utgjør en økning på 50 prosent.

² Vi har benyttet oss av SSB sin KPI-totalindeks for å justere 2011-tallene for inflasjon.

Antall risikovurderinger og andre vitenskapelige vurderinger

Tabellen under viser antall publiserte risiko- og andre vitenskapelige vurderinger i årene fra 2018 til 2023.

Antall risiko- og kunnskapsvurderinger 2018-2023

Finansieringskilde	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Alle år
Mat/Miljø	12	10	6	2	25	27	82
Mat	10	12	8	13	5	5	53
Miljø	6	12	20	17	14	25	94
Sum	28	34	34	32	44	57	229

Tabell 6.1: Oversikt over antallet publiserte risiko- og andre vitenskapelige vurderinger fra 2018-2023 (kilde VKM).

Produksjonen varierer relativt mye fra år til år. Antallet bestillinger fra Mattilsynet og Miljødirektoratet fordeler seg jevnere utover i perioden. Antallet fellesbestillinger og vurderinger på miljøområdet øker markant i 2022 og 2023. Vi gjør oppmerksom på at vurderingene varierer relativt mye i omfang.

Tabell 6.2 under viser risiko- og andre vitenskapelige vurderinger fordelt på de ulike faggruppene i perioden 2018-2023. Her ser vi at antallet vurderinger i de ulike faggruppene varierer ganske mye fra år til år. Faggruppe 3 om genmodifiserte organismer, gjennomfører flest vurderinger i perioden. Variasjonen fremkommer også når vi ser på timebruken i de forskjellige faggruppene (se tabell 7). VKMs [nettsider](#) har en detaljert oversikt som viser alle vurderinger fra 2004-2024 fordelt på både fagkomité/faggruppe, publikasjonstype og status for vurderingene.

Antall risiko- og kunnskapsvurderinger 2018-2023

Komité/faggruppe	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totalt
Hovedkomiteen	1	3	1	1	4		10
Hygiene og smittestoffer (FG 1)	3	1	1	2			7
Plantevernmidler (FG 2)			3	2	1		6
Genmodifiserte organismer (FG 3)	10	7	5		20	26	68
Tilsetningsstoffer, aroma, matemballasje og kosmetikk (FG 4)	1	2	2	4	1	2	12
Forurensninger, naturlige toksiner og medisinrester (FG 5)		1		1	1		3
Fôr (FG 6)		1			1		2
Ernæring, dietetiske produkter, ny mat og allergi (FG 7)	4	1	1	1		1	8
Dyrehelse og dyrevelferd (FG 8)		1			1	1	3
Plantehelse (FG 9)	2	2	4	3		1	12

Fremmede organismer og CITES (FG 10)		4	6	4	3		17
Biologisk mangfold (FG 10)		2	1	4	3	5	15
Mikrobiell økologi (FG 11)	1	1	2		1		5
CITES (FG 12)***					2	12	14
GMO legemidler ****	5	5	11	9	5	8	43
Tverrfaglig godkjenningssgruppe	1			1	1	1	4
Sum alle komitéer/grupper	28	34	34	32	44	57	229

Tabell 6.2: Oversikt over antallet publiserte risiko- og andre vitenskapelige vurderinger fra 2018-2023 fordelt på VKMs ulike fagkomitéer (kilde VKM). *** Fagkomiteen for CITES ble inkludert i fagkomiteen for Biologisk mangfold til 2022. **** Fagkomiteen for GMO legemidler ble opprettet høsten 2022.

Fordeling av timebruk i de ulike fagkomiteene fra 2018-2023

Tabellen under viser fordelingen av timebruken i de ulike fagkomiteene i perioden fra 2018-2023. Timebruken er størst i komiteen for biologisk mangfold, deretter følger hovedkomiteen og komiteen for tilsetningsstoffer m.m. Disse tre har et høyere timebruk enn de øvrige komiteene. Ser vi bort fra komiteene for CITES og GMO legemidler, ligger timebruken i de øvrige komiteene på mellom 2 000 og 4 800 (ca. 3 til 7 prosent av en totale timebruken).

Fordeling av timebruk i de ulike fagkomiteene fra 2018-2023

Finansiering	Komité	2018-2023	Andel av total
Mat/Miljø	Hovedkomiteen	14028	20 %
Mat	Hygiene og smittestoffer	4403	6 %
Mat	Plantevernmidler	2071	3 %
Mat/Miljø	GMO	4010	6 %
Mat	Tilsetningsstoffer, aroma, matemballasje og kosmetikk	7725	11 %
Mat	Forurensninger, naturlige toksiner og medisinerester	3735	5 %
Mat	Fôr	4768	7 %
Mat	Ernæring, dietetiske produkter, ny mat og allergi	3764	5 %
Mat	Dyrehelse og dyrevelferd	3019	4 %
Mat	Plantehelse	3652	5 %
Miljø	Biologisk mangfold	16887	24 %
Miljø	Mikrobiell økologi	2821	4 %
Miljø	CITES***	222	0,3 %
Miljø	GMO legemidler ****	202	0,3 %
Totalt antall timer		71307	100 %

Tabell 7: Oversikt over antallet timer brukt i de ulike fagkomiteene til VKM i perioden 2018-2023 (kilde VKM). *** Fagkomiteen for CITES ble inkludert i fagkomiteen for Biologisk mangfold til 2022. **** Fagkomiteen for GMO legemidler ble opprettet høsten 2022.

Ressursbruk på prosjekter fra 2018-2023

Tabellen under viser ressursbruk på prosjekter i VKM fra 2018-2023. Oversikten baserer seg på rundt 100 prosjekter som er gjennomført i perioden over 6 år.

Ressursbruk på prosjekter 2018-2023

	Mat	Miljø	Felles	Selvinitiert	Totalt
Total kostnad	kr 13 178 000	kr 7 775 000	kr 3 130 000	kr 3 726 000	kr 27 809 000
Andel av total	47 %	28 %	11 %	13 %	100 %

Tabell 4: Ressursbruk (kostnader i løpende kroner) på prosjekter knyttet til bestillinger fra Mattilsynet (mat), Miljødirektoratet (miljø) og fellesbestillinger fra Mattilsynet og Miljødirektoratet (felles), samt selvinitierte prosjekter i perioden 2018-2023 (kilde VKM).

Prosjektene knyttet til matområdet representerer 47 prosent av den samlede ressursbruken (både timebruk og kostnader). Miljøområdet utgjør 28 prosent av den totale ressursbruken, mens de rene fellesprosjektene utgjør 11 prosent. VKM har satt i gang 14 selvinitierte prosjekter i perioden, og har brukt rundt 13 prosent av ressursene til disse prosjektene. I tillegg eksisterer det en del prosjekter hvor timer og kostnad er belastet faggruppene, så den reelle ressursbruken for prosjektene er sannsynligvis høyere.

Fordeling av ressursbruk på felles- og selvinitierte fellesprosjekter i VKM

Av tabellen under ser vi at flere av de selvinitierte prosjektene også betegnes som fellesprosjekter. I tabellen under har vi lagt sammen ressursbruken for fellesprosjektene og de selvinitierte fellesprosjektene for årene 2018-2023.

Ressursbruk på tverrsektorielle prosjekter

	Felles	Selvinitiert felles	Totalt	Andel av alle prosjekter
Antall timer	5 193	3 867	9 060	20 %
Total kostnad	kr 3 130 000	kr 2 395 000	kr 5 525 000	20 %

Tabell 5: Tabellen viser ressursbruken (antall timer og kostnader i løpende kroner) på prosjekter som er bestilt av Mattilsynet og Miljødirektoratet i fellesskap samt tverrsektorielle prosjekter som er selvinitiert av VKM fra 2018-2023 (kilde VKM). Siste kolonne viser andelen av ressursbruken for fellesprosjektene opp mot ressursbruken i alle prosjekter.

Vi tolker at fellesprosjekter er tverrsektorielle. Det betyr at prosjektene går ut på å løse problemstillinger innenfor både miljø- og matsiden. Fellesprosjektene har brukt 20 prosent av den samlede ressursbruken på prosjekter fra 2018-2023.

Anslag på ressursbruk knyttet til faglig arbeid i VKM fra 2018-2023

I tabellen under har vi forsøkt å fremstille den samlede ressursbruken til alt faglig arbeid i VKM fra 2018-2023. Tallene er satt sammen av tall vi har fått fra VKM og må tolkes overordnet og med forsiktighet. Tabellen viser at omtrent 76 prosent av midlene til VKM av den samlede rammen går til faglig arbeid. Merk at kostnader knyttet til kommunikasjon er holdt utenfor.

Anslag på ressursbruk knyttet til faglig arbeid i VKM 2018-2023

		Andel av rammen
Kostnader knyttet til medlemmene i VKM*	kr 44 545 239	23 %
Kostnader knyttet til sekretariatet i VKM**	kr 104 502 000	54 %
Sum ressursbruk knyttet til faglig arbeid	kr 148 694 239	76 %
Totale rammen til VKM	kr 195 243 000	100 %

Tabell 8: Anslag på VKM sin ressursbruk (kostnader i løpende kroner) på faglig arbeid fordelt på medlemmer av Vitenskapskomiteene og VKMs sekretariat fra 2018-2023 (kilde VKM).

*Inkluderer også kostnader til reise, konsulenter og møter.

** Inkluderer kostnader til metodestøtte, men ikke kostnader til kommunikasjon.

Vedlegg 3 - Brev fra Helse- og omsorgsdepartementet til Folkehelseinstituttet



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Folkehelseinstituttet
Postboks 222 Skøyen
0213 OSLO

Deres ref

Vår ref
16/1189-21

Dato
1. juni 2022

Godtgjøring for arbeid i VKM

Departementet har i samarbeid med KLD, NFD og LMD sett på ulike måter å godtgjøre arbeidet på hvor man både tilgodeser den enkelte som tar på seg et verv, mens det samtidig tas hensyn til de utfordringer som arbeidsgiverne mener arbeidet i VKM medfører. Samtidig vil departementet understreke viktigheten av at VKM også fremover gir gode, uavhengige vitenskapelige råd og vurderinger. VKM må sammen med oppdragsgiver vurdere nøye om oppdraget skal løses i VKM eller om en enkelt institusjon kan gjøre dette som et betalt oppdrag. Godtgjøringen vil fremdeles følge de satsene som følger av Statens personalhåndbok, jf. SPH 10.14.2.

Helse- og omsorgsdepartementet vil fremdeles oppfordre virksomhetene til å gi ansatte fri med lønn for å delta på møter i de ulike komiteene. Dette er i tråd med føringer i Statens personalhåndbok og Helse- og omsorgsdepartementets praksis (SPH 10.14.2.ii)

Når det gjelder annet arbeid for VKM, forberedelser til møter, utredningsoppdrag osv, må det avtales mellom det enkelte medlem og vedkommende sin arbeidsgiver om hele eller deler av dette arbeidet kan skje i arbeidstakers arbeidstid. For mer omfattende/tidkrevende oppgaver kan VKM kjøpe ut eksperter fra etaten for en begrenset periode.

Med hilsen

Liv Dahlen Annexstad (e.f.)
konst. avdelingsdirektør

Øyvind Sollie
spesialrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Vitenskapskomiteen for mat og miljø

Postadresse
Postboks 8011 Dep
0030 Oslo
postmottak@hod.dep.no

Kontoradresse
Teatergt. 9
www.hod.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
983 887 406

Avdeling
Administrasjonsavdelingen

Saksbehandler
Øyvind Sollie
22 24 87 76

Vedlegg 4 - Brev fra Forskningsinstituttene fellesarena til VKM

3. Statlige organer bør ikke bygge parallell virksomhet på oppgaver etablerte kunnskapsmiljø forutsetningsvis er satt til å håndtere

Når departementer og direktorat legger oppgaver til VKM som instituttene har bygget kompetanse til å løse, kan det undergrave rollen til forskningsinstituttene over tid. De sentrale forskningsmiljøene har bygget opp kunnskapen som etterspørres og kan samarbeide om å lage for eksempel kunnskapssynteser. Vi stiller spørsmål ved at staten bruker ressurser på å bygge opp parallell virksomhet i stedet for å bruke de strukturene som finnes i kunnskapssystemet.

Vi vil be om at disse problemstillingene vurderes. Om ønskelig deltar vi gjerne i møte for å diskutere disse spørsmålene eller bidrar på andre måter.

Vennlig hilsen



Lars Holden
Styreleder FFA

Agnes Landstad
Daglig leder FFA

Kopi: HOD, KLD, LMD, KD

Om Vitenskapskomiteens bruk av institutforskere

Forskningsinstituttene fellesarena, FFA, representerer 34 forskningsinstitutter som alle arbeider med anvendt forskning i Norge, til sammen 6500 årsverk og ca.10 milliarder kroner i årlig omsetning. Flere av våre medlemsinstitutter erfarer at deres forskere blir forespurt og oppnevnt i ekspertgrupper for Vitenskapskomiteen for mat og miljø (VKM). Dette er i utgangspunktet positivt. Det er viktig at VKM får tilgang til det fremste av norsk kompetanse, ikke minst i spørsmål av stor betydning for folks helse og trygghet. Det har imidlertid skjedd en gradvis endring de siste årene i VKMs rolle og portefølje, som på flere områder kan være problematisk i forhold til rollen/oppgaven flere av kunnskapsinstitusjonene har.

Vi tror derfor det kan være nyttig å vurdere grenseganger mellom oppgavene VKM utfører og oppgaver som forutsetningsvis allerede inngår i enkelte institutters ansvarsområder. Eksempelvis kan her nevnes ansvaret Veterinærinstituttet og NIBIO har som kunnskapsstøtteinstitusjoner for matforvaltningen. Vi erfarer også at VKM de siste årene gradvis utvider sitt mandat til også å omfatte tradisjonelle kunnskapssynteser og utredninger. Dette overlapper på noen områder med den rollen enkelte forskningsinstitutter har, både på miljøarenaen og på mat- og primærnæringsarenaen.

I denne sammenheng er det også noen sider ved VKMs praksis som bekymrer oss, spesielt knyttet til at VKM engasjerer forskerne direkte, som privatpersoner og ikke som instituttets ansatte.

Vi velger å ta opp noen prinsipielle problemstillinger som vi ber om at blir vurdert for mulig praksisendring. Våre kommentarer knytter også an til KMDs veileder [Utvalgsarbeid i staten](#).

1. Honorering av forskernes arbeid bør følge statens veileder

VKM kontakter enkeltpersoner, oppnevner medlemmene og tilbyr økonomisk godtgjøring privat. Dette betyr at forskerne må gjøre arbeidet på sin fritid. Det er belastende for den enkelte og er ikke i tråd med virksomhetens politikk for konkurrerende virksomhet.

I statens veileder pkt 6.3 heter det bl.a. at

«Der virksomheten opererer med faktureringskrav til den enkelte medarbeideren, kan tapte inntekter for virksomheten dekkes av oppdragsgiveren. Fullmakten til å dekke slike utgifter tilligger fagdepartementet.»

Så langt vi kjenner til, er dette ikke praktisert av VMK, med få unntak. Et hederlig eksempel er at NINA nå får kr 500 000 kr i året fra KLD over posten *Nasjonale oppgaver* for å dekke tapte inntekter til instituttet pga forskertid som brukes i VMK. Disse forskerne gis nå anledning til å arbeide med VKM-oppgaver i arbeidstiden, noe vi mener bør praktiseres i alle tilfeller hvor forskerne som oppnevnes er ansatt ved institutter med fakturering. I dette tilfellet taper NINA dessverre fortsatt penger, da kompensasjonen ikke fullt ut dekker timepriser som disse forskerne ville hatt ved ordinære oppdrag.

2. Bruk av enkeltforskere til utredningsoppgaver kan undergrave instituttene kvalitets sikringsansvar

Vi opplever at VKM i økende grad gis oppgaver som instituttene har bygd opp kompetanse for å løse. Når slike oppgaver legges til VKM, som så henter inn ekspertene fra instituttene til å gjøre jobben, er det bekymringsfullt. På denne måten går en utenom den faglige ledelsen i instituttene og instituttene kvalitets sikringssystem er koplet ut. Det mener vi er svært uheldig, både for kvalitets sikring av arbeidet som utføres og for kompetansen som bygges.

Vedlegg 5 - Notat fra Miljødirektoratet om kunnskapssynteser

Notat

Fra: Miljødirektoratet
Til: Klima- og miljødepartementet
Dato: 04.06.2020
Kopi til: [Klikk for å skrive]

Kunnskapssynteser; svar på oppdrag 135

Vi mener miljøforvaltningen bør styrke kunnskapsgrunnlagets kvalitet, troverdighet og legitimitet, særlig gjelder det for de tilfellene hvor vi bestiller eller produserer kunnskapssynteser. Vår vurdering av pågående arbeid er at miljøforvaltningen har behov for et bredt spekter av ulike former for kunnskapssynteser. For å løse de mest komplekse problemstillingene på klima- og miljøområdet, der det er uenighet om kunnskapsgrunnlaget, bør det etableres et "sektoruavhengig" syntesesenter. Samtidig bør miljøforvaltningen videreutvikle intern kompetanse, bidra til nasjonal kompetanseheving og etablere gode prinsipper og prosesser for bestilling og bruk av kunnskapssynteser.

1. Bakgrunn

Miljødirektoratet fikk i tildelingsbrevet for 2020 i oppdrag å "Vurdere pågående arbeid med nasjonale kunnskapssynteser på klima- og miljøområdet og komme med forslag til hvordan slikt arbeid kan organiseres. Oppdraget vil bli utdypet i eget møte."

Møtet med KLD ble gjennomført 21. januar og her presiserte KLD at formålet med oppdraget er å styrke legitimiteten til miljøforvaltningens kunnskapsgrunnlag ved at arbeidet med kunnskapssynteser blir bedre organisert. Videre presiserte KLD at Miljødirektoratets vurdering av kunnskapssynteser skal omfatte struktur og organisering og ikke tema for synteser.

Dette notatet er svar på oppdraget.

Miljøforvaltningens sektorovergripende rolle krever en systematisk tilnærming til kunnskapsgrunnlaget

KLDs sektorovergripende ansvar for klima og miljø innebærer å sørge for at det foreligger et helhetlig kunnskapsgrunnlag på klima- og miljøområdet. KLDs kunnskapsstrategi 2017-2020 slår fast at KLD skal "Være pådriver for å etablere bedre systemer for formidling av samlet kunnskapsstatus på klima- og miljøområdet til samfunnet med sikte på synteser av forskningsresultater". KLDs strategi legger til grunn at miljøforvaltningen skal bli mer systematiske i arbeidet med kunnskapsgrunnlaget, og i større grad ta kunnskapssynteser i bruk i vårt arbeid.

Miljødirektoratets strategi 2020-2025 slår fast at vi skal styrke evnen til å analysere og sammenstille kunnskap og forklare godt hva det betyr, slik at vi bidrar til en opplyst samfunnsdebatt om klima- og miljøutfordringene. Vi står overfor mer komplekse problemstillinger, hvor felles kunnskapsgrunnlag i økende grad er viktig. Enighet om kunnskapsgrunnlaget på tvers av sektorene kan gi raskere beslutninger, ved at politiske diskusjoner handler om politikk, ikke fag. Vi har også behov for at kunnskapsgrunnlaget adresserer relevante problemstillinger for forvaltningen, og at kunnskapen er anvendbar. Vi ønsker å få på plass en felles begrepsbruk og forståelse av hvordan vi bruker synteser i vårt arbeid. Dette inkluderer både hvordan kunnskapssyntesene lages (internt, på bestilling, hvem vi bestiller hos, synteser andre har laget), og hvordan vi kan bruke syntesene i våre råd og vedtak.

Meld. St. 4 (2018-2019) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019-2028 påpeker at utarbeiding av kunnskapssynteser og sammenstillinger av forskningsresultater er viktig for å gjøre nasjonal og internasjonal forskning lettere tilgjengelig for både forvaltningen, næringslivet og for allmennheten, og at et aktuelt tiltak kan være å opprette kunnskapssentere.

Flere dokumenter inneholder nyttig bakgrunnskunnskap om ulike modeller og metoder for å lage kunnskapssynteser, forutsetninger for at kunnskapssynteser skal ha troverdighet og legitimitet, og ulike forslag til hvordan syntesearbeid kan organiseres og tas i bruk i forvaltningen. Tre dokumenter er særlig relevante for vårt svar på oppdraget:

- Forskningsrådet (NFR) leverte, som svar på oppdrag fra KLD, en "Vurdering av behov for synteser på klima- og miljøområdet - analyse av alternative løsninger for produksjon av synteser. (Forskningsrådet, 2017)". Notatet gir en oversikt over syntesemetodikk og nasjonale og internasjonale syntesefunksjoner, hva de mener er sentrale nasjonale syntesebehov og forslag til nasjonal organisering syntesearbeid. Forskningsrådets anbefaler å starte med å utvikle utlysningmekanismer for synteser og gjennomføre noen pilotutlysninger. Basert på erfaringene og gitt at dette er vellykket, kan det senere være relevant å etablere et syntesesenter.
- Oslo Centre for Interdisciplinary Environmental and Social Research (CIENS) har på oppfordring fra KLD i 2019 levert et notat datert 28.6.19 (CIENS, 2019), som beskriver eksempler på nasjonale og internasjonale synteseorganisasjoner og hvordan syntesene inngår i samgangen mellom kunnskap og politikktutforming (Science-Policy Interface). Notatet inneholder en "meny" på 21 forskjellige metoder for å produsere synteser, kunnskapssammenstillinger og kunnskapsbaserte politikktutformingsprosesser.
- Hovedkomiteen i Vitenskapskomiteen for mat og miljø (VKM) har laget en uttalelse "Uavhengige kunnskapssynteser: grunnlag for kunnskapsbaserte beslutninger i samfunnet" (Vitenskapskomiteen for mat og miljø, 2020). Uttalelsen gir oversikt over utviklingen av bruk av kunnskapssynteser, hva som skal til for at en kunnskapssyntese har legitimitet og troverdighet og kan tas i bruk i samfunnet, og over de ulike fasene i prosessen med å produsere en kunnskapssyntese.

2. Definisjoner på kunnskapssynteser

Det finnes flere ulike definisjoner på hva en kunnskapssyntese egentlig er. Forskningsrådet (2017) definerer ikke eksplisitt hva en kunnskapssyntese er, men skriver "Systematiske kunnskapsoppsummering eller kunnskapssyntese («systematic review») er en sentral syntesemetodikk som innebærer at man på en systematisk måte søker etter all forskning som er utført innenfor et område for så å gi et samlet og mest mulig uhildet bilde av hva den tilgjengelige forskningen sier"

VKM (2020) definerer kunnskapssyntese slik: samlebetegnelse for ulike typer strukturerte oppsummeringer av forskningsbasert kunnskap i vid forstand. Kunnskapssynteser defineres av Grimshaw [1] som «vitenskapelige studier basert på data og kunnskap fra ulike primære forskningskilder. Kunnskapssynteser er basert på pålitelige, reproduerbare og eksplisitte metoder for å sammenstille og oppsummere kunnskap som minimerer bias/skjevheter og sikrer pålitelighet og presisjon i konklusjonene». Kunnskapssynteser kan både oppsummere eksisterende kunnskap og beskrive kunnskapsmangler.

CIENS (2019) definerer ikke spesifikt hva kunnskapssynteser er, men skriver "Synteser kan være kortfattede eller svært omfattende, og det finnes en rekke ulike metoder og tilnærminger. De varierer også i grad av involvering av «stakeholders» og «bestillere» og det varierer i hvilken grad bestillingene ber om konkrete råd om handling og forvaltning. Noen av syntesemetodene innebærer noen grad av involvering av ulike grupper underveis i prosesser."

Miljødirektoratet har brukt et bredt spekter av ulike sammenstillinger av kunnskap, fra de helt enkle usystematiske litteraturgjennomgangene, som ikke følger noen etablerte syntesemetoder, til det som kan kalles "gullstandarden"; systematiske kunnskapsoppsummeringer eller *systematic reviews*. Også i framtiden vil vi ha behov for alle disse ulike metodene. For å få med bredden av arbeidet med kunnskapssynteser både i vurderingene og i anbefalingene om organisering har vi derfor vurdert/definert kunnskapssynteser bredt: *en kunnskapssyntese er en metodisk sammenstilling av kunnskap innenfor et tema på klima- og miljøområdet. Dette inkluderer både naturvitenskapelige og samfunnsvitenskapelige kunnskapssynteser.*

3. Vurdering av dagens arbeid med nasjonale kunnskapssynteser

Som en del av oppdraget har Miljødirektoratet gått gjennom 31 eksempler på nasjonale kunnskapssynteser vi har brukt/gjennomført de siste fem årene (se vedlegg). Eksemplene viser bredden av kunnskapssyntesene, men siden de ikke har vært systematisk plukket ut, kan de ikke brukes til en representativ og kvantitativ analyse av hvordan Miljødirektoratet arbeider med kunnskapssynteser.

Vi har vurdert eksemplene i forhold noen viktige forutsetninger for at en kunnskapssyntese har legitimitet og troverdighet, og kunne tas i bruk i samfunnet.

VKM (Vitenskapskomiteen for mat og miljø, 2020)" setter opp disse forutsetningene:

- Bestillingen: problemformuleringen må ikke påvirke hva som blir konklusjonen av kunnskapssyntesen
- Rollefordeling mellom bestiller og utførende, uavhengighet og habilitet er viktig
- Kompetanse: utførende må være kvalifisert både på tema og på syntesemetoder
- Kvalitet, relevans og bredde i kunnskapsgrunnlaget som syntetiseres
- Åpenhet om synteseprosessen
- Relevant metode for syntesen

Miljødirektoratet er enig i disse forutsetningene som VKM setter opp, og mener at det er behov for ekstra oppmerksomhet slik at:

- ulike synsvinkler blir inkludert, særlig på konfliktområder og på tvers av sektoren (kvalitet, relevans og bredde av kunnskapsgrunnlaget)
- eventuell uenighet mellom fagmiljøene blir synliggjort (åpenhet om synteseprosessen)
- formatet gjør den tilgjengelig for brukerne; for eksempel sammendrag for beslutningstagere (rollefordeling mellom bestiller og utførende)

Under har vi oppsummert erfaringene og vurdert dem opp mot de ulike forutsetningene.

Bestillingen: problemformuleringen må ikke påvirke hva som blir konklusjonen av kunnskapssyntesen

De fleste av eksemplene har Miljødirektoratet bestilt selv, men i tre av eksemplene er bestillingen blitt gjort tverrsektorielt ved at flere etater eller departementer har samarbeidet om bestillingen. I noen av eksemplene foreligger et klart mandat for arbeidet. Et eksempel på dette er arbeidet med klassifiseringssystemet for økologisk tilstand, hvor KLD i samarbeid med andre departementer, oppnevnte et ekspertråd av forskere som var uavhengig av forvaltningen. Ekspertrådet skulle utrede hva som menes med god økologisk tilstand og foreslå et system for å måle dette. Relevante departementer (brukere) fikk anledning til å påvirke mandat og sammensetning for å sikre relevans. Relevante direktorater var observatører til arbeidet i ekspertrådet.

Miljødirektoratet bestiller gjerne kunnskapssynteser fordi man skal løse et konkret problem. Det er spesielt viktig at problemformulering og valg av utførende for å gjøre syntesen ikke kan påvirke legitimiteten til konklusjonene. Anskaffelsesmetoden har også betydning for dette. Vi har ofte behov for å diskutere problemformuleringen med mulige tilbydere, det kan være utfordrende å få til under anskaffelsesregelverket. I direkte kjøp, kan vi risikere å ikke få med all relevant kompetanse for problemstillingen.

Der det finnes et klart mandat for arbeidet, er det lettere å se om problemformuleringen påvirker konklusjonen. I de tilfellene det ikke finnes en konkret bestilling med problemformulering, er det vanskelig å vurdere i hvilken grad problemformuleringen påvirker konklusjonen av kunnskapssyntesen.

Rollefordeling mellom bestiller og utførende, uavhengighet og habilitet er viktig

Miljødirektoratets rolle i arbeidet med å produsere kunnskapssyntesene i eksemplene varierer fra oppdragsgiver, observatørrolle, sekretariat, eller direkte involvert i arbeidet. Noen ganger utfører vi arbeidet selv, eller koordinerer det, og henter inn bidrag fra forskere eller konsulenter.

Internasjonalt finnes mange eksempler på at kunnskapssyntesen fremskaffes med tydelig skille mellom de som bestiller og de som utfører kunnskapssyntesen. Organiseringen av de internasjonale panelene (som blant annet IPCC, IPBES, IPCS, Ressurspanelet, ICES og AMAP) legger til rette for interaksjon mellom forskere, forvaltning og andre aktører samtidig som panelenes faglige uavhengighet ivaretas. Det faglige arbeidet utføres av forskere etter fastsatte kriterier og metoder. Prosessene er åpne, og sluttproduktet blir i noen tilfelle vurdert av eksterne fagfeller. Arbeidet er organisert i ulike faser der rollene til de ulike aktørene er tydelig, og bidrar til å sikre relevans, kvalitet og legitimitet.

I Våtmarksutredningen ble syntesemetodikken og organiseringen fra naturpanelet/IPBES tatt ned til nasjonalt nivå. Brukerne ble involvert i planleggingen av utredningen (scoping) og godkjenning av et sammendrag for beslutningstakere. Forskerne som produserte kunnskapssyntesen ble valgt ut av Forskningsrådet.

I Overvåkingsgruppen for forvaltningsplanene for havområdene deltar ulike sektorer på direktoratsnivå sammen med forskningsinstituttene. I Faglig forum er de ulike sektormyndighetene sammen ansvarlig for å sammenstille det samlede faglige grunnlaget for oppdatering og revisjon av havforvaltningsplanene.

VKM ser det som ønskelig og viktig at oppdragsgiverne stiller med observatører på møter i VKM, og har laget [retningslinjer](#) for dette. Som observatør kan oppdragsgiver stille spørsmål, be om klargjøringer og bidra til at VKM får nødvendig informasjon underveis i arbeidet, men kan ikke påvirke de vitenskapelige vurderingene eller konklusjonene.

På flere områder, eksempelvis miljøgifter og klima, er mange problemstillinger internasjonale og oppbyggingen av kunnskap gjøres gjennom internasjonalt samarbeid. Brukerne av kunnskapssyntesen har vært medvirkende i arbeidet, for eksempel som bruker eller i en referansegruppe, eller som sekretariat.

Eksemplene viser også at Miljødirektoratet noen ganger bestiller kunnskapssynteser samtidig som vi ber om råd om tiltak. I arbeidet med å utvikle kvalitetsnorm for villrein var formålet med

oppdraget til ekspertgruppen å lage forslag til et faglig basert klassifiseringssystem basert på en kunnskapssammenstilling. Her var forvaltningen observatør i ekspertgruppen, og forvaltningen tar i etterkant stilling til forslaget og gjennomfører aktuelle tiltak.

Kunnskapssyntesene blir også brukt i formidling og som virkemiddel for å bidra i samfunnsdebatten, og noen av eksemplene har faktaark som produkt, og formidling som formål. Vi mener også det også viktig at kunnskapssyntesen har et format som gjør den tilgjengelig for brukerne. De som utfører syntesen må derfor ha kompetanse på hvordan syntesen skal brukes i samfunnet. Et eksempel på hvordan dette kan løses, er slik det gjøres i internasjonale synteseorganisasjoner som IPCC, hvor det lages sammendrag for beslutningstagere, i en prosess der forvaltning deltar sammen med forskerne.

Miljødirektoratet har gode erfaringer med at selve kunnskapssyntesen fremskaffes av forskningsmiljøene for å sikre at kunnskapsgrunlaget blir uavhengig av ulike samfunnsinteresser. Samtidig har vi behov for å ha dialog med de som skal produsere syntesen, underveis i arbeidet for å oppklare problemformuleringen. Forvaltningen kan også sitte med kunnskap forskerne ikke er klar over. Involvering kan være en krevende balansegang, og det er viktig at vi har noen retningslinjer for hva slags innspill og justeringer som kan gis uten at det går på bekostning av legitimiteten.

I noen tilfeller vil involvering være fordelaktig og kanskje en forutsetning, mens i andre tilfelle kan direkte involvering fra oss eller sektorene øke politisering og/eller svekke legitimiteten (se tabell 1). Dette avhenger av hvilken prosess som er brukt for involvering. I de tilfeller hvor det gjennomføres fagfellevurdering av synteserapportene, bidrar dette til å styrke legitimiteten og den faglige integriteten, og det er et tydelig skille mellom ekspertenes rolle og forvaltningens rolle.

Der forvaltningen både ber om kunnskapssyntese og råd om tiltak er det viktig å skille mellom ekspertenes rolle, og forvaltningens rolle, slik at det ikke blir stilt spørsmål ved om de som utarbeider kunnskapsgrunlaget også tar forvaltningens rolle.

Kompetanse: utførende må være kvalifisert både på tema og på syntesemetoder

Eksemplene viser at det er stor variasjon i hvem som utarbeider kunnskapssyntesene, fra institusjoner og organer som er etablert med formål å lage kunnskapssynteser, til konsulenter og forskere. Noen av syntesene er det bare oppgitt konsulenter som utførende. I noen av eksemplene gjorde Miljødirektoratet jobben selv, i samarbeid med forskere og konsulenter eller

med faglig utsjekk i andre etater.

En del av eksemplene på kunnskapssynteser er utarbeidet av etablerte synteseorganer som VKM. I noen sammenhenger er det etablert egne ekspertråd som gjør arbeidet eller det er etablert egne organer som har som oppgave å lage kunnskapssynteser. Faglig forum og Overvåkinggruppen under forvaltningsplanene for havområdene er eksempler på slike organ.

Kvalitet, relevans og bredde i kunnskapsgrunnlaget som er sammenstilt

Spekteret av kunnskapsgrunnlag som blir sammenstilt er vidt. De fleste har brukt fagfelleverderte artikler i tillegg til andre kilder, for eksempel rapporter, statistikk og notater. Et eksempel er i arbeidet med kjemikalierereguleringer der en del kunnskap som er relevant for arbeidet, ikke alltid er publisert i fagfelleverderte vitenskapelige artikler. Dette kan være informasjon fra andre lands myndigheter og fra industrien, som kan komme i form av rapporter om alternativer og status for substitusjon. I reguleringsarbeidet er det derfor kultur for at bruk av slik litteratur/data kan inngå i synteser som blir utarbeidet, og det er oftest fastsatt tydelige kriterier og retningslinjer for hvordan syntesene skal utarbeides og for å vurdere og vekte kunnskapen som blir brukt i syntesene basert på kvaliteten på dataene. VKM bruker fagfelleverderte artikler og publiserte dokumenter som grunnlag for sine kunnskapssynteser og risikovurderinger (fra VKMs nettside). I faglig grunnlag for havforvaltningsplanene og i Overvåkingens statusrapporter brukes både fagfelleverderte artikler og ikke-fagfelleverdert litteratur (f.eks. rapporter fra overvåking).

At et forskningsresultat er publisert med fagfellevurdering er ikke nødvendigvis i seg selv en garanti for kvaliteten til resultatet. Ofte er det behov for at flere studier kommer til tilsvarende resultat. For forvaltningen er litteratur som ikke er fagfelleverdert og upubliserte notater/data ofte relevant, eksempelvis for problemstillinger knyttet til regulering, overvåking, statistikk og teknologiutvikling.

Tverrsektorielle kunnskapssynteser er viktige for å få enighet om kunnskapsgrunnlaget på tvers av sektorene, spesielt der det er målkonflikter. Enten en syntese bygger på fagfelleverdert litteratur eller litteratur som ikke er fagfelleverdert er det derfor viktig å kvalitetssikre resultatene og tilstrebe balanse mellom ulike faglige syn og at ulike synsvinkler blir inkludert, særlig på konfliktområder og på tvers av sektorene.

Åpenhet om synteseprosessen og relevant metode for syntesen

Gjennomgangen av eksemplene vi har samlet inn viser at vi i dag lager eller får utarbeidet kunnskapssynteser i et vidt spekter når det gjelder omfang (tid, penger, innhold/faglig bredde), metoder og formål. Eksemplene spenner fra mindre litteraturgjennomganger og faktaark (klima

og kjemikalier) til omfattende kunnskapssynteser på komplekse og kontroversielle temaer med krevende politiske utfordringer (laks/villrein/våtmark/havforvaltningsplanene). Omfanget på arbeidet i eksemplene, målt i kroner, varierer fra 100' til 5,4 mill, eller fra noen ukeverk til tre år. Mer enn halvparten er anslått til å ha et omfang på 500' eller mindre.

I eksemplene er metoden ofte omtalt som "litteraturgjennomgang" eller "systematisk litteraturgjennomgang", men uten at den er nærmere beskrevet, og uten beskrivelse av hvordan kunnskapsgrunnet er plukket ut.

Manglende beskrivelse av synteseprosessen og metoden kan ha sammenheng med at bestiller eller utførende ikke har hatt bevissthet om verdien av å inkludere beskrivelse av dette, fordi fokuset har vært på resultatet av kunnskapssyntesen. Det kan også ha sammenheng med at vi på flere fagmiljø ikke har et apparat tilgjengelig som er eksperter på synteser. I noen sammenhenger er det etablerte retningslinjer eller maler som skal følges, for eksempel i arbeidet med kjemikalierereguleringer.

Tabell 1: Oppsummering av erfaringer kunnskapssynteser fra de 31 eksemplene, med vurdering av fordeler og ulemper. Merk at dette ikke er en kvalitetssikret analyse.

Tilnærming		FORDELER	ULEMPER
Syntesemetode	Etter dokumentert metode, for eksempel "systematisk litteraturgjennomgang"	Kan etterprøves. Transparens gir høy legitimitet. Viktig der konsekvensene kan bli store, og eller konfliktnivået er høyt.	Fordrer kompetanse og potensielt mer tid. I noen tilfeller er ikke systematiske metoder nødvendig eller mulig.
	Ingen eller mindre bruk av dokumenterte metoder, for eksempel "litteraturgjennomgang"	Kan sammenstille spesifikke og/eller upubliserte kilder raskt. Kan bidra til at informasjon blir tilgjengeliggjort til rett tid, f.eks. ved hasteoppdrag	Vanskelig å etterprøve. Mindre transparens gir lavere legitimitet.
Utførelse	Internt	I noen tilfeller har vi selv best kunnskap om tema og/eller valg av kilder. Kan øke forvaltningsrelevans. Kan spare tid og ressurser.	Kan ha lavere legitimitet enn når det utføres eksternt. Fordrer kunnskap om syntesemetodikk og fagtemaet.

Tilnærming		FORDELER	ULEMPER
	Eksternt - generelt for alle	Kan gi høyere legitimitet. Kan ha mer ekspertise på tema og/eller syntesemetodikk. Reduserer intern ressursbruk. Ekstern leverandør øker legitimitet.	Kan øke ressursbruk ved å sette ut oppdraget. Bestillingen kan bomme dersom vi har manglende kunnskap om tema, og vi ikke har god dialog med tilbyder. Dette kan føre til mindre forvaltningsrelevans.
	Eksternt - VKM	Godkjenningsprosessen av ekspertene sikrer høyt kvalifiserte eksperter til oppdraget. 'Bank' med godkjente eksperter øker effektiviteten. Eksterne eksperter kan øke legitimiteten hvis rett metodikk er valgt. Kompetanse på syntesemetodikk.	Ikke nødvendigvis ekspertise på alle miljøforvaltningens fagområder. Kan ta mer tid enn interne prosesser eller direktekjøp.
	Eksternt - gjennom Forskningsrådet	Forskningsrådet lyser ut - har tilgang til eksperter uten bias	Krever tid og ressurser
	Eksternt - etter internasjonale modeller (f.eks. IPCC, IPBES, AMAP)	Åpne og dokumenterte prosesser/prosedyrer for utvelgelse av eksperter underbygger kvalitet, balanse og legitimitet. Klart definerte prosesser/prosedyrer for brukerinvolvering styrker relevans og troverdighet	Krever tid og ressurser.
Anskaffelsesprosess	Direkteoppdrag	Sparer tid og ressurser.	Risiko at man overser andre relevante og bedre stilte leverandører. Kan redusere legitimiteten.
	Anbud	Avslører flere relevante miljø og kan velge den	Kan øke ressursbruk (tid + penger) ved å sette ut

Tilnærming		FORDELER	ULEMPER
		<p>beste leverandøren.</p> <p>Konkurransen kan spare ressurser ved at det beste miljøet er valgt og at man konkurrerer på pris.</p> <p>Legitimiteten øker ved en åpen prosess.</p>	<p>oppdraget. I noen tilfeller er det få relevante miljøer som kan konkurrere om et oppdrag.</p>
Medvirkning fra forvaltning i utarbeidelsen av syntesen	Liten - etter oppdragstekst og utlysning overlater man arbeidet til ekstern part	<p>Kan øke legitimitet og potensielt etterprøvnbarhet. Mindre ressurskrevende. Kan dempe konflikter i etterkant.</p>	<p>Kan redusere forvaltningsrelevans.</p>
	Kontinuerlig dialog	<p>Kan øke forvaltningsrelevans og potensielt kvalitet.</p>	<p>Kan redusere transparens/etterprøvnbarhet og legitimitet. Økt ressursbehov.</p>
	Referanse- eller brukergruppe, eller observatør	<p>Der deltagelse i en slik rollen innebærer å klargjøre problemstilling og gi relevant tilleggsinformasjon kan dette øke forvaltningsrelevans og potensielt kvalitet. Hvis tverrsektoriell gruppe, øker helhetlig tilnærming.</p>	<p>Uten klare retningslinjer kan dette redusere transparens/etterprøvnbarhet og legitimitet. Hvis tverrsektoriell gruppe, kan øke politisering av prosessen. Økt ressursbehov.</p>
	Forum/ samarbeid/ sekretariat	<p>Kan øke forvaltningsrelevans og potensielt kvalitet. Hvis tverrsektoriell gruppe, øker helhetlig tilnærming.</p>	<p>Kan redusere transparens/etterprøvnbarhet og legitimitet. Hvis tverrsektoriell gruppe, kan øke politisering av prosessen. Høyt ressursbehov.</p>
	Bidrag til internasjonale prosesser (f.eks. IPCC, IPBES, AMAP)	<p>Kan styrke kvalitet og forvaltningsrelevans.</p>	<p>Høyt ressursbehov.</p>

4. Anbefalinger for organisering av arbeidet med kunnskapssynteser framover

Arbeidet med kunnskapssynteser må dekke hele bredden av behovene miljøforvaltningen har for kunnskapssynteser. I anbefalingene for framtidig organisering tar vi derfor utgangspunkt i den brede definisjonen av kunnskapssynteser: *en kunnskapssyntese er en metodisk sammenstilling av kunnskap innenfor et tema på klima- og miljøområdet. Dette inkluderer både naturvitenskapelige og samfunnsvitenskapelige kunnskapssynteser.*

Vi har delt inn kunnskapssynteser i tre kategorier basert på mulighet for utfordring av kunnskapsgrunnet. For hver av kategoriene har vi forslag til organisering og egnet prosess for å framskaffe kunnskapssyntesen:

- Kategori 1 **Der risiko for målkonflikt er svært høyt**, og kravet til at kunnskapsgrunnet har legitimitet på tvers er svært høyt. I slike tilfeller er det viktig med klare skiller mellom forskning og forvaltning og at det etableres en organisasjon som kan produsere et uavhengig kunnskapsgrunnet av høy kvalitet.
- Kategori 2 Der vi ser **moderat risiko for utfordring av kunnskapsgrunnet**, er behovet for uavhengighet til forvaltningen større. I slike tilfeller kan oppnevnte ekspertråd være en løsning, et eksempel er arbeidet med klassifiseringssystemet for økologisk tilstand
- Kategori 3 Der det er **liten risiko for utfordring av kunnskapsgrunnet** fordi konfliktnivået er lavt, kan vi produsere kunnskapssyntesen selv, i samarbeid med forskere/konsulenter eller vi sette dem ut på anbud.

Selv om denne inndelingen er det ideelle når man skal velge hvordan en kunnskapssyntese skal produseres, vil det alltid være gråsoner mellom kategoriene. Andre faktorer kan også ha betydning for valg av prosess. Slike faktorer kan være:

- ressurser, både tid og penger
- tilgang på relevant kompetanse
- om det finnes etablerte prosesser eller organ laget spesielt for problemstillingen

Miljøforvaltningen vil ha behov for å fremskaffe ulike kunnskapssynteser som faller innenfor de ulike kategoriene listet opp ovenfor. Anbefalingene våre er derfor tiltak som sikrer at hele bredden av kunnskapssynteser får bedre kvalitet, troverdighet og legitimitet. Under har vi anbefalinger for hvordan arbeidet med kunnskapssynteser i disse tre kategoriene kan innrettes.

Kategori 1. Risiko for målkonflikt er svært høyt

På de store, komplekse og konfliktfylte temaene på klima- og miljøområdet mener Miljødirektoratet det vil være hensiktsmessig å etablere et "sektornøytralt" syntesesenter som kan produsere kunnskapssynteser for å oppnå enighet på tvers av sektorene, og som blir tatt i bruk på tvers av sektoren. Det er derfor nødvendig at alle sektordepartementer ser behovet for dette. Bestillingene av kunnskapssyntesene bør skje i samarbeid med sektordepartementene/sektoresetatene, og produksjonen av kunnskapssyntesene bør utføres av eksperter på syntese og fag som har tillit på tvers av sektorene, samtidig som skillet mellom forvaltning og eksperter blir opprettholdt.

På disse temaene vil kravet til at kunnskapsgrunnlaget har legitimitet, være svært høyt. Dette forutsetter at senteret har tilgang på kompetente fageksperter, i tillegg til at senteret selv besitter kompetanse på syntese og metodikk og har ressurser til å følge med på utviklingen av denne. Et syntesesenter kan etablere fagpaneler etter hvilket tema det skal produsere kunnskapssyntese på, slik at det kan levere synteser av høy faglig kvalitet og ulik faglig bredde - fra det snevre og til bredere og mer tverrfaglige tema.

Et slikt syntesesenter kan åpne nye muligheter for hvordan miljøforvaltningen tar kunnskapsgrunnlaget i bruk, særlig når det gjelder å vurdere komplekse faglige problemstillinger og når det er behov for å se tverrfaglige problemstillinger slik som for eksempel klima, miljøgifter og biodiversitet i tettere sammenheng. Felles kunnskapssynteser på tvers av sektorene kan også bidra til å få fram synergier (både positive og negative) mellom ulike tiltak. Et syntesesenter kan også bidra til at miljøforvaltningens kompetanse på kunnskapssynteser øker, gjennom praktisk erfaring der forvaltningen deltar som observatør, og prosessen er styrt av eksperter på kunnskapssynteser.

En utvidelse av VKMs mandat til å gjelde hele klima- og miljøfeltet kan være en løsning på å etablere et syntesesenter. VKM har gode rutiner for bestillingsdialogen og kompetanse på synteser og hvordan håndtere sektorovergrepene problemstillinger. Oppdraget utformes i dialog mellom forvaltning, sekretariat og fageksperter for å oppnå en felles forståelse av hva oppdraget omfatter. I VKM deltar en bredt sammensatt portefølje av eksperter i kraft av egen ekspertise og ikke som en representant for sin forskningsinstitusjon. Dette kan bidra til å sikre uavhengighet, og at man har kompetanse på syntese og metodene. VKM er i dag underlagt HOD, med samarbeidsavtaler med LMD og KLD. Samarbeidsavtalen med KLD gjelder noen få områder (fremmede organismer, handel med truede arter, genmodifiserte organismer og mikroorganismer). Etter nærmere avtale kan VKM utføre vitenskapelige vurderinger på andre områder der VKM har relevant fagkompetanse. En eventuell utvidelse av mandatet mot andre

sektordepartements behov vil være nødvendig dersom VKM skulle få en rolle som et "sektornøytralt" syntesesenter.

En annen løsning er å be Forskningsrådet etablere et syntesesenter. Forskningsrådet har en sektorovergripende rolle på kunnskapsfeltet, og flere virkemidler for å etablere ulike sentre som får langsiktig finansiering, på temaer der fagmiljøene har høy kompetanse. Forskningsrådet har også tidligere erfaring med å etablere syntesesenter. En forutsetning for å etablere et syntesesenter på klima- og miljøområdet er at den nasjonale kompetansen på syntesearbeid er tilstede. Forskningsrådet anbefaler selv i sitt notat fra 2017 at det er mest realistisk å få dette til på lengre sikt.

Uansett hvilken løsning man velger for etablering av et syntesesenter, er det viktig å opprettholde etablerte og velfungerende kunnskapsmiljøer som har kompetanse på synteser. Det vil ikke være hensiktsmessig at et nytt syntesesenter får et slags monopol, mens det vi ønsker er både å beholde eksisterende kompetanse, og at kompetansen på syntesearbeid generelt i kunnskapsmiljøene øker.

Kategori 2. Moderat risiko for utfordring av kunnskapsgrunnlaget

I tillegg er det behov for å videreutvikle andre muligheter for å få produsert kunnskapssynteser der risikoen for utfordring av kunnskapsgrunnlaget er lavere.

Miljødirektoratet har erfaring med ekspertråd som oppnevnes for et begrenset tidsrom og som basert på et kunnskapsgrunnlag gir råd på en avgrenset oppgave. Eksempler på slik er ekspertrådet for klassifiseringssystem for økologisk tilstand. Fordelen ved en slik løsning er at den ivaretar behovet for fleksibilitet i valg av fagekspert. Ulempen er at det kan være krevende å etablere et nytt råd for hvert tema, og man vil ikke ha en fast organisasjon med kompetanse på syntese metodikk. Det er mulig et slikt ekspertråd vil ha begrensninger med hensyn til hvilke syntese metoder som kan tas i bruk. En utfordring med etablering av ekspertråd er å få tilgang til de beste ekspertene i hele bredden av relevante fagområder for kunnskapssyntesen.

På fagområder der behovene er svært spesialiserte, og man har behov for synteser innenfor et snevert tema, kan en løsning være å ha tilgang på en fasilitator som kan hjelpe til med å finne fram en "pool" av forskere på ad hoc basis som kan lage en syntese. Dette er en løsning som er særlig relevant for kjemikalieområdet. Fordelen er tilgang på de beste ekspertene innenfor et tema, ulempen er at man mangler fast organisasjon med syntese kompetanse, og kanskje dermed også begrensninger i syntese metodikk. Forskningsrådet kan være en slik fasilitator, slik de også foreslår i notatet fra 2017.

Der en slik kunnskapssyntese er på et tema på tvers av sektorene, og den ikke kan produseres av et "sektornøytralt" kunnskapscenter, er det en forutsetning for legitimiteten at miljøforvaltningens sektorovergripende rolle er godt forankret i sektordepartementene, og at vi anerkjennes som en framskaffer av et kunnskapsgrunnlag som har kvalitet, troverdighet og legitimitet. En løsning er at sektormyndighetene blir enige om en tverrsektoriell bestilling, mens oppdraget om å lage kunnskapssyntesen går til forskningsmiljøene i en åpen konkurranse. Forskningsrådets notat beskriver en "basisnivå"-løsning for produksjon av kunnskapssynteser der Forskningsrådet kan tilrettelegge for utlysninger på kunnskapssynteser. Dette kan være en mulighet som bidrar til både å øke kompetansen i forskningsmiljøene, og sikre den fleksibiliteten vi har behov for. Prosjektet ØKOSYNT er et eksempel på en slik løsning, der Forskningsrådet sto for utlysning av syntesen, og dette har gitt nyttige erfaringer. Samarbeid med Forskningsrådet om å få utarbeidet flere utlysninger på synteser, som med basis i sin rolle som forskningspolitisk rådgiver kan også bidra til arbeidet blir meritterende for forskerne.

Kategori 3. Liten risiko for utfordring av kunnskapsgrunnlaget

Selv om forvaltningen i størst mulig grad bør sette ut arbeidet til andre, kan vi i noen tilfelle ha behov for å gjøre syntesearbeid selv. Dette er en løsning som først og fremst bør brukes der faren for utfordring av kunnskapsgrunnlaget er lav. Der vi velger en slik løsning for produksjon av kunnskapssyntesen, bør vi sikre at vi har tilstrekkelig kompetanse, at vi begrunner og er åpne om hvorfor vi valgte å produsere kunnskapssyntesen på denne måten.

Noen ganger kan også korte frister, manglende tilgang på relevant ekstern kompetanse eller prosesser føre til at det er mest hensiktsmessig at vi produserer sammenstillingen av kunnskap selv, enten alene eller i samarbeid/ved utlysning til eksterne forskere eller konsulenter.

Eksempler på etablerte synteseorganer eller prosesser

I tillegg til disse kategoriene har vi på noen områder etablerte prosesser eller organer som produserer kunnskapssynteser etter fastsatte prosesser og retningslinjer eller kriterier for arbeidet. Internasjonalt finnes en rekke eksempler, på våre områder har vi det europeiske miljøbyrået (EEA), den europeiske myndigheten for næringsmiddeltrygghet (EFSA), FNs klimapanel (IPCC), det internasjonale naturpanelet (IPBES) og Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), for å nevne noen. Disse organene produserer kunnskapssynteser av høy kvalitet. Et nasjonalt eksempel på slike organer er VKM. Disse organene produserer i dag kunnskapssynteser i hele spennet mellom konfliktfylte tema og tema med liten risiko for utfordring av kunnskapsgrunnlaget.

Behov for kompetanseheving i kunnskapsmiljøene og miljøforvaltningen

Uansett organisering vil det være viktig å videreutvikle kompetansen på kunnskapssynteser i kunnskapsmiljøene. I dag har vi noen få etablerte miljø med kompetanse på kunnskapssynteser, for eksempel VKM, men de dekker ikke alle våre relevante fagområder. Den kompetansen som finnes på kunnskapssynteser i disse miljøene, kan spres videre i forskningsmiljøene gjennom for eksempel samarbeidsprosjekter.

Basert på vurderingene av dagens arbeid mener vi det er viktig å heve kompetansen hos kunnskapsmiljøene:

- Kvalitet; de som produserer kunnskapssyntesen må ha høy kompetanse både på fagtemaet syntesen omhandler og på relevant syntesemetodikk. Syntesearbeid er et fag i rask utvikling, det er viktig at den nasjonale kompetansen styrkes. Relevant syntesemetodikk kan være forskjellig fra fagområde til fagområde. For å få med de beste ekspertene på fagområdet kunnskapssyntesen skal produseres på og få til økt kompetanse på syntesearbeid, er det viktig at slikt arbeid blir meritterende for forskerne som utfører arbeidet.
- Kunnskapssyntesen må være tilgjengelig på et format som gjør den kommuniserbar til de som skal bruke den. De som skal produsere kunnskapssyntesen må derfor ha kompetanse om hvordan den skal brukes. Dersom kunnskapssyntesen skal brukes i formidling, vil det være behov for formidlingskompetanse.
- Relevans, kunnskapssyntesen må være relevant for de problemstillingene forvaltningen skal løse, for eksempel gjennom åpen dialog mellom oppdragstaker og oppdragsgiver etter gitte retningslinjer for å sikre at produktet treffer målgruppen og har rett fokus og rett nivå.
- Uavhengighet, de som produserer kunnskapssyntesen må være uavhengige av sektorene eller andre "parter" i konfliktsaker.
- Etterprøvbarehet, kunnskapssyntesen må inneholde informasjon om hvilke prosesser og metoder som er brukt, hvordan kunnskapsgrunnlaget er valgt ut, hvilke avveininger som er gjort, og hva det omfatter eller utelukker.

Også internt i miljøforvaltningen er det behov for å heve kompetansen på kunnskapssynteser. Her peker punktene under seg ut, selv om vi også må ha bevissthet om punktene som gjelder for kunnskapsmiljøene:

- Bestillerkompetanse. Også de som formulerer problemstillingen og lager bestillingen må ha kompetanse på temaet det skal lages kunnskapssyntese for og på metoder for kunnskapssynteser. Mandat for bestillingen kan bidra til å rydde i roller og sikre etterprøvbarehet.
- Åpenhet og tilgjengelighet innebærer at forvaltningen må være åpen om hvordan kunnskapssyntesen er produsert, og synliggjøre de ulike faglige syn, og hvilke konsekvenser dette kan få for bruk av kunnskapssyntesen. Eventuelle faglige uenigheter må kommuniseres. Forvaltningen har behov for at kunnskapssyntesen er tilgjengelig i rett kvalitet til rett tid, og hvis korte tidsfrister setter begrensninger for hvilken syntese prosess og metode som kan brukes, er det viktig med åpenhet om dette.
- Dersom miljøforvaltningen selv skal produsere kunnskapssyntesen, bør vi sikre at vi har den rette kompetansen i tillegg til fagkompetansen. For de mindre kunnskapssammenstillingene kan retningslinjer/sjekkliste være til hjelp.

Miljødirektoratet skal fortsette arbeidet med å styrke sin kompetanse på kunnskapssynteser, slik at vi kan bidra til en felles forståelse av kunnskapsgrunnlaget og en opplyst samfunnsdebatt om klima- og miljøutfordringene.

5. Bibliografi

CIENS. (2019). Forskningssynteser: En gjennomgang av muligheter, metoder og omfang for synteser som kan være av nytte for miljøforvaltningen. Notat til KLD. Oslo.

Dicks LV, H. N.-M. (2017). *Knowledge synthesis for environmental decisions: an evaluation of existing methods, and guidance for their selection, use and development - a report from the EKLIPSE project.*

Forskningsrådet. (2017). Vurdering av behov for synteser på klima og miljø- området - analyse av alternative løsninger for produksjon av synteser. Upublisert.

Klima- og miljødepartementet. (2017). *KLDs kunnskapsstrategi 2017-2020.* Klima- og miljødepartementet.

Vitenskapskomiteen for mat og miljø. (2020). *Uavhengige kunnskapssynteser: grunnlag for kunnskapsbaserte beslutninger i samfunnet.*

Vedlegg: Oversikt over eksemplene som er brukt i vurderingen

Ve