

Yttrande över remiss från Naturvårdsverket avseende NV:s och HaV:s gemensamma kvalitetsledningsarbete

Sammanfattning

SLU instämmer i huvudsak i NV och HaV:s skrivningar kring kvalitetsledningsarbetet samt instämmer i att det är viktigt att revidera den tidigare kvalitetsledningsbeskrivningen från 2007 (Naturvårdsverkets kvalitetssystem för samordnad miljöövervakning, Naturvårdsverket, Avdelningsprotokoll M 215-07), inte minst för att den tidigare versionen inte behandlar ansvarsuppdelning mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

Dokumentet ger en bra vägledning för hur man ska jobba med kvalitet och kvalitetsförbättring inom miljöövervakningen. En samlad syn på kvalitetsarbete är välkommet. SLU anser dock att det behöver förtydligas vem som har ansvar för att det finns tillräckliga resurser till kvalitetsarbetet samt utveckling och tydliggörande av text kring certifiering och utbildning av labb och provtagare.

SLU ser även vikten av att säkerställa att rätt kvalitet hålls i alla led inom miljöövervakningen, men att rätt kvalitet bestäms i det enskilda projektet, programmet eller utvärderingsarbetet. Det viktiga för datainsamlingen och tillgängliggörandet av miljödata är att det finns kännedom om kvaliteten i det enskilda fallet så att en användare av data själv kan avgöra vad som är rätt kvalitet i det enskilda fallet, samt att man i vissa fall kan vara tvingad till att använda data av ”för låg” eller ”okänd” kvalitet i brist på bättre data.

Generella synpunkter

Det är rimligt och nödvändig att arbetet med kvalitetssäkring ses över på ett samordnad och systematiskt sätt. Det remitterade dokumentet är ett första steg mot detta. Dokument i sig är gediget och genomtänkt, d.v.s. om arbetet sker enligt detta görs stora vinster för miljösvrige. Det är också utmärkt att exempel och förslag ingår och hänvisas till i dokumentets bilagor.

Det är dock otydligt vad som redan är på plats, på gång eller ingår i en framtida implementering av kvalitetsledningsarbete. Finns beskrivningarna av delprogrammen på webbplatserna redan idag? Kvalitetssystemets olika begrepp bör också vara termer som det går att hitta information om via de övergripande sökfunktioner som finns på startsidan på respektive myndighets webbplats. Så är det inte i nuläget. Till exempel finns ingen lättillgänglig information om myndigheternas ”kvalitetsplan” eller vem/vilka personer som är ”programrådesansvariga”.

Dokumentet handlar mycket om ansvar och roller, vilket förvisso är viktiga aspekter, men det är inte tydligt hur en miljöövervakningsverksamhet ska gå till väga för att uppnå rätt kvalitet i resultaten av övervakningen – detta trots dokumentets uttalade fokus på genomförande.

I inledningen står det kort att utvecklingen av miljödataflöden behöver beaktas. Detta är viktigt liksom datahantering överlag (t.ex. lagring, bearbetning, tillgängliggörande av data osv). Konceptet ”data” återkommer flera gånger i dokumentet men inte hur det ska hanteras inom ramarna för kvalitetsledningsarbetet. Det är bra att det finns checklistor, t.ex. på viktiga uppgifter att ha med vid avtal med utförare av laboratorietjänster, men motsvarande vore lämpligt för utförare av IT-tjänster/datahantering. För god kvalitet på data krävs även att data samlats in utifrån ett statistiskt robust upplägg (design) som är representativt utifrån de mål som finns med datainsamlingen. Det krävs till exempel att metoden som används för att samla in data är tillförlitlig, samt att den är väl dokumenterad och reproducerbar. Det senare bör innebära att även analyser är öppna, t.ex. genom att R-skript finns publicerade/öppna eller att metoderna finns så noggrant beskrivna att de går att upprepa med samma resultat. Det är även viktigt att metoder för kvalitetssäkring och eventuell rättning av data ska finnas beskrivna. Originaldata ska finnas att tillgå vid förfrågan.

För att data inte bara ska vara tillgängliga utan även brukas på ett korrekt sätt så bör CCby användas istället för CC0. Med CC0 riskerar data att användas utan referens vilket försvårar härledning och granskning av resultaten. Utan referens till data förlorar vi kopplingen till den höga kvalitet vi kan förvänta oss från miljöövervakningsdata. Den som tittar på resultat, om CC0 använts, har inte heller någon koppling till att data samlats in med allmänna medel på ett kvalitetssäkert sätt eller om det finns svagheter som användaren kan behöva känna till.

I dokumentet ligger fokus på att identifiera och åtgärda brister, vilket är vanligt med kvalitetsledningssystem överlag. En reflektion är att man inte lyfter vikten av att upprätthålla god kvalitet där sådan finns. I det kontinuerliga förbättringsarbetet är det viktigt att också belysa de aspekter som fungerar väl, och inte bara det som är bristfälligt. Detta skulle kunna möjliggöra att övervakningsverksamheter kan lära av varandra.

Specifika synpunkter

S. 1. Fotnoten. Här behöver nog även begreppet ”provningsprotokoll” definieras. Idag har ju tidigare pappersprotokoll ofta ersatts inte bara av motsvarande digitala protokoll, utan av olika datainmatningsapplikationer för fält- och labbdata. Där kanske provtagaren inte ser något översiktligt protokoll, förrän efter aktiv beställning av ett utdrag ur databasen i inmatningsapplikationen.

1. Inledning

S 4. Oklar särskrivning mellan andra och tredje stycket, vilket gör att tredje stycket saknar sammanhang. Bättre att skriva ihop de två styckena och möjligen inleda med ”Även andra nationella myndigheter...” för att binda ihop dem.

1.1 Arbetsätt

SLU anser att det är oklart vad som avses med ”respektive organisations ledningsansvar...” i andra stycket, då även utförare nämns i första stycket och då dessa även kan vara myndigheter så kan skrivningen tolkas som att det är deras ansvar att tillse att tillräckliga personalresurser och medel finns. Om skrivningen även inkluderar utförare så håller SLU med om att det är ett ledningsansvar att se till att de personella resurserna finns allokerade, men de monetära resurserna är uppdragsgivarens skyldighet att avsätta i tillräcklig mängd för det givna uppdraget.

1.2 Syfte med kvalitetsledningssystemet

Troligen ett syftningsfel i inledningen av stycket. Systemet är väl inte upprättat för miljöövervakningens kvalitet, vilken ju kan vara låg, utan det är väl ett (kvalitets)system som är upprättat för att säkerställa miljöövervakningens (höga) kvalitet.

SLU anser att om kvalitetssystemet ska få det genomslag som avses så måste även krav ställas i upphandlingar, vilket inte explicit uttrycks i texten men ska antagligen läsas in som underförstått. Kan förtydligas om så är önskvärt.

1.3 Kvalitetsledningssystemets fastställande

S. 5. Sökning på termen ”kvalitetsplan” ger inga träffar på varken NVs eller HaVs webbplatser. Det kommer myndigheterna förhoppningsvis att ändra på, genom att ladda upp programområdenas kvalitetsplaner på sina externa webbplatser så snart de fastställs.

2.2. Programområden och administrativ indelning av miljöövervakningen

S. 7. Tredje stycket. Sökning på termen ”programområdesansvarig” ger inga träffar på NVs webbplats. På HaVs webbplats leder sökningen till pdf-filer av olika undersökningstyper och andra dokument. De programområdesansvariga som nämns där är kanske inte alltid aktuella idag, eftersom dokumenten kanske behöver

uppdateras. Vem/vilka som är programområdesansvariga bör framgå på ingångssidorna för respektive programområde. Nu finns ju bara ”kontaktpersoner”, som ibland är andra än de som nämns som programområdesansvariga i äldre dokument.

2.3. Regional miljöövervakning

S. 7. ”Syftet med den regionala övervakningen är, förutom de generella målen med miljöövervakning (se ovan), att fånga upp förhållanden som har en regional prägel och tillämpning så att resultaten kan vara underlag för regional och kommunal planering” Kommentrar: Ordvalet ”planering” kan vara för begränsande för att beskriva vad övervakningen ska syfta till, mycket av den regionala övervakning som utförs som är relevant även om den inte är relevant specifikt för planering. Att stryka de sista 11 orden skulle hjälpa. Likaså ”Den ger underlag till regional miljömålsuppföljning och till daglig ärendehandläggning samt är av stor betydelse som ett underlag vid samhällsplanering” De tio sista orden ser ut att vara överflödiga och kan vara förvirrande.

3. Övergripande kvalitetsmål

S. 9. Om målen ska vara uppföljningsbara vore det viktigt att se över avgränsningen mellan vad som listas under punkt 3.1 och 3.2, för att undvika överlapp och säkerställa att målen hänförs under lämplig rubrik. Till exempel kan man fråga sig om ”Fastställande av rätt kvalitet” snarare är en aspekt av tillförlitlighet än en aspekt av relevans. Det kunde övervägas om detta stycke ska ligga under rubrik 3.2 i stället och skrivas samman med det första delen av stycket som nu ligger under 3.2 och som delvis har samma innehåll. På motsvarande sätt kan man överväga om orden ”Resultaten från miljöövervakningen ska kunna återanvändas i samband med nya frågeställningar” i det sista stycket under rubrik 3.2 snarare hör hemma under rubrik 3.1, medan den senare delen av samma mening ”och ska ha en sådan tillförlitlighet att de kan ställas i relation till andra jämförbara undersökningar med motsvarande parametrar” platsar väl under rubrik 3.2.

3.1 Relevans

SLU anser att inledningen på det andra stycket blir mer lättläst om parenteserna flyttas till efter ”datakvalitet” [Fastläggande av ”rätt” datakvalitet (dvs. den kvalitet som är nödvändig för att data ska kunna användas till sitt syfte) ska ges...]. Dessutom vad innebär ”rätt datakvalitet”? Flera relevanta aspekter tas upp som kopplar till mätningar, men hur ser kvalitetsarbetet ut i de andra delarna av datats kretslopp?

3.2. Tillförlitlighet

S. 9. ”Miljöövervakningen ska generera data av ”rätt” kvalitet och bortfallet av mätvärden i mätserier ska hållas så lågt som möjligt för att upprätthålla en bra tillförlitlighet”. Här kunde ordvalet ”... ska hållas så lågt som möjligt...” ses över, ambitionen är kanske snarare ”... ska undvikas så långt som möjligt ...”? Första delen av meningen är en upprepning av det som står under 3.1. Det är rimligt att datakvalitet regleras av övervakningsmanualerna, men finns det

tydliga villkor för vad ”rätt datakvalitet” innebär och som i förlängningen också skulle gynna jämförbarhet mellan data från olika miljöövervakningsverksamheter? T.ex. interoperabilitet osv.

S. 9. ”Resultaten från miljöövervakningen ska kunna återanvändas i samband med nya frågeställningar” Den här målsättningen är förstäelig men en omformulering kunde övervägas för att erkänna att det ändå finns gränser för hur väl resultat som samlats in i ett visst syfte lämpar sig för att användas i andra syften. Exempelvis skulle det kunna uttryckas: *Miljöövervakningen ska utformas så att resultaten så långt som möjligt kan återanvändas i samband med nya frågeställningar.*

3.3. Tillgänglighet

S. 10. ”Data av rätt kvalitet som inte omfattas av sekretess ska kunna laddas hem eller beställas över internet utan kostnad” Det är inte alltid lätt för användare att förstå vilka data som är lämpliga att ladda ned i ett visst syfte. Här skulle man kunna överväga att förtydliga genom att lägga till ”Databeskrivningar, liksom data av rätt kvalitet som inte omfattas av sekretess ska kunna laddas hem eller beställas över internet utan kostnad” SLU motsätter sig att man utan kostnad ska kunna ladda ner/beställning hur stora datamängder som helst, detta skulle i praktiken kunna innebära en väldigt stor arbetsbelastning som SLU inte kan ta betalt för. Det bör finnas en begränsning för hur stora datamängder som får laddas ner/beställas utan kostnad.

Data som i ett sammanhang är ”rätt” kvalitet behöver inte vara det i ett annat sammanhang. SLU anser att det viktigaste är att datakvaliteten är känd och i möjligaste mån är uppmärkt så att användaren själv kan avgöra om kvaliteten är ”rätt” eller ej. Spårbarhet är en viktig aspekt, men hur ska den uppnås? Om man ser till FAIR-begreppet så är Persistenta identifierare (PID) kanske något att influeras av? SLU noterar att det är svårt att klassificera datakvaliteten på äldre data i efterhand, men att den då åtminstone kan klassas som ”okänd”. Om endast ”rätt” kvalitet ska vara tillgänglig kan detta begränsa datatillgängligheten i onödan, då det i vissa sammanhang kan vara bättre med åtminstone data av en lägre kvalitet än inga data alls.

S. 10. ”Det ska finnas en spårbarhet i alla led, från datafångst till datapresentation hos datavärdar” står det i texten. Det ställs stora och relevanta krav på datainsamling och dokumentation för ett kvalitetssäkrat miljöundersökningsprogram. Att Naturvårdsverket har valt att miljöövervakningsdata ska ha datalicensen CC0, innebär dock i nästa led att dataanvändaren inte måste hänvisa till var data kommer ifrån. Det vore bra att reflektera över att datalicensen CC-BY däremot säkerställer att man behåller trovärdigheten i data, uppmuntrar källhänvisning och ger de som finansierat och samlat in data erkännande.

4. Ledarskap i kvalitetsarbetet

S. 10. ”Myndigheternas ledning har en viktig roll i att leda arbetet med att säkerställa att organisationen runt kvalitetssäkringsarbetet fungerar på ett bra och effektivt sätt.” Här borde förtydligas vilka myndigheter som avses, eftersom man kan ana men inte utläsa en kontrast till stycket som kommer efter där det står ”miljöövervakningsdrivande myndigheter” (Meningen är även lite onödigt komplicerad, men innehållsmässigt ok för den som klarar av att bena ut den) Det samma gäller det sista stycket där det står ”ledningen har en organisation”. Det är det oklart vilken ledning som avses. Andra frågor som bör lyftas: Vilket genomslag har kvalitetsarbetet fått? Hur ska man jobba för att få med ledningen?

5. Planera

S. 11. Andra stycket. Hela stycket ser malplacerat ut under rubriken ”5. Planera”. Det vore önskvärt att det formuleras om så att det tydligt framgår hur detta berör själva syftet med planeringen

5.1 Kvalitetsplaner

Förslag om att utgå från ISO-standard för internrevision (ISO 19011) gällande hur (intern)revision ska genomföras. Den används bl.a. för kvalitetsarbetet för datahantering vid SLU. I standarden finns också en vägledning för revision av ledningssystem (ISO 19011:2018) som kan vara relevant.

5.3. Författningar och andra krav

S. 12. Andra stycket. Det är förvirrande att använda både ”direkta” och ”indirekta” på detta sätt tillsammans i samma syfte. Föreslår att orden undviks helt i meningen. Till exempel ”Vad gäller miljöeffekter från själva utförandet av miljöövervakningen, det vill säga frågor om miljöeffekter av exempelvis vårt resande till platserna för provtagning eller fordonskörning...”

6. Genomföra

Det är viktigt med god dokumentation om vem, vad, när och hur. Samtidigt finns det en risk att dokumentation inte kommer att underhållas över tid om de endast har upprättats för att svara upp mot kraven i ett kvalitetsledningsarbete. I möjligaste mån behöver dokumentation, beskrivningar och dylikt ”byggas in” i befintliga strukturer, system osv, och som ger nytta för kärnverksamheten.

6.1 Organisation och ansvar i kvalitetsarbetet

S. 12. Det framgår inte tillräckligt tydligt hur rollerna ser ut mellan NV och HaV. Stycket tolkas som att NV har det övergripande ansvaret och HaV ett underordnat ansvar för delar av detta. Kan vara bra att förtydliga vilket delansvar HaV har i så fall.

6.2.2 Delprogrambeskrivningar

S. 14. Att varje delprogramsansvarig ansvarar för uppdaterade delprogramsbeskrivningar fungerar inte i praktiken, speciellt inte för delprogram med mer än en utförare med separata miljöövervakningsöverenskommelser med HaV. Det vore bättre att skriva att ansvaret ligger på den beställande myndighetens programområdesansvariga, men att anlita utförare i delprogrammen ska bidra med underlag till uppdateringen.

6.2.5 Avtal och överenskommelser med datavärdar

Hur ska en datavärd ta reda på om data görs tillgängliga för användarna (vilka är dessa?) i former som efterfrågas? Finns riktlinjer? Det är eftersträvansvärt att jobba användarcentrerat med data, men den stora utmaningen är hur användarnas synpunkter ska inhämtas och hur dessa därefter ska arbetas in i verksamheten och jämkas mot andra krav på övervakningen.

6.2.6. Ackrediterade utförare och laboratorier

S. 15. ”Dessutom ska ackrediterade laboratorier enligt ISO 17025 användas där det är möjligt” överväg att byta ut ordet ”möjligt” mot ”relevant”/”tillämpligt”.

Det är svårt i texten att sortera ut kvalitetskrav för provtagare respektive laboratorium. Ett förslag är att provtagare och laboratorier beskrivs under separata rubriker.

6.2.8. Stationsregistret

S. 15-16. SLU föreslår att det läggs till en mening om att även sekretessbelagda provplatser kan få plats i registret, fast utan koordinater.

6.3. Information, medvetenhet och kompetens

S. 16. Sökning på ”kvalitetssamordnare” ger idag ingen lättillgänglig information varken på NVs, HaVs eller SLUs webbplatser. Likväl som att kvalitetssamordnaren på respektive myndighet ska informera utförare av miljöövervakning om kvalitetsarbete och utbildningar, så kan utförarna behöva veta vart de ska vända sig med eventuella frågor. Om myndigheterna inte vill lägga ut namnen på sina kvalitetssamordnare, så bör de lägga ut en e-postadress till själva servicefunktionen (typ ”kvalitetssamordnare@havochovatten.se”).

SLU anser att det behöver förtydligas vad som avses med att ”utförares kvalitetssamordnare ska... .. anordnandet av utbildningar för utförare och datavärdar ...”. Menar NV och HaV att de tillsammans med utförares kvalitetssamordnare (-ansvarige?) ska utbilda utförarna? Vilka är dessa utförare, är de inom samma organisation som samordnaren eller gäller det samtliga utförare eller något annat?

7.1. Kvalitetstänkande i den löpande verksamheten

S. 17. Sista meningen i sista stycket står det "... tillgänglig data till forskning" Ska stå "forskning"

Bra att forskningens användning av tillgängliga data finns med, men hur ska man jobba med att fånga upp kvalitetssynpunkter från forskningen?

7.2. Rapportering

S. 18. Första stycket. Här kanske det bör förtydligas hur redovisningen ska göras, t.ex. att den ska publiceras på myndigheternas webbplatser, i direkt anslutning till sammanfattande information om vad kvalitetssamordningen innebär.

8. Förbättra

S. 19. Andra meningen. Här kan det med fördel specificeras att "relevant feedback från det praktiska genomförandet" ska redovisas på årliga utförmöten och i de årliga verksamhetsberättelserna. Det har ju sedan länge funnits med som en Punkt i NVs och HaVs blanketter för årliga verksamhetsberättelser.

8.2 Avvikelsehantering

Hur dokumenteras kvalitetsbrister och finns det någon synlig koppling mellan dessa och kvalitetsaktiviteterna (bilaga 2)?

8.3 Inriktningsförändring

S. 20. Det står "Man måste dock alltid ha med sig de risker i jämförbarhet bakåt i tiden, speciellt om man har långa tidsserier, som införandet av nya metoder och tekniker innebär." Bör man göra en riskanalys för hur användning av tidsseriedata kan förändras om större förändringar planeras?

Bilaga 1

Bilagan innehåller någon form av formateringar som ger besynnerliga radavslut.

SLU anser även att avsnittet "Mål för kvalitetsarbetet" har en olycklig formulering kring stationsregistrets användning, vilken kan tolkas som "frivillig" när tid och resurser finns. Detta torde motverka syftet med registret som är viktigt för såväl harmoniserad nationell dataanvändning som för internationell rapportering. Att resurser finns tillgängliga i åtminstone monetär form är beställaren av datavärdskapets skyldighet, då så vitt SLU vet är datavärdarna som ska registrera övervakningsstationer och provplatser i systemet. Även osäkert om det ska stå "mätstationer", då det i registret är övervakningsstationer och provplatser som registreras, åtminstone i dagsläget.

S. 22. Tabell 2. Det kunde vara bättre att sådana punkter istället läggs in i varje enskild överenskommelse om miljöövervakningsuppdrag, och att utföraren för

överenskommelsen ansvarar för att redovisningen sker i årliga verksamhetsberättelser. I nuläget är det oklart vem som är delprogramsansvarig för delprogram med mer än en utförare.

S. 22. Sista stycket. Första meningen kan vid första anblicken tyckas vara både rimlig och självklar. Idag är det dock inte självklart vem som är delprogramsansvarig för alla delprogram (se flera tidigare kommentarer).

S. 23. ”rapportering av kvalitetsarbetet”. Här saknas informationen ”eller Havs- och vattenmyndigheten” direkt efter ”Naturvårdsverket”.

Bilaga 6, avsnittet ” Kvalitetskontroll av provtagningen”

SLU anser att utvärdering av olika typer av referensprov, blindprov, dubbelprov etc. ska genomföras löpande eller åtminstone ofta/regelbundet. Att som texten anger minst göra det årligen är alldeles för sällan och mycket skada riskerar att hinna ske innan ett eventuell systematiskt problem uppdagas.

Beslut om detta yttrande har på rektors uppdrag fattats av vicerektor Anna Lundhagen efter föredragning av koordinator Linda Ferngren . Innehållet har utarbetats av Malin Werner, Kerstin Holmgren, Lena Bergström, forskare vid institutionen för Akvatiska resurser, senior miljöanalysspecialist Lars Sonesten, miljöanalysspecialisterna Andreas Rudh och Pernilla Rönnback vid institutionen för vatten och miljö, forskningsledare Katarina Kyllmar, forskningsingenjör David Englund, forskarna Helena Linefur och Lisbet Norberg vid Institutionen för mark och miljö, miljöanalysspecialist Pernilla Christensen vid Institutionen för skoglig resurshushållning samt koordinator Mikaela Asplund vid Data Management Support.

Anna Lundhagen

Linda Ferngren