



2013:22

Myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2013-12-13
ERT DATUM
2013-03-21

DIAR ENR
2013/94-5
ER BETECKNING
N2013/1614/FIN

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning

Regeringen gav i mars 2013 Statskontoret i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning (SGU) i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016/OFA/SF).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning (2013:22)*.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Charlotte Andersson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Charlotte Andersson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Modell för myndighetsanalyser	11
1.3	Bakgrund och genomförande	13
1.4	Disposition	15
2	Myndighetens uppgifter, mål och resurser	17
2.1	Ledning och organisation	17
2.2	SGU:s författningsstyrda uppgifter	18
2.3	Regleringen av arbetsuppgifterna	21
2.4	Styrningen genom regleringsbrevet	25
2.5	Mål och målgrupper	27
2.6	Myndighetens ekonomiska resurser	30
2.7	Regeringens samlade styrning av SGU	35
2.8	Sammanfattande iakttagelser	36
3	Organisering och intern styrning	37
3.1	Myndighetens organisation	37
3.2	Kostnaderna för verksamheten	44
3.3	Den interna styrningen	48
3.4	Rutinerna för att följa upp verksamheten	57
3.5	Förseningar i projekt	61
3.6	Omorganiseringen av myndigheten 2010	62
3.7	Framtidsplaner för karteringsverksamheten	68
3.8	Omfattningen av den egeninitierade verksamheten	70
3.9	Sammanfattande kommentarer och slutsatser	75
4	Myndighetens resultat	77
4.1	Resultatredovisningens syfte	77
4.2	Resultatredovisningens struktur	78
4.3	Redovisningen av resultaten	80
4.4	Resultat på några områden	86
4.5	Sammanfattande kommentarer och slutsatser	102

5	Viktiga frågor för myndighetens resultat och framtid	105
5.1	Interna förhållanden	105
5.2	Externa förhållanden	108
	Referenser	111

Bilagor

1	Uppdraget	115
2	Sammanställning av karteringsverksamheten	117
3	Sammanställning av den egeninitierade verksamheten	121
4	Miljömålsarbete och internationellt arbete	125

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag analyserat Sveriges geologiska undersökning (SGU) i enlighet med Statskontorets modell för myndighetsanalyser. Det innebär att vi på ett översiktligt sätt har analyserat SGU:s förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Uppdraget har även omfattat några specifika frågor, bland annat om SGU:s organisation har blivit mer ändamålsenlig efter den omorganisering som genomfördes 2010.

Överlag positiva omdömen från externa aktörer

SGU är förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering. En viktig uppgift är att samla in, bearbeta och tillhandahålla geologisk information. Många av de externa aktörer som Statskontoret varit i kontakt med har lämnat positiva omdömen om hur SGU fullgör denna uppgift. Personalen anses vara kompetent och engagerad. Såväl de externa aktörerna som SGU:s personal menar också att organisationsförändringen har bidragit till att verksamheten blivit mer användarorienterad och att kontakterna med målgrupperna har förenklats. Samtidigt har en del aktörer riktat kritik mot SGU för delar av verksamheten, bland annat vad gäller arbetet med vattentäktsarkivet och arbetet med föreskrifter och vägledningar.

Omorganiseringens effekter

Omorganiseringen har i enlighet med en av ambitionerna med förändringen lett till en ökad orientering mot användarna. Flera problem som identifierades inför förändringen finns dock fortfarande kvar. Det gäller framför allt brister i helhetssynen och bristen på gemensamma mål i organisationen. En avsikt med omorganiseringen var också att öka andelen personal med kärnkompetens. Vår analys visar dock att andelen personer med ledningskompetens har ökat på bekostnad av både kärnkompetens och stödkompetens.

SGU har själv inte utvärderat den nya organisationen. Statskontoret rekommenderar SGU att göra en sådan utvärdering. I denna bör bland annat behovet av att ha verksamhet på flera orter belysas.

Svagheter i den interna styrningen och uppföljningen

Statskontoret har funnit flera svagheter i myndighetens interna styrning och uppföljning av sin verksamhet. Styrningen och uppföljningen är till stora delar delegerad till avdelningarna och bristfälligt dokumenterad. Endast två av de fem avdelningarna har formulerat mål för sin verksamhet. Det finns sällan någon tydlig koppling mellan de övergripande mål som sätts för hela myndigheten och de mål som respektive avdelning formulerar.

Arbetet med den geologiska informationsförsörjningen följs framför allt upp muntligt på avdelningarna. Vare sig ledningen eller avdelningscheferna har någon fullständig överblick över förseningar som uppstår i projekten, trots att det finns indikationer om att sådana förseningar är vanliga. SGU har heller inget system för att följa upp produktivitet, kvalitet och effektivitet i verksamheten, förutom för delar av handläggningen av tillståndsprövning. Sedan våren 2013 pågår dock ett arbete inom SGU med att ta fram nyckeltal för att kunna göra bättre uppföljningar. Statskontoret bedömer att arbetet fortfarande är i ett inledande skede.

Statskontoret rekommenderar SGU att införa rutiner för bland annat hur mål ska operationaliseras och verksamheten följas upp. SGU bör också ta fram mått för kvalitet, produktivitet och effektivitet i verksamheten.

Svårt att avgöra om SGU tillgodoser samhällets behov

En central och viktig uppgift för SGU är att fylla samhällets behov av geologisk information. Ansvaret för att kartlägga behoven ligger på de berörda avdelningarna. För SGU som helhet resulterar det i en osystematisk kartläggning av samhällets behov. Vad vi har sett finns inte heller någon skriftlig dokumentation av hur de identifierade behoven har bedömts och vägts mot varandra. Samtidigt ska det påpekas att SGU har fått bra omdömen om den geologiska informationen i de användarundersökningar som har gjorts tidigare. Sedan omorganise-

ringen 2010 har myndigheten dock inte genomfört någon bred användarundersökning.

Statskontoret rekommenderar SGU att regelbundet och systematiskt utreda och redovisa samhällets behov av geologisk information.

Resultatredovisningen brister i transparens

Statskontoret menar att resultatdelen i SGU:s årsredovisning inte ger regeringen tillräckligt underlag för att bedöma kvalitet och effektivitet i verksamheten eller framtida resursbehov. Det saknas exempelvis möjligheter att värdera SGU:s prestationer inom den stora och viktiga geologiska informationsförsörjningen. Det går varken att bedöma produktivitet eller kvalitet och inte heller att utläsa totala kostnader. Framför allt går det inte att bedöma om SGU:s informationsinsamling verkligen styrs mot det som är samhällets viktigaste behov.

Statskontoret rekommenderar SGU att utveckla resultatredovisningen i syfte att öka transparensen och förbättra regeringens möjligheter att bedöma myndighetens resultat och finansieringsbehov.

Uppdragsverksamheten brister i transparens

Vår analys visar även att redovisningen av SGU:s uppdragsverksamhet behöver förbättras. I myndighetens årsredovisning går det till exempel inte att utläsa ekonomiskt resultat för den del av uppdragsverksamheten som finansieras med avgifter. Det går därmed inte att bedöma om SGU tar ut rätt avgifter från sina kunder. Det faktum att SGU riskerar att konkurrera med privata företag gör det extra angeläget med en transparent redovisning. Det är en viktig princip att myndigheter inte ska påverka konkurrensen på en marknad på ett negativt sätt.

Statskontoret rekommenderar regeringen att ställa krav på SGU att särredovisa intäkter, kostnader och resultat för den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten.

Vissa myndighetsuppgifter har varit nedprioriterade

Statskontoret konstaterar att vissa av SGU:s myndighetsuppgifter har varit nedprioriterade. Ärendetiderna för myndighetens handläggning utifrån rennäringslagen (1971:437) har varit långa och den tillsyn som

SGU ska utföra enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln har inte fullföljts. Föreskriftsarbetet har inte alltid utgått ifrån de tillämpande myndigheternas behov.

Statskontoret rekommenderar SGU att se över hur myndighetsuppgifterna prioriteras. Myndighetsledningen bör se till att denna del av verksamheten har tillräckliga resurser.

Den externa styrningen är splittrad

SGU:s verksamhet styrs inte bara genom Näringsdepartementet utan även genom Miljödepartementet och Socialdepartementet. Såväl den formella som den informella styrningen genom de senare departementen är begränsad. Bland annat så finansieras SGU:s arbete med att utveckla vattentäcksarkivet genom bidrag från Havs- och vattenmyndigheten (HaV), i stället för att uppdraget ges direkt av Miljödepartementet. Som en följd av detta rapporterar SGU inte denna uppgift till regeringen utan till en annan myndighet.

Statskontoret rekommenderar regeringen att ta upp frågan om finansieringen av arbetet med bl. a. vattentäcksarkivet med HaV och SGU vid kommande myndighetsdialoger.

1 Inledning

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att genomföra en myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning (SGU) enligt den modell som Statskontoret tidigare har redovisat i rapporten *Modell för myndighetsanalyser* (2008:17). Modellen innehåller vissa generella analysmoment som framgår av avsnitt 1.2.2. Regeringen har därutöver angett ett antal ytterligare frågor som Statskontoret ska belysa inom ramen för uppdraget. De specifika tilläggsfrågorna handlar om att belysa:

- vilka arbetsuppgifter som har sin grund i efterlevnad och genomförande av regelverk på EU-nivå
- vilka arbetsuppgifter som är förordningsstyrda eller på andra sätt givna av regeringen samt omfattningen av egeninitierad verksamhet
- myndighetens framtidsplaner för karteringsverksamheten
- hur uppföljningen av de olika verksamhetsgrenarna sker
- effektiviteten och ändamålsenligheten i den nya organisationsstrukturen.

Uppdraget finns i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Modell för myndighetsanalyser

1.2.1 Syfte

En myndighetsanalys är en genomlysning av en myndighets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Den syftar till att ge en övergripande bild av hur myndigheten arbetar och samverkar för att

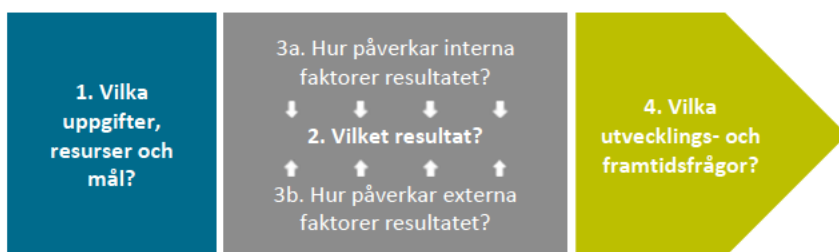
säkerställa en rättsäker, effektiv samt medborgar- och företagsorienterad förvaltning. Myndighetsanalysen kan utgöra ett underlag för regeringens myndighetsdialog. Den kan också ge underlag för regeringen att bedöma om myndigheten är rustad att möta förändringar på sitt område och om styrningen är ändamålsenlig.

En myndighetsanalys utmynnar normalt inte i förslag till alternativa verksamhetsformer eller genomgripande förändringar av myndighetens verksamhet. Däremot kan analysen tjäna som utgångspunkt för fortsatta och mer preciserade utredningar eller utvärderingar.

1.2.2 Fyra analysmoment

En myndighetsanalys är uppbyggd kring fyra analysmoment med tillhörande frågeställningar (se figur 1). Momenten är beroende av och stödjer varandra. Analysen av myndighetens uppdrag i det första momentet är en förutsättning för att myndighetens resultat ska kunna förstås och analyseras i det andra momentet. Det första och det andra momentet ger i sin tur tillsammans en grund för att urskilja vilka interna och externa faktorer som är särskilt betydelsefulla för myndighetens resultat. Det fjärde analysmomentet är framåtblickande och bygger på vad som har kommit fram i de tre föregående momenten. En mer utförlig redogörelse av modellen lämnas i Statskontorets rapport *Modell för myndighetsanalyser* (2008:17).

Figur 1 Analysmoment i en myndighetsanalys



1.3 Bakgrund och genomförande

1.3.1 Bakgrund till uppdraget

Bakgrunden till uppdraget är att regeringen ser ett behov av att komplettera SGU:s årsredovisningar och budgetunderlag samt Riksrevisionsens revisionsberättelser med en djupare analys av SGU. Syftet är att bredda regeringens bedömningsunderlag för att kunna utveckla styrningen av myndigheten.

Den 1 januari 2010 genomförde SGU en organisationsförändring. Syftet var att effektivisera verksamheten och att bättre kunna tillgodose samhällets ökade behov av geologisk information. Regeringen har ansett det lämpligt att låta Statskontoret belysa effektiviteten och ändamålsenligheten i organisationen.

1.3.2 Genomförande av analysen

Myndighetsanalysen av SGU grundar sig till stor del på skriftliga källor. Till sådana räknas externa styrdokument som lagar, förordningar och regleringsbrev. I viss mån har vi även studerat propositioner och offentliga utredningar. Myndighetens årsredovisningar, budgetunderlag, verksamhetsplaner och andra interna dokument har också utgjort viktiga underlag.

Vår analys av de skriftliga källorna har kompletterats med intervjuer med SGU:s ledningsgrupp. Vi har intervjuat generaldirektören, samtliga avdelningschefer, stabschefer och en ersättare för personalchefen. Vi har också besökt ett filialkontor i Göteborg för en gruppintervju med personalen. Vidare har vi varit i Luleå och besökt *Bergsstaten* som är en organisatorisk enhet inom SGU. Där intervjuade vi Bergsstatens chef, bergmästaren, och delar av personalen.

Statskontoret har hållit två fokusgrupper med personal som inte har en chefsjänst. Vår strävan var att så många enheter som möjligt skulle vara representerade. Av kontoren ute i landet är det dock bara filialkontoret i Stockholm som var representerat (enheten Förenade områden). I fokusgrupperna ingick personal med kärnkompetens respektive stödkompetens. De företrädde kompetenserna var geolog,

geofysiker, geokemist, civilingenjör, utredare, informatör, jurist, ekonom, systemadministratör och registrator.

Statskontoret har intervjuat företrädare för 18 externa intressenter och användare av SGU:s information. Bland dessa är Sjöfartsverket, SMHI och Lantmäteriet så kallade karteringsmyndigheter. SMHI är även en av de myndigheter som ansvarar för vattenförvaltningen. Övriga myndigheter med ansvar för vattenförvaltning som vi har intervjuat är företrädare för Havs- och vattenmyndigheten (HaV), Livsmedelsverket och Vattenmyndigheten Bottenviken. Vi har även intervjuat tjänstemän vid Statens geotekniska institut (SGI), Naturvårdsverket, Trafikverket, Försvarsmakten, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Göteborgs kommun och Sida. Därutöver har vi intervjuat företrädare för branschorganisationerna Sveriges bergmaterialindustri och Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (SveMin). Sveriges bergmaterialindustri representerar företag som bryter grus och annat bergmaterial medan SveMin representerar företag som bryter och producerar mineral och metaller. Vi har även träffat företrädare för Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB), en forskare vid Luleå tekniska universitet och tjänstemän vid Vetenskapsrådet.

Vi har även intervjuat berörda tjänstemän vid Näringsdepartementet, Miljödepartementet, Landsbygdsdepartementet, Socialdepartementet och Försvarsdepartementet.

1.3.3 Definitioner och avgränsningar

Enligt uppdraget ska Statskontoret belysa vilka arbetsuppgifter som har sin grund i efterlevnad och genomförande av regelverk på EU-nivå samt belysa vilka arbetsuppgifter som är förordningsstyrda eller på andra sätt givna av regeringen. Statskontoret ska även belysa omfattningen av egeninitierad verksamhet.

I det följande kommer vi att använda begreppet författningsstyrd verksamhet om de delar av verksamheten som regleras av lagar eller annan typ av författning. Myndighetens instruktion, som fastställs i en förordning, är en sådan. I framställningen kommer vi emellertid att i viss mån skilja mellan den verksamhet som styrs enbart av instruktionen och den verksamhet som styrs av andra författningar. De delar av SGU:s verksamhet som är givna av lagar eller andra författningar

(utom instruktionen) gäller framför allt prövning av ansökningar om tillstånd för undersökning eller utvinning av mineraler, sand-, grus- och stentäkt. Andra författningsstyrda delar av verksamheten handlar om SGU:s tillsynsansvar, föreskriftsarbete, uppgifter om riksintressen och vissa remissyttranden.

När det gäller uppdragsfrågan att belysa omfattningen av den egeninitierade verksamheten har vi funnit att begreppet inte har någon allmänt vedertagen definition. Vi har valt att definiera egeninitierad verksamhet som sådan verksamhet där vi uppfattar att det finns ett stort inslag av eget initiativ från SGU:s sida. Utifrån denna definition har vi identifierat ett antal aktiviteter, satsningar eller annan verksamhet som utifrån vår definition kan betraktas som egeninitierad.

Angående frågan i uppdraget till Statskontoret att belysa uppföljningen av de olika verksamhetsgrenarna så har Statskontoret, efter samråd med Näringsdepartementet, inriktat redovisningen mot att ge exempel på skillnader i uppföljningen mellan de olika avdelningarna.

Vad gäller intern styrning och resultatredovisning har vi framför allt studerat dokumentation från de senaste fyra åren. Avgränsningen innefattar ändå tiden strax före och efter en större omorganisering av verksamheten. I några fall har vi gjort jämförelser längre tillbaka i tiden.

1.3.4 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Projektet har genomförts av en projektgrupp bestående av Charlotte Andersson (projektledare) och Kristina Swiech. Gunnar Gustafsson deltog i inledningsfasen av projektet.

Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. SGU har getts möjlighet att faktagranska och kommentera delar av ett utkast till kapitel 2, 3 och 4.

1.4 Disposition

I kapitel 2 presenterar vi de yttre ramar statsmakterna har gett för SGU:s verksamhet genom ledningsform, organisation, uppgifter, mål och ekonomiska resurser. Vi redovisar regeringens och Regeringskansliets samlade styrning av myndigheten. Vi belyser även den speci-

fika frågan om vilka arbetsuppgifter som är författningsstyrda och vilka som har sin grund i genomföranden av regelverk på EU-nivå.

I kapitel 3 beskriver och analyserar vi hur SGU tolkar och operationaliserar sitt uppdrag samt hur myndigheten organiserar, styr och följer upp sin verksamhet. I kapitlet behandlar vi även de specifika frågorna i vårt uppdrag om framtidsplanerna för karteringen, den egeninitierade verksamheten och den nya organisationsstrukturen.

I kapitel 4 beskriver och analyserar vi SGU:s resultat utifrån myndighetens egen redovisning, olika intressenters bedömningar samt våra iakttagelser om verksamhetens resultat i övrigt. I detta kapitel belyser vi även uppföljningen av de olika verksamhetsområdena.

I kapitel 5 identifierar och analyserar vi interna och externa förhållanden som vi bedömer har särskild betydelse för myndighetens resultat. Bedömningen gör vi mot bakgrund av de förhållanden som har framkommit i tidigare kapitel. Vi redovisar också förhållanden som vi bedömer är särskilt viktiga för att SGU framöver ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

I bilaga 1 finns regeringsuppdraget, i bilaga 2 redovisas SGU:s karteringsprojekt 2013–2017, i bilaga 3 redovisas identifierad egeninitierad verksamhet och i bilaga 4 beskrivs SGU:s miljömålsarbete och internationella arbete.

2 Myndighetens uppgifter, mål och resurser

Sveriges geologiska undersökning (SGU) är förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering. En av SGU:s viktigaste uppgifter är att samla in, bearbeta och tillhandahålla geologisk information. SGU samlar in uppgifter genom kartering och annan typ av insamling. Kartering är den process där geologer och geofysiker i fält systematiskt kartlägger olika geologiska parametrar. Det kan bland annat avse jordarternas utbredning, markens innehåll av mineraler och metaller, vilka bergarter som finns var och grundvattenförekomster. Insamling och bearbetning görs även av exempelvis andra myndigheters och organisationers geologiska information, som till exempel kommuners data om grundvatten.

SGU har bedrivit verksamhet i 150 år. I detta kapitel beskriver vi de ramar som regeringen och riksdagen har angett för SGU:s verksamhet genom ledningsform och organisation samt tilldelade uppgifter och ekonomiska resurser. Vi analyserar även regeringens och Regeringskansliets samlade styrning av SGU.

2.1 Ledning och organisation

Enligt förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning leds myndigheten av en myndighetschef som är generaldirektör. Vid myndigheten ska det finnas ett insynsråd med högst sju ledamöter.

Sedan den 1 januari 2009 finns det en organisatorisk enhet¹ inom SGU benämnd Bergsstaten, vilken tidigare var en egen myndighet. Bergsstaten leds av en bergmästare som beslutar i frågor enligt minerallagen (1991:45). Bergmästaren förordnas av regeringen. Bergsstaten ansvarar för sina beslut och för sin verksamhet inför myndighetens ledning. Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att Bergsstaten tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt samt att den redovisas på ett tillförlitligt sätt.² Regeringen har i övrigt inte angett några riktlinjer för SGU:s organisering.

2.2 SGU:s författningsstyrda uppgifter

SGU:s uppgifter och ansvar beskrivs både i myndighetens instruktion och i flera andra författningar. En del av uppgifterna har sin grund i EU:s regelverk. Ytterligare uppgifter, men av mer temporär karaktär, framgår av regleringsbrev och särskilda uppdrag till myndigheten (se avsnitt 2.4). Sammanfattningsvis ska SGU i huvudsak arbeta för att ge tillgång till geologisk information, att landets mineralresurser nyttjas på ett hållbart sätt och att miljön värnas genom att förorenade områden saneras och grundvatten ges förutsättningar att hålla god kvalitet.

2.2.1 Uppgifter som ska utföras enligt instruktionen

Enligt instruktionen är en av SGU:s huvudsakliga uppgifter att tillhandahålla geologisk information för samhällets behov på kort och lång sikt. SGU ska samla in, förvalta och utveckla informationen i syfte att göra den tillgänglig och lätt att använda.

SGU har även flera myndighetsuppgifter. Det gäller handläggning av ärenden utifrån minerallagen (1991:45), lagen om kontinentalsockeln (1966:314) och rennäringslagen (1971:437). Myndigheten ska ta emot uppgifter enligt lagen (1975:424) om uppgiftsskyldighet vid grund-

¹ Begreppet organisatorisk enhet infördes genom en ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning (SFS 2012:805), som trädde i kraft den 1 januari 2013. Dessförinnan benämndes Bergsstaten som ett särskilt beslutsorgan.

² 13–14 §§ förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

vattentäcksundersökning och brunnborrning samt lämna uppgifter om riksintressen utifrån miljöbalken (1998:808). SGU ska även lämna underlag för tillämpningen av plan- och bygglagen (2010:900), såsom jordartsinformation för skredbedömning inför byggande.

Flera uppgifter rör miljöarbete och två specificerade miljökvalitetsmål. SGU ska vidta åtgärder för att nå etappmålen om efterbehandling av förorenade områden inom miljökvalitetsmålet Giftfri miljö. Som ett led i detta arbete ska SGU sanera och återställa förorenade områden där staten har ett eget ansvar för avhjälpande, men där den statliga aktören inte finns kvar. Dessutom kan SGU på begäran av en kommun vara huvudman för ett saneringsprojekt som helt eller delvis utförs med statsbidrag.³ Andra uppgifter är att avveckla och miljösäkra de anläggningar som använts för statens civila beredskapslagring av olja och bedriva miljökontroll vid det statliga gruvfältet i Adak. SGU ska även bedriva miljöarbete knutet till miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet. Här ingår att samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i förhållande till målet. (SGU:s miljömålsarbete beskrivs närmare i bilaga 4.)

Inom vissa områden är instruktionen utformad med ett krav på att SGU ska främja, stödja eller verka för något. SGU ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås. Därutöver ska SGU främja och stödja riktad grundforskning och tillämpad forskning inom det geovetenskapliga området. När det gäller landets mineralresurser ska SGU verka för ett hållbart nyttjande och för att främja hållbar tillväxt och företagande inom sektorn. I denna uppgift ingår bland annat att marknadsföra Sverige som prospekteringsland och ge vägledning och information till företag som planerar att prospektera i Sverige.

En del uppgifter ska utföras i den mån det bedöms lämpligt utifrån mål och uppgifter i övrigt. Det gäller SGU:s medverkan i internationellt samarbete och internationella utvecklingsprojekt. När det gäller EU-arbete ska SGU delta i EU-samarbete inom sitt verksamhetsområde.

³ SGU väljer själva om de vill åta sig ett uppdrag som huvudman.

2.2.2 Frivilliga uppgifter med tillhörande krav

Instruktionen anger också uppgifter som kan karaktäriseras som frivilliga för SGU att utföra. Bland annat får myndigheten bedriva uppdragsverksamhet och tjänsteexport under förutsättning att verksamheten utförs mot en avgift. Tjänsteexporten ska vara kopplad till SGU:s verksamhetsområde och uppdragsverksamheten får omfatta vissa specificerade tjänster såsom att tillhandahålla eller bedriva:

- konsulttjänster inom SGU:s expertområde,
- miljöövervakning,
- utrustning och datalagring,
- kurser och utbildningar,
- tjänster avseende myndighetens dokumentation.

Ett uttryckligt krav från regeringen är att uppdragsverksamheten inte får komma i konflikt med myndighetens verksamhet och att konkurrens med privata aktörer ska undvikas. Bestämmelsen om uppdragsverksamheten fick sin nuvarande utformning genom ändringar i instruktionen som trädde i kraft i mars 2011 och januari 2013.⁴ Tidigare framgick i princip endast att SGU fick bedriva uppdragsverksamhet mot en avgift. SGU får besluta om avgifternas storlek och disponera inkomsterna från både tjänsteexport och uppdragsverksamhet.

2.2.3 Många uppgifter specificeras i andra författningar

Flera av SGU:s uppgifter specificeras i eller styrs närmare av andra författningar än instruktionen. Det gäller särskilt prövning av ansökningar om tillstånd för undersökning eller utvinning av mineraler samt sand-, grus- eller stentäkt. Andra sådana områden är SGU:s tillsynsansvar, föreskriftsarbete, ansvaret för att lämna uppgifter om riksintressen och att vara remissinstans. Vissa av de författningar som styr SGU:s verksamhet är ett led i implementeringen av EU:s regelverk.

⁴ SFS 2011:81 och SFS 2012:805.

2.3 Regleringen av arbetsuppgifterna

Statskontoret har identifierat och kategoriserat SGU:s mer konkreta arbetsuppgifter, vilka särskilda författningar som styr dem samt vilken avdelning eller stab vid myndigheten som ansvarar för uppgiften. Vi har sammanställt detta i tabell 1. Efter tabellen följer en kort beskrivning av respektive arbetsuppgift och vi belyser här även vilka arbetsuppgifter som har sin grund i EU:s regelverk. SGU:s organisation beskriver vi närmare i kapitel 3.

Tabell 1 Arbetsuppgifter styrda av författning

Arbetsuppgift	Författning	Ansvarig avdelning/stab
Tillståndsprövning	minerallagen (1991:45) mineralförordningen (1992:285) rennäringslagen (1971:437) lagen (1966:314) om kontinentalsockeln	Bergsstaten FoV ⁵ FoV FoV
Tillsyn	minerallagen (1991:45) kontinentalsockelförordningen (1966:315)	Bergsstaten FoV
Föreskriftsarbete	mineralförordningen (1992:285) förordningen (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön förordning (1975:424) om uppgiftsskyldighet vid grundvattentäktsundersökning och brunnsborrning.	FoV FoV FoV
Utse riksintressen	miljöbalken (1998:808) förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden	Samhällsplanering och Mineralresurser
Ta emot information	lagen (1975:424) om uppgiftsskyldighet vid grundvattentäktsundersökning och brunnsborrning mineralförordningen (1992:285)	Mark och grundvatten Bergsstaten
Besvara remisser	förordningen (1985:626) om vissa torvfyndigheter förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.	Samhällsplanering Samhällsplanering samt Mark och grundvatten
Vattenförvaltning	förordningen (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön	Mark och grundvatten
Tillhandahålla geografisk information	förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation	Geodata

⁵ Staben Forskning och verksamhetsstöd.

2.3.1 Tillståndsprövning

SGU:s tillståndsprövning sker utifrån minerallagen, mineralförordningen, rennäringslagen och lagen om kontinentalsockeln. Ansökningar om tillstånd kommer främst från företag.

Det behövs tillstånd för att få undersöka om det finns mineralfyndigheter i ett visst område. Om en fyndighet påträffas behövs ytterligare tillstånd för att denna ska få brytas vid gruvdrift, så kallad bearbetningskoncession. Sådana ansökningar prövas av Bergsstaten utifrån minerallagen och avser undersökningstillstånd, förlängning av undersökningstillstånd och bearbetningskoncession.

Övriga ansökningar prövas av staben Forskning och verksamhetsstöd (FoV). Vid ansökningar utifrån mineralförordningen prövas om gruvmätare har den utbildning som krävs för att utföra gruvmätning samt upprätta och komplettera gruv- och borrhålskartor. Ansökningarna enligt rennäringslagen avser rätten att tillgodogöra sig vissa mineraler, som inte omfattas av minerallagen, på renbetesfjäll. Det är ofta företag inom grusentreprenadbranschen som vill utvinna sand, grus eller sten för att användas i infrastrukturprojekt. Ansökningarna utifrån lagen om kontinentalsockeln avser tillstånd för att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln. Även här avses sand-, grus- eller stentäkt. Det kan till exempel vara ett företag som vill ta upp och återanvända bottenmaterial för utbyggnad av ett färjeläge.

2.3.2 Tillsyn och ingripanden

SGU utövar tillsyn enligt två lagar och har befogenheter kopplade till denna uppgift. Bergmästaren har tillsyn över att minerallagen efterlevs. Om innehavaren av ett undersökningstillstånd eller en bearbetningskoncession inte fullgör sina skyldigheter får bergmästaren meddela förelägganden, förbjuda arbetet eller återkalla tillståndet.

SGU:s stab Forskning och verksamhetsstöd har tillsyn över att villkor för tillstånd enligt lagen om kontinentalsockeln efterlevs. Om en innehavare av ett tillstånd inte följer de villkor som anges i beslutet kan SGU kräva att innehavaren betalar vite. Vid uppenbar fara för allmänt intresse får SGU förbjuda fortsatt arbete.

2.3.3 Föreskriftsarbete

SGU har genom flera författningar bemyndigats att utfärda föreskrifter. I juni 2013 hade SGU utfärdat totalt åtta grundföreskrifter.⁶ Föreskrifterna riktar sig till företag inom mineralsektorn och till vattenmyndigheterna i deras arbete med vattenförvaltning.

Bemyndigandet i mineralförordningen gäller gruv- och borrhålskartor, behörighet att utföra gruvmätning och undersökningstillstånd. Bemyndigandena i förordningen om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön avser grundvatten inom bland annat områdena kartläggning och analys, förvaltningsplaner, åtgärdsprogram och övervakningsplaner. Förordningen och föreskrifterna är ett led i genomförandet av två EU-direktiv.⁷

SGU har också befogenhet att ge ut föreskrifter för hur man verkställer lagen om uppgiftsskyldighet vid grundvattentäktsundersökning och brunnborrning. SGU har dock inte gett ut någon sådan föreskrift.

2.3.4 Lämna uppgifter om riksintressen

SGU ansvarar för att lämna uppgifter om vissa områden som riksintressen. Bestämmelser om riksintressen finns i 3 och 4 kapitlet miljöbalken och förordningen om hushållning med mark- och vattenområden m.m. Enligt regelverket ska SGU, liksom vissa andra myndigheter, lämna uppgifter till länsstyrelserna om vilka områden de bedömer vara av riksintresse utifrån förekomsten av vissa fyndigheter. Ett riksintresse ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra utvinningen av fyndigheterna på området.

2.3.5 Ta emot information

Enligt lagen om uppgiftsskyldighet vid grundvattentäktsundersökning och brunnborrning är den som yrkesmässigt utför borrning eller liknande arbete avseende grundvatten eller bergvärme skyldig att skriftligen lämna en redogörelse för arbetet och dess resultat till SGU. SGU

⁶ Ändringsföreskrifter och konsoliderad version av en föreskrift är inte medräknade.

⁷ EU:s direktiv (2000/60/EG) om upprättandet av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område och EU:s direktiv (2006:118/EG) om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring.

samlar in information om brunnborrning via databasen Brunnsarkivet och utredningar i utredningsarkivet.

När gruvarbete påbörjas, nedläggs, avbryts för en längre tid än sex månader eller återupptas ska detta, enligt mineralförordningen, genast anmälas hos bergmästaren.

2.3.6 Besvara remisser

SGU har utifrån två författningar i uppgift att besvara remisser. Enligt förordningen om vissa torvfyndigheter prövar länsstyrelsen ansökningar om undersökning och bearbetning av torvfyndigheter för utvinning av energi. Vid prövningen ska länsstyrelsen inhämta yttranden bland annat från SGU.

Enligt förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska en myndighet eller kommun samråda med SGU innan den beslutar om områdesskydd vad gäller grundvatten, såvida det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för SGU. Kustbevakningen ska inhämta SGU:s synpunkter innan den meddelar föreskrifter om tillstånd till marinvetenskaplig forskning.

2.3.7 Tillhandahålla geografisk information

I förordningen om geografisk miljöinformation preciseras vilken geografisk information olika myndigheter ansvarar för. SGU har inom sitt ansvarsområde informationsansvar för bland annat geologiska förhållanden, markens sammansättning, vissa förhållanden mellan människors hälsa och miljö samt placering och användning av anläggningar och platser för miljöövervakning.

Förordningen är ett led i genomförandet av EU:s direktiv Inspire.⁸ I Inspire finns bestämmelser om en infrastruktur för geografisk information inom EU. Informationen ska ha elektronisk form och vara användbar för verksamheter som kan påverka människors hälsa eller miljö. Syftet med direktivet är att förbättra förutsättningarna för att nå de

⁸ EU:s direktiv (2007/2/EG) om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen. Inspire står för Infrastructure for Spatial information in Europe.

miljöpolitiska målen och att underlätta utbyte av data för beslutsfattare och andra samhällsaktörer.

2.4 Styrningen genom regleringsbrevet

Till skillnad från styrningen av uppgifterna genom instruktionen och övriga författningar kan regleringsbrevet och möjligheten att lägga särskilda uppdrag på SGU ses som ett uttryck för en mer kortsiktig eller tillfälligt behovsanpassad styrning av myndigheten.

2.4.1 Minskad styrning genom regleringsbrevet

I regleringsbrevet för 2013 ger regeringen SGU ett uppdrag samt ställer två krav på återrapportering. Inga mål för verksamheten anges.

Statskontoret har översiktligt studerat regeringens styrning av SGU genom regleringsbrevet för perioden 2006–2013. Under perioden 2006–2008 var styrningen detaljerad med många mål och uppdrag samt krav på återrapportering. Exempelvis fanns i regleringsbrevet för 2006 tio mål för SGU:s olika verksamhetsgrenar med krav på återrapportering för nio av dem. Dessutom fanns tio uppdrag. I regleringsbrevet för 2008 utökades målen för den geologiska informationen.

Karteringsverksamheten var under lång tid detaljstyrd. I regleringsbrevet för 1999 fick SGU nya mål för karteringsverksamheten som innebar att SGU till 2008 skulle tillhandahålla rikstäckande behovsanpassad geologisk information. I regleringsbrevet för 2008 fick SGU åter nya detaljerade mål för karteringsverksamheten som sträckte sig till 2012, 2014 och 2015.⁹ Av regleringsbrevet framgick var och hur den geologiska informationen skulle samlas in. Det kunde exempelvis anges att SGU till 2014 skulle samla in berggrundsgeologisk information för vissa namngivna områden.

På ett generellt plan minskade innehållet i och styrningen genom regleringsbrevet betydligt från och med 2009. I stort sett togs samtliga mål, återrapporteringskrav och uppdrag bort. Kvar fanns endast de långsiktiga målen för karteringsverksamheten. Förändringen inträffade i sam-

⁹ Målen byggde på förslag som SGU på uppdrag av regeringen presenterade i rapporten *Inriktning och mål för SGU efter 2008*, som skrevs på uppdrag av regeringen. Dnr 04:2138/2005. 2007-02-26.

band med att den nuvarande instruktionen för SGU trädde i kraft den 1 januari 2009. Vissa uppgifter som tidigare hade angetts i regleringsbrevet fördes över till instruktionen. Det gällde bland annat SGU:s arbete med miljökvalitetsmål och förorenade områden. Målen för karteringsverksamheten fanns kvar i regleringsbrevet fram till och med 2011, men togs därefter bort. Näringsdepartementets förklaring till detta är att man ville undvika en detaljstyrning av myndigheten.

Förändringen kan bland annat ses i ljuset av att regeringens styrning av myndigheterna förändrades med den senaste förvaltningspolitiska propositionen.¹⁰ Instruktionen blev det grundläggande instrumentet för regeringens styrning av myndigheterna och där uppgifter och mål tydligt skulle framgå. Regleringsbrevets roll i styrningen förändrades mot färre mål och krav på återrapportering.

I regleringsbrevet för 2010 tillkom ett nytt mål som innebar att SGU med anledning av Märkesåret 2009¹¹ skulle utveckla samarbetet med finländska myndigheter. Samarbetet med Finland pekas ut även i de två följande årens regleringsbrev, trots att Märkesåret endast pågick under 2009.

2.4.2 Ett minskat antal särskilda regeringsuppdrag

SGU har till Statskontoret redovisat de särskilda uppdrag som myndigheten har fått av regeringen från 2008 till maj 2013, det vill säga uppdrag som har lämnats vid sidan av regleringsbreven. De flesta uppdrag, totalt 17, kom via Näringsdepartementet och gällde beredning av ärenden utifrån lagen om kontinentalsockeln. Majoriteten av dessa beredningsuppdrag gavs de tre första åren. Under 2008 och 2009 fick SGU fyra regeringsuppdrag via Näringsdepartementet som inte avsåg ärendeberedning. Ett av dessa gällde att inordna Bergsstatens verksamhet i SGU. Dessutom gav regeringen 2010 via Försvarsdepartementet SGU i uppdrag att företräda staten i frågor om sanering vid den före detta räddningsskolan i Rosersberg.

¹⁰ Prop. 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, SOU 2007:75, Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.

¹¹ Märkesåret 2009 är ett regeringsprojekt för att uppmärksamma 200-årsminnet av att Sverige och Finland 1809 gick skilda vägar efter att ha varit ett land.

Under perioden 2011 till maj 2013 fick SGU inte några särskilda regeringsuppdrag, förutom att bereda ärenden utifrån lagen om kontinentalsockeln. Antalet särskilda regeringsuppdrag har således minskat under den studerade perioden.

2.5 Mål och målgrupper

Målen för verksamheten och de målgrupper verksamheten ska rikta sig till är viktiga för att SGU ska kunna göra prioriteringar och följa upp sin verksamhet.

2.5.1 Några få mål angivna för verksamheten

Regeringen har angett några få mål för SGU:s verksamhet. I regeringsbrevet för 2013 finns, som nämnts tidigare, inga mål uppsatta. Däremot går det att utläsa några mål av myndighetens instruktion. Ett mål är att SGU ska se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över ska vara kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag. Ett annat är att den geologiska information som myndigheten tillhandahåller ska tillgodose samhällets behov på såväl kort som lång sikt.

Övriga mål som regeringen har satt upp för SGU avser såväl hållbarhet inom mineralsektorn som miljöarbete. SGU ska verka för att skapa goda förutsättningar för ett hållbart nyttjande av landets mineralresurser och främja hållbar tillväxt och företagande inom sektorn. SGU ska även verka för att riksdagens generationsmål för miljöarbete och miljö kvalitetsmål nås. SGU har pekat på att det finns en styrka i att myndigheten har ansvar inom såväl mineralsektorn som miljöområdet. Såväl SGU som externa aktörer har pekat på att det dubbla ansvaret ställer särskilda krav på att SGU är trovärdig i sin roll som objektiv expertmyndighet.

2.5.2 Två utpekade målgrupper för verksamheten

I myndighetens instruktion pekas främst två målgrupper ut – samhället och mineralsektorn. Målgrupperna har dock inte getts någon närmare definition i instruktionen, även om några specifika myndigheter pekas ut. Andra författningar och regeringsbrevet ger viss vägledning.

Att SGU själv identifierar viktiga målgrupper och intressenter för verksamheten är en central uppgift för myndigheten. Detta gäller inte minst eftersom ett av målen för verksamheten är att tillhandahålla information som ska uppfylla vissa behov hos dem som mottar den. I samband med att myndigheten genomförde en omorganisation i januari 2010 lade man stor vikt vid att den nya organisationen skulle vara mer användarorienterad och spegla de olika målgrupperna. Detta återkommer vi till i kapitel 3.

2.5.3 Många och breda kontaktytor i verksamheten

SGU har i den löpande verksamheten många kontaktytor med myndigheter, företag och andra aktörer. Inom mineralsektorn är gruv- och prospekteringsindustrin viktiga målgrupper. Företag i branschen är i behov av SGU:s information och kunnande när det gäller malm och mineraler. De kommer också i kontakt med Bergsstaten vid ansökningar om undersöknings- eller bearbetningstillstånd. Andra samarbetspartners är branschorganisationer, såsom Sveriges bergmaterialindustri och SveMin.

Kommuner och länsstyrelser är några av SGU:s viktigaste målgrupper. De är i behov av geologisk information om till exempel berggrund, jordlager och grundvatten för olika ändamål. Kommuner behöver geologisk information inom områden som samhällsplanering, byggverksamhet, infrastruktur, naturvård och turism. Det kan också vara information som behövs för att anlägga brunnar, hushålla med naturresurser, bedöma risker eller som ett led i miljömålsarbetet. (Se bilaga 4 för en beskrivning av miljömålsarbetet.) Länsstyrelser och vattenmyndigheter behöver geologisk information i sitt arbete med vattenförvaltningen, bland annat för att karakterisera vattenförekomster.

I instruktionen anges att SGU ska samverka med vissa utpekade aktörer. Det gäller Naturvårdsverket i arbetet med förorenade områden och Havs- och vattenmyndigheten (HaV) i frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön. Där anges vidare att SGU ska samverka med myndigheter och organisationer i andra länder när det gäller EU-arbetet.

Samarbetet med HaV avser i huvudsak grundvatten och sker utifrån ramdirektivet för vatten, miljö kvalitetsmålen för vatten och den nationella miljöövervakningen. Ett visst samarbete sker även inom marin-geologin. HaV har en samordningsgrupp för havs- och vattenmiljöfrågor (SamHav) där bland andra SGU ingår. Samverkan med Naturvårdsverket sker inom miljöområdet samt mer specifikt förorenade områden.

Även forskare kan ses som en målgrupp genom att SGU har till uppgift att främja och stödja geovetenskaplig forskning. SGU har också kontakt med forskningsinstitut samt flera universitet och högskolor.

När det gäller karteringsverksamheten samarbetar SGU i huvudsak med Lantmäteriet, Trafikverket, SMHI och Sjöfartsverket. SGU samarbetar också med många myndigheter inom området geografiska data, som ett led i genomförandet av Inspire-direktivet. Lantmäteriet har det samordnande ansvaret för genomförandet av direktivet och har Geodatarådet till stöd för sitt arbete, där SGU och flertalet andra myndigheter med informationsansvar ingår. Dessutom har ett samverkansavtal, Geodatasamverkan, ingåtts mellan ett tjugotal myndigheter och organisationer, bland andra SGU. När det gäller geologisk information har SGU även kontakt med Trafikverket och Livsmedelsverket utifrån frågor om planering av transportsystem respektive dricksvatten. Även konsulter, näringsidkare och i viss mån enskilda personer tar del av SGU:s geologiska information.

Statens geotekniska institut (SGI) och SGU samverkar i frågor om ras, skred, stranderosion och förorenade områden. Andra samarbetspartners är Sida när det gäller tjänsteexport och internationellt utvecklingssamarbete och Boverket i arbetet med områden av riksintresse. Därutöver har SGU ett avtal med Försvarsmakten om att tillhandahålla geografiska data. Myndigheten har också ett visst informationsutbyte med Vetenskapsrådet.

2.6 Myndighetens ekonomiska resurser

År 2012 uppgick SGU:s intäkter till totalt 290 miljoner kronor. Verksamheten finansieras huvudsakligen genom anslag, men även bidrag och avgifter utgör viktiga intäktskällor.

2.6.1 Verksamheten finansieras till 80 procent av anslag

Som framgår av tabell 2 har de intäkter som finansierat SGU:s verksamhet legat på mellan 224 och 290 miljoner kronor under perioden 2008–2012. Anslag har stått för cirka 80 procent av intäkterna under hela perioden. År 2012 utgjorde anslagen 81 procent, avgifter 8 procent, bidrag 10 procent och finansiella intäkter 1 procent av intäkterna. Andelen avgiftsintäkter har minskat något medan andelen bidragsintäkter har ökat under samma period. I tabellen ingår inte anslag som används till transfereringar eftersom de inte finansierar verksamheten och vi har heller inte redovisat de finansiella intäkterna eftersom de är av mycket liten omfattning.

Tabell 2 Finansieringen av SGU:s verksamhet åren 2008–2012
(miljoner kronor)

	2008	2009	2010	2011	2012
Anslag	193	182	190	205	237
varav sakanslag ¹²	19	10	20	25	24
Avgifter	31	27	25	24	23
Bidrag	11	15	21	30	30
Totalt	235	224	236	259	290

Källa: SGU:s årsredovisningar för 2008–2012.

2.6.2 Medel från fyra anslag

SGU disponerar medel från tre anslag och transfererar medel från ett anslag, Geovetenskaplig forskning. Anslagen finns inom två utgiftsområden.

¹² Här ingår inte anslaget Geovetenskaplig forskning, medel som SGU fördelar till externa forskningsprojekt. Eftersom anslaget endast används för transferering är det inte en del av verksamhetens intäkter.

Utgiftsområde 24 Näringsliv

- Geologisk undersökningsverksamhet m.m. (1:8)
- Geovetenskaplig forskning (1:9)
- Oljelagringsanläggningar m.m. (1:10)

Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård

- Sanering och återställning av förorenade områden
(Naturvårdsverkets anslag 1:4, ap. 3)

Av tabell 3 framgår regeringens totala anslagstilldelning för SGU åren 2009–2013, medan det av tabell 2 ovan framgår vilka medel SGU har förbrukat för att täcka sina kostnader. Som framgår längre fram har SGU inte förbrukat sina tilldelade anslag. Tillsammans med att den föregående tabellen inte innehåller anslag avsedda för transfereringar, innebär det att anslagssummorna skiljer sig åt i de båda tabellerna.

Tabell 3 Anslag för SGU:s verksamhet åren 2009–2013 (miljoner kronor)

Anslag	2009	2010	2011	2012	2013
Geologisk undersökningsverksamhet m.m.	171	179	180	217	218
Geovetenskaplig forskning	6	6	6	6	6
Oljelagringsanläggningar m.m.	12	8	8	8	14
Sanering och återställning av förorenade områden	7	11	26	21	21
Totalt	196	204	220	252	259

Källa: SGU:s årsredovisningar åren 2009–2012 samt SGU:s och Naturvårdsverkets regleringsbrev 2013.

Anslaget Geologisk undersökningsverksamhet får användas för myndighetsverksamhet inom SGU och kan därmed sägas vara myndighetens förvaltningsanslag. Övriga tre anslag får användas för specificerade ändamål, vilka kan benämnas sakanslag.

För 2013 uppgår förvaltningsanslaget till 218 miljoner kronor. För perioden 2012 till 2015 har SGU fått ett resurstillskott om 30 miljoner kronor per år. Det innebär en höjning av förvaltningsanslaget med motsvarande belopp. Enligt budgetpropositionen¹³ ska tillskottet användas

¹³ Prop. 2011/12:1.

för en förstärkt satsning på kvalificerad mineralinformation med mera. I regleringsbrevet finns inga andra villkor eller återrapporteringskrav kopplande till resurstillskottet.

Anslaget för Geovetenskaplig forskning får användas för att främja och stödja riktad geovetenskaplig grundforskning och tillämpad forskning. Anslaget avser de medel SGU delar ut till forskningsprojekt efter ansökan från universitet och högskolor. Medlen används således inte i SGU:s egen verksamhet. Anslaget låg under 2013 på cirka 6 miljoner kronor. De medel som myndigheten använder för egen forskning tas från förvaltningsanslaget.

Anslaget Miljösäkring av oljelagringsanläggningar får användas för att täcka statliga kostnader för efterbehandling av tömda oljeanläggningar och det statliga gruvfältet Adak. Anslaget låg under 2013 på 14 miljoner kronor.

Medel från anslaget Sanering och återställning av förorenade områden, vilket uppgick till 21 miljoner kronor år 2013, får SGU via Naturvårdsverket. Enligt Naturvårdsverkets regleringsbrev får anslaget användas för inventering, ansvarsutredningar, undersökningar och miljökontroll vid förorenade områden där staten har ett visst ansvar och ingen annan myndighet kan svara för avhjälpandet.

SGU har inte förbrukat sina anslag fullt ut. När det gäller förvaltningsanslaget fanns ett överföringsbelopp på cirka 4,5 miljoner kronor vid 2011, som ökade till 8 miljoner kronor vid utgången av 2012. Förklaringen till överföringsbeloppet är, enligt SGU, att geofysiska flygmätningar som var planerade till slutet av 2012 inte kunde genomföras på grund av dåliga väderförhållanden. Eftersom överföringsbeloppet för 2012 inte rymdes inom ramen för anslagssparandet begärde SGU, i en skrivelse till Näringsdepartementet¹⁴, utökad ram för anslagssparandet.

När det gäller anslaget för förorenade områden har SGU inte förbrukat de medel som de har tilldelats av regeringen. Vid utgången av 2011 fanns närmare 9 miljoner kronor kvar och 2012 cirka 4,5 miljoner kronor. Dessa medel har SGU inte rätt att anslagsspara, utan de återgår

¹⁴ SGU:s skrivelse till Näringsdepartementet, 2012-11-29, Dnr. 04/2114-2012.

till regeringen vid årets slut. Huvudorsaken till att medlen inte förbrukades under 2011 var, enligt SGU, att Miljödepartementet under samma år informerade om att medel inte fick användas för finansiering av den egna personalens projektledning vid objekt där SGU är huvudman. En annan förklaring var att ett saneringsprojekt försenades närmare två år på grund av att en överenskommelse inte kunde nås med kommunen samt en överklagad upphandling. Den senare förklaringen gäller även för de medel som inte förbrukades 2012.

2.6.3 Bidragsintäkter från myndigheter och företag

SGU:s bidragsintäkter på 30 miljoner kronor för 2012 kommer från två kategorier av verksamhet. De kommer dels från så kallad samfinansierad verksamhet, dels från sådant som SGU benämner uppdragsverksamhet. I årsredovisningen specificeras inte vilka bidrag som avser dessa båda verksamheter. Därför har Statskontoret begärt en redovisning av vilka bidragsintäkter som kan hänföras till respektive verksamhet. Av redovisningen framgår att bidragsintäkterna är ungefär jämnt fördelade mellan de båda verksamheterna. För båda kategorierna av verksamhet kommer bidragen från statliga myndigheter, utländska organisationer, statliga bolag, privata företag och övriga organisationer.

Samfinansierad verksamhet är sådan verksamhet som SGU bedömer är ett komplement till den anslagsfinansierade verksamheten. Under 2012 avsåg 14,7 miljoner kronor av de totala bidragsintäkterna den så kallade samfinansierade verksamheten. Den största delen kom från länsstyrelser. Medlen används när SGU som huvudman sanerar förorenade områden. En annan större bidragsgivare samma år var Lantmäteriet för SGU:s arbete med Inspire. Andra exempel är bidrag från LKAB för projekten Kartering Barents och Geodigitalia, där det senare avser bland annat digitalisering av kartor.

Bidragen för det som SGU benämner uppdragsverksamhet avsåg 15,3 miljoner kronor under 2012 och kommer främst från Havs- och vattenmyndigheten (HaV) och Sida. Enligt SGU:s regleringsbrev för 2013 får bidraget från HaV användas för att utveckla en databas för vattentäkter, ta fram hydrologiskt underlag och stödja vattenmyndigheterna i frågor om nyttjandet av landets grundvattenresurser. Bidraget

från Sida avser projektet MeetingPoints Mining. SGU har även fått bidrag från bland annat Naturvårdsverket för uppdraget att föra över marin mätdata till modern lagringsmedia och från privata företag för Mineraljakten (se bilaga 3).

2.6.4 Avgiftsintäkter från främst uppdragsverksamhet

Av avgiftsintäkterna om cirka 23 miljoner kronor för 2012 kommer drygt 17 miljoner kronor från SGU:s uppdragsverksamhet. Omkring en fjärdedel av avgifterna från uppdragsverksamheten kommer från Sida för projektet Systematic Facilitator Service. Övriga avgiftsintäkter kommer främst från försäljning av databaser, kartor och publikationer samt utthyrning av det egna fartyget Ocean Surveyor. Avgiftsintäkterna tas ut enligt 4 § i avgiftsförordningen.¹⁵

2.6.5 Avgiftsintäkter som SGU inte får förfoga över

Vissa av de avgifter SGU tar ut tillförs statsbudgeten och får inte disponeras av myndigheten. Det gäller de avgifter SGU tar ut i enlighet med minerallagen (1991:45) och kontinentalsockelförordningen (1966:315). Det är främst avgifter för ansökningar och tillstånd att undersöka och utvinna mineraler. Andra avgiftsintäkter som SGU inte får förfoga över är medel från försäljningar av oljelagringsanläggningar.

Under 2012 hade SGU närmare 27 miljoner kronor i intäkter från avgifter de inte får förfoga över. Av dessa utgjorde 95 procent avgifter för ansökningar och tillstånd enligt minerallagen.

2.6.6 Uppdragsverksamheten och tjänsteexporten är blandfinansierad

SGU får bedriva uppdragsverksamhet och tjänsteexport mot avgift.¹⁶ SGU har dock inte definierat sin uppdragsverksamhet på samma sätt som regeringen har gjort i myndighetens instruktion. När SGU redovisar intäkter från uppdragsverksamhet och tjänsteexport ingår både bidragsintäkter och avgiftsintäkter. Av tabell 4 framgår att intäkterna från uppdragsverksamheten inklusive tjänsteexport under perioden

¹⁵ Uppgifterna om övriga avgifter har Statskontoret fått från SGU.

¹⁶ Förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

2008 till 2012 har legat mellan 31 och 37 miljoner kronor per år. Det motsvarar mellan 13 och 16 procent av de totala intäkterna. Den avgiftsbelagda uppdragsverksamheten, inklusive tjänsteexport, hade en omfattning av endast 17 miljoner kronor 2012.

Tabell 4 Utvecklingen av SGU:s intäkter för uppdragsverksamhet åren 2008–2012 (miljoner kronor)

	2008	2009	2010	2011	2012
Intäkter från uppdragsverksamhet	31	33	37	35	32
<i>varav avgifter</i>	25	22	21	19	17
<i>bidrag</i>	6	11	16	16	15

Källa: SGU:s årsredovisningar 2008–2012

Bidragsintäkterna i uppdragsverksamheten kommer i huvudsak från myndighetssamverkan. SGU:s tjänsteexport utgörs av Sida-projekten MeetingPoints Mining (bidrag) och Systematic Facilitator Service (avgifter). Att tjänsteexporten har olika finansieringsformer beror enligt SGU på att Sida har valt att betala ut medlen på olika sätt. Under 2012 stod dessa Sida-projekt för drygt 30 procent av intäkterna i uppdragsverksamheten.

2.7 Regeringens samlade styrning av SGU

SGU sorteras under Näringsdepartementet och behandlas i budgetpropositionen inom ramen för regeringens näringspolitik. I sakfrågorna berörs även andra departement. Den del som har en inriktning mot industri och näringspolitik styrs av Näringsdepartementet och den del som inriktas mot samhällsplanering faller inom Socialdepartementets och Miljödepartementets ansvarsområde. Dessutom finns beröringspunkter med Landsbygdsdepartementet och Försvarsdepartementet. Verksamheten riktad mot samhällsplanerande aktörer utgör en betydande del av SGU:s hela verksamhet (59 procent av verksamhetens kostnad 2012).

SGU:s verksamhet finansieras till viss del genom bidrag från Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket, som båda lyder under Miljödepartementet. Detta betyder att SGU för delar av sin verksamhet

inte styrs av eller rapporterar direkt till regeringen utan andra myndigheter.

Särskilda regeringsuppdrag via andra departement än Näringsdepartementet förekommer sällan. Sedan år 2008 har SGU, enligt den redovisning vi har tagit del av, endast fått ett regeringsuppdrag via ett annat departement, nämligen Försvarsdepartementet. Även den informella styrningen är begränsad från de andra departementen, enligt intervjuer med SGU:s ledning och de berörda departementen. Kontakterna med SGU är ytterst få. Störst är utbytet med Miljödepartementet, men även där är kontakterna få och sker främst på handläggarnivå.

Regeringens instruktion ger SGU relativt stora möjligheter att tolka sitt uppdrag och att göra prioriteringar mellan de olika uppgifterna. Styrningen av karteringsverksamheten har gått från en detaljerad långtidsplan i regleringsbrevet till en generell formulering i myndighetsinstruktionen. Vissa myndighetsuppgifter, som styrs av annan författning än instruktionen, nämns inte alls. Det gäller SGU:s tillsynsansvar enligt minerallagen (1991:45) och lagen (1966:314) om kontinentalsockeln samt SGU:s föreskriftsarbete.

2.8 Sammanfattande iakttagelser

SGU:s övergripande uppdrag är att tillhandahålla geologisk information för samhällets behov. Myndigheten ska även verka för att främja hållbar tillväxt och företagande inom mineralsektorn och arbeta för miljö kvalitetsmål när det gäller grundvatten och förorenade områden.

Vi har funnit att det enbart utifrån instruktionen är svårt att identifiera vad som utgör SGU:s kärnverksamhet och hur de olika uppgifterna ska prioriteras. Tillsyn och föreskriftsarbete är myndighetsuppgifter som ska utföras enligt en annan författning än instruktionen. Dessa uppgifter nämns dock inte i instruktionen.

Regleringsbrevet har gått från en detaljstyrning av verksamheten, särskilt när det gäller karteringsverksamheten, till att omfatta få återrapporteringskrav och uppdrag och helt sakna mål för verksamheten. Omfattningen av den formella styrningen från andra departement än Näringsdepartementet är väldigt begränsad.

3 Organisering och intern styrning

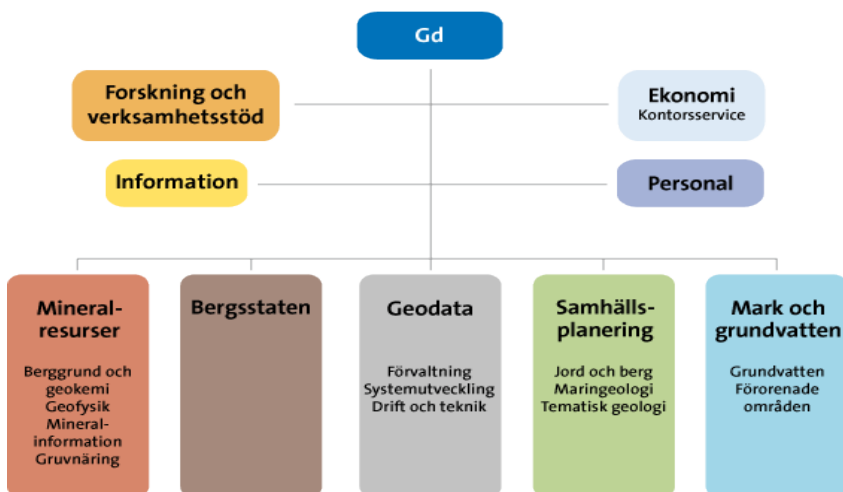
Utifrån de uppgifter och resurser som regeringen och riksdagen har tilldelat SGU har myndighetens ledning ansvar för att organisera och styra verksamheten samt följa upp resultaten och försäkra sig om att verksamheten bedrivs i enlighet med kraven i myndighetsförordningen (2007:515). I detta kapitel beskriver och analyserar vi hur myndigheten tolkar och operationaliserar sitt uppdrag samt följer upp verksamhetens resultat. Vi behandlar också SGU:s organisation och den organisationsförändring som genomfördes 2010 samt ytterligare ett par specifika frågor i uppdraget.

3.1 Myndighetens organisation

SGU är organiserad huvudsakligen enligt en linje-stabprincip med fem avdelningar och fyra staber. Organisationen infördes i januari 2010 och ersatte en matrisorganisation som då hade funnits i två decennier.

Organisationen har en tydlig hierarkisk struktur och är en traditionell linjeorganisation, där avdelningarna huvudsakligen är organiserade i flera enheter.

Figur 2 SGU:s organisation



Organisationen är sedan 2010 användarorienterad, på så sätt att avdelningarna är organiserade kring två så kallade användarsegment. Det innebär att organisationen är avsedd att spegla SGU:s näringspolitiska uppdrag (avdelningarna Mineralresurser och Bergsstaten) och det samhällsplanerings- och miljöpolitiska uppdraget (avdelningarna Samhällsplanering och Mark och grundvatten).

SGU hade hösten 2013 närmare 260 anställda, motsvarande omkring 250 årsarbetskrafter.¹⁷ Personalens fördelning mellan avdelningarna framgår av tabell 5.

¹⁷ Antalet anställda har sjunkit i förhållande till 2008 då antalet var 290.

Tabell 5 Fördelning av personalen över avdelningar och staber hösten 2013

Avdelning/Stab	Antal tjänster
Samhällsplanering	71
Mineralresurser	56
Mark och grundvatten	41
Geodata	29
Bergsstaten	11
Generaldirektör	3
Staben för Forskning och verksamhetsstöd	8
Informationsstaben	11
Ekonomistaben	20
Personalstaben	6
Summa	256

Källa: SGU

Under 2012 var 40 procent av de anställda kvinnor och 60 procent män. Medelåldern var 49 år. Kärnkompetensen utgörs framför allt av geologer men även geofysiker.¹⁸ Tjänstetitelnarna för dessa grupper är statsgeolog respektive statsgeofysiker. Verksledningen består av generaldirektören, de fem avdelningscheferna och de fyra stabscheferna. Större delen av ledningsgruppen består av chefer med en geovetenskaplig bakgrund. I övrigt omfattar ledningsgruppen chefer med en ekonomisk eller personalstrategisk bakgrund.

3.1.1 Avdelningarnas och stabernas ansvarsområden

SGU har fört fram att ett stort utbyte av resurser och kompetens sker mellan avdelningarna.

Avdelningen Mineralresurser är huvudsakligen inriktad på att skapa goda förutsättningar för ett hållbart utnyttjande av landets mineralresurser. Avdelningen ska främst främja prospektering och gruvnäring genom att tillhandahålla information.

Huvuddelen av verksamheten på *avdelningen Samhällsplanering* är inriktad mot länsstyrelser och kommuner, men även andra intressenter som har ett ansvar i samhällsplaneringen. Avdelningen förser samhället med berggrundsgeologisk, jordartsgeologisk och maringeologisk

¹⁸ Uppgifterna är tagna från SGU:s personalförteckning.

information som behövs i planeringen av exempelvis infrastruktursatsningar, naturresurshushållning, miljöövervakning och hantering av georisker.

Avdelningen Mark och grundvatten är även den framför allt inriktad mot aktörer med ansvar för samhällsplanering. Avdelningen ansvarar för information om grundvatten, men även för en betydande del av SGU:s miljömålsarbete. (SGU:s miljömålsarbete beskrivs i bilaga 4.)

Avdelningen Bergsstaten är främst inriktad mot företag inom gruvsektorn. Avdelningen handlägger ansökningar om tillstånd för undersökning och utvinning av mineraler enligt minerallagen (1941: 45) och har tillsyn över att lagen följs.

Ansvarsområdet för *avdelningen Geodata* består av förvaltning och utveckling av den geologiska information som myndigheten samlar in. Avdelningen har även uppgifter av stödjande karaktär. Den ansvarar allmänt för it-frågor på SGU och samordnar arbetet med arkiv och samlingar samt att arkivera och förvalta allmänna handlingar.

Förutom de fem avdelningarna finns det fyra staber med framför allt stödjande uppgifter. En av staberna, *Forskning och verksamhetsstöd (FoV-staben)*, har dock uppgifter som till stor del kan betraktas som kärnverksamhet. Staben handlägger ärenden enligt rennäringslagen (1971:437), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och mineralförordningen (1992:285). Föreskriftsarbetet sker i samarbete mellan juristfunktionen och den berörda avdelningen eller enheten. FoV-staben främjar också grundforskning och tillämpad forskning inom det geovetenskapliga området. Staben ansvarar för att samordna SGU:s uppdragsverksamhet, som bedrivs av personal på avdelningarna.

3.1.2 Processer över avdelningsgränserna

En vanlig utmaning i en linjeorganisation är att kommunikationen mellan de olika avdelningarna, eller ”stuprören”, kan vara dålig. Ett sätt att möta detta i en organisation är att arbeta i processer som sträcker sig över avdelningsgränserna. SGU har definierat huvudprocesser i syfte att skapa effektiva arbetsflöden utifrån ett helhetsperspektiv, från det som kommer in till myndigheten till det slutliga utfallet eller pres-

tationen som lämnar myndigheten. Hösten 2013 har SGU hittills identifierat och beskrivit fem olika huvudprocesser. Dessa är att:

- tillhandahålla geologisk information /expertstöd
- utföra tillståndsprovning/tillsyn enligt minerallagen
- avge expertutlåtanden
- utreda och åtgärda förorenade områden
- utföra uppdrag

Utöver dessa processer finns ett antal avdelningsövergripande grupper som Geologi och Samhällsplanering, Geologi i gruvnäringen och ett prioriteringsråd för it-frågor. Arbetsgrupper för hantering av till exempel miljö kvalitets- och hållbarhetsfrågor finns också.

Arbetet med den geologiska informationsförsörjningen bedrivs oftast i projektform. Organiseringen av projekten, liksom uppföljningen av dem, skiljer sig emellertid åt mellan de olika avdelningarna.

3.1.3 Bergsstatens särställning har aldrig ifrågasatts

Som tidigare framgått regleras i instruktionen att Bergsstaten ska utgöra en organisatorisk enhet med särskilda funktioner. Dess chef, bergmästaren, har enligt instruktionen egna beslutsbefogenheter i ärenden enligt minerallagen. SGU:s arbetsordning ger bergmästaren ytterligare beslutsbefogenheter, exempelvis att besluta om en egen arbetsordning för handläggningen utifrån minerallagen och besvara vissa remisser.

Bergsstaten bildades 1875, men dess ursprung sträcker sig egentligen tillbaka till 1600-talet, då Bergskollegium bildades. Bergsstaten var en självständig myndighet fram till 2009 då den blev en del av SGU.¹⁹ Skälen för förändringen var ekonomiska, administrativa och praktiska.²⁰ I praktiken innebar förändringen dock inte några egentliga skillnader vad gäller någon av dessa aspekter. SGU hade redan tidigare,

¹⁹ Förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning. Förordning (2007:1319) med instruktion för Bergsstaten.

²⁰ Näringsdepartementet, promemoria, Bergsstaten som en självständig enhet inom SGU, 2008-11-24.

sedan 1982,²¹ fungerat som chefsmyndighet för Bergsstaten och skött administrationen, fattat beslut om resurstilldelning, rapporterat resultat och rekryterat personal (utom bergmästaren).²²

Bergsstatens införlivande i SGU innebar dock en annan förändring, nämligen att SGU:s ledning fick ansvaret för Bergsstatens verksamhet inför regeringen.

Bergmästarens självständighet och tilltron till att minerallagen tillämpas opartiskt ansågs vara viktiga värden att slå vakt om vid förändringen. En förutsättning för självständigheten ansågs vara att Bergsstaten uppträder under eget namn.²³ Detta tar sig uttryck i att avdelningen har en egen webbplats, egna e-postadresser och en egen årsredogörelse.

Enligt vad Statskontoret har funnit har Bergsstatens särställning inom SGU aldrig ifrågasatts, vare sig internt eller externt. Farhågor angående Bergsstatens ställning har snarast handlat om att dess självständighet i förhållande till SGU inte har varit tillräcklig.²⁴

3.1.4 Verksamhet bedrivs på sju orter

Huvuddelen av SGU:s verksamhet bedrivs på huvudkontoret i Uppsala (197 anställda). Filialkontor finns i Göteborg (14 anställda), Lund (11 anställda), Malå (8 anställda) och Stockholm (11 anställda). Bergsstaten har sin verksamhet förlagd i Luleå (7 anställda) och Falun (4 anställda). Ytterligare tre personer från SGU är placerade i Luleå. En person som tillhör enheten Föreordnade områden är placerad i Sala. Varje medarbetare på filialkontoren, oavsett placeringsort, har en organisatorisk hemvist i organisationen. Samtliga medarbetare tillhör med andra ord någon av de fem avdelningarna eller de fyra staberna.

²¹ Prop.1980/81:130, Om industripolitikens inriktning m.m., DS I 1981:20, Förslag till ny mineralpolitisk verksorganisation.

²² Förordning (2007:1318) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

²³ Näringsdepartementet, promemoria, Bergsstaten som en självständig enhet inom SGU, 2008-11-24,

²⁴ Ds 2002:65, Inför en ändrad minerallagstiftning – vissa kompletterande mineralpolitiska frågor.

Filialkontoren i Göteborg och Lund bedriver en verksamhet som till stor del speglar den i Uppsala med undantag av att administration och liknande funktioner sköts av huvudkontoret. Ett exempel är enheten Grundvatten, som är en del av avdelningen Mark och grundvatten. Majoriteten av avdelningens medarbetare är placerade i Uppsala men en mindre del är fördelade över de tre kontoren i Göteborg, Lund och Stockholm. Personalen vid dessa tre kontor utgör cirka 25 procent av SGU:s personalstyrka. En budgeterad verksamhet, exempelvis ett karteringsprojekt, är som regel sammansatt av medarbetare från såväl huvudkontoret som filialkontoren.

På filialkontoret i Stockholm bedrivs framför allt den del av verksamheten som inriktas mot sanering av förorenade områden. Filialkontoret i Malå förvaltar arkivet av borrhärdar.

Bergsstaten har viss egen administration i Luleå och skiljer sig därmed från de övriga kontoren ute i landet.

3.1.5 Externa aktörer finns i insynsrådet och fem användarråd

SGU ska enligt instruktionen ha ett insynsråd. Det består av generaldirektören och sex externa ledamöter som utses av regeringen. Insynsrådet ska ha insyn i myndighetens verksamhet och ge myndighetschefen råd. Insynsrådet infördes 2008.

Myndigheten har utöver insynsrådet inrättat fem användarråd på eget initiativ. Det är råd för forskning och utveckling, prospektering, gruvnäring, bergmaterial respektive samhällsbyggnad. Naturvårdsverket och representanter för länsstyrelserna ingår i rådet för samhällsbyggnad, rådet för bergmaterialindustrin och rådet för gruvnäringen. Trafikverket, Boverket och kommunerna är representerade i rådet för samhällsbyggnad och rådet för bergmaterialindustrin. Tillväxtverket och Vinnova är representerade i gruvnärrådet.

Syftet med fyra av de fem användarråden framgår av deras instruktioner. Gemensamt för dem är att de ska skapa ett forum för informationsutbyte och diskussion mellan företag, kommuner, organisationer och myndigheter om frågor som rör användningen av geologisk kunskap inom respektive samhällssektor.

Tidigare har råden fungerat mer som en plattform för SGU att föra ut information än som ett medel för myndigheten att få in kunskap och önskemål från samhället som är till nytta för verksamheten. SGU menar att man under de senaste två åren har styrt in diskussionerna i råden mer mot att handla om strategiska frågor.

3.2 Kostnaderna för verksamheten

SGU:s kostnader uppgick 2012 till omkring 290 miljoner kronor, vilket motsvarar en driftkostnad på cirka en miljon kronor per årsarbetskraft.²⁵ Av tabell 6 nedan framgår SGU:s kostnader för åren 2010–2012.

Tabell 6 Verksamhetens kostnader år 2010–2012 (tusen kronor)

	2010	2011	2012
Personal	152 000	154 000	169 000
Lokaler	20 000	21 500	23 000
Drift (i övrigt)	56 500	80 000	92 000
Finansiella	500	500	500
Avskrivningar	6 000	5 000	6 500
Summa	235 000	261 000	291 000

Källa: SGU:s årsredovisningar för 2010–2012.

Personalkostnader utgör den största kostnadsposten och uppgick 2012 till nära 170 miljoner kronor, eller 58 procent av de totala kostnaderna. Övrig drift svarade för 32 procent och lokaler för 8 procent av kostnaderna.

SGU har lämnat uppgifter om verksamhetens OH-kostnader, lokalkostnader och lokalyta per årsarbetskraft. Myndighetens gemensamma OH-kostnader²⁶ för 2012 uppgick till närmare 64 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 22 procent av de totala driftkostnaderna. Lokalkostnader var för samma år närmare 23 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 8 procent av SGU:s totala kostnader. SGU:s totala lokalyta 2012

²⁵ Driftkostnaderna per årsarbetskraft ökade med 8 % mellan åren 2009 och 2012. SGU:s årsredovisning för 2012 och 2009.

²⁶ I kostnaderna ingår hyreskostnader, kostnader för stödverksamheterna personalstab, ekonomistab, it-drift, informationsstab samt Gd med sekreterare.

var 91 kvm per årsarbetskraft, varav 42 kvm kontorsytan och 49 kvm förrådsyta.

Statskontoret bedömer att de nyckeltal som finns för staten totalt när det gäller OH-kostnader, lokalkostnader och lokalyta inte kan tjäna som en relevant jämförelse.²⁷ Det beror på att SGU:s verksamhet är av sådan karaktär att viss utrustning och extra utrymme behövs. Det gäller bland annat laboratorier, verkstadslokaler och utrymme för lagring av cirka 3 miljoner meter borrhärlor. För att ge en viss uppfattning om statens kostnader för lokalyta har Statskontoret dock bitt Ekonomistyrningsverket (ESV) att ta fram uppgifter om lokalkostnader för staten totalt. Av ESV:s uppgifter framgår att lokalkostnaderna 2012 utgjorde närmare 6 procent av statens totala verksamhetskostnader.²⁸

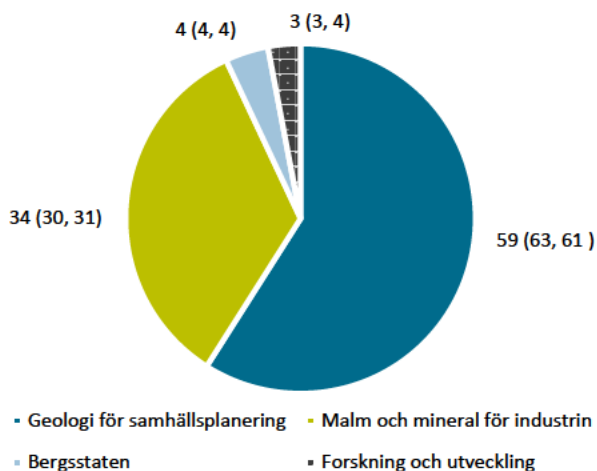
3.2.1 Geologi för samhällsplanering är det största verksamhetsområdet

SGU har i sin resultatredovisning delat in verksamheten i fyra verksamhetsområden. Kostnaderna för dessa 2012 framgår av figuren nedan. Verksamhetsområdet Geologi för samhällsplanering, vilken omfattar avdelningarna Samhällsplanering samt Mark och grundvatten, är störst och använder närmare 60 procent av SGU:s resurser.

²⁷ Uppgifter om OH-kostnader, lokalkostnader och lokalyta i staten finns i en rapport från ESV 2005. *Nyckeltal för OH-kostnader*, ESV 2005:3.

²⁸ Kostnadsandelen för lokaler i staten har för Statskontoret tagits fram av ESV genom en nyckeltalsmodell i Hermes, utfall på S-koder 2012. Motsvarande uppgifter finns enligt ESV inte för lokalyta.

Figur 3 De fyra verksamhetsområdenas andel av verksamhetens kostnader 2012, med jämförelsetal för 2011 och 2010 inom parentes (procent)



Källa: SGU:s årsredovisning 2012

Malm och mineral för industrin är det näst största verksamhetsområdet och använder en tredjedel av resurserna. Bergsstaten respektive Forskning och utveckling står vardera för några procent.²⁹ Fördelningen av kostnaderna på verksamhetsområdena har varit i stort den samma även 2011 och 2010, vilket visas inom parenteserna i diagrammet.

3.2.2 Extra resurser har tillförts kartering

Kostnaderna för karteringsverksamheten uppgick till närmare 78 miljoner kronor under 2012. Året innan uppgick kostnaderna till närmare 54 miljoner kronor, vilket innebär en kostnadsökning med 44 procent.

Kostnadsökningen förklaras av att SGU för perioden 2012 till och med 2015 har fått ett resurstillskott om 30 miljoner kronor per år genom att förvaltningsanslaget har höjts. Resurstillskottet förklarar också den

²⁹ Kostnadsfördelning mellan de olika verksamheterna och för specifika uppgifter, såsom kartering och handläggning av ärenden, baseras bl.a. på SGU:s tidsredovisning.

ökade kostnadsandelen för verksamhetsområdet Malm och mineral för industrin i figur 3 ovan.

Tabell 7 Kostnader för karteringsverksamheten (tusen kronor)

	2010	2011	2012
Kartering Barents			15 400
Flyggeofysik	4 900	4 900	6 600
Berggrund	16 200	13 000	12 800
Markgeokemi	300	1 600	2 200
Jord	7 800	10 500	12 500
Grundvatten	4 400	4 600	5 600
Maringeologi	16 400	15 700	20 600
Geokemi	4 400	3 600	2 000
Summa	54 400	53 900	77 700

Källa: SGU:s årsredovisning 2012

Enligt budgetpropositionen³⁰ ska resurstillskottet användas för en förstärkt satsning på kvalificerad mineralinformation med mera. Av årsredovisningen för 2012 framgår inte till vilken verksamhet SGU har valt att använda resurstillskottet. Utifrån redovisningen av kostnaderna för karteringen går dock att utläsa att drygt hälften av tillskottet har använts för Kartering Barents och viss del till annan kartering. I övrigt framgår inte hur SGU har använt resurstillskottet.

3.2.3 Rutinerna för resursfördelningen

Den interna resursfördelningen inleds med att Ekonomistaben tar fram en prognos för hur mycket resurser den löpande verksamheten beräknas kosta för fast anställd personal samt övriga driftskostnader baserade på en grundnivå. Överskjutande resurser fördelas av ledningsgruppen, där prioriteringar och önskemål förs fram. Efter det fastslås ekonomiska planeringsramar för den fortsatta beredningen inom avdelningar och staber. Inför årsskiftet beslutar generaldirektören om myndighetens samlade budget. Fördelningsprocessen finns inte dokumenterad. Det pågår dock ett arbete med att ta fram en sådan dokumentation.

³⁰ Prop. 2011/12:1.

3.2.4 Budgetäskanden kan sakna motivering

Av budgetunderlaget för 2014–2016 framgår att SGU begär ökade resurser för flera områden. För 2014 begär SGU totalt 96,7 miljoner kronor i extra resurser. Det gäller permanenta anslagsökningar inom tre områden: kartering av havsbotten och bedömningar av det marina ekosystemet, Bergsstatens tillsyn och information utifrån minerallagen samt stöd till geovetenskaplig forskning. SGU önskar även extra resurser för sitt arbete med vattenförvaltningen och för de fyra åtgärder som vattenmyndigheterna riktat till SGU på detta område. Dessutom önskar SGU extra resurser för arbetet med Inspire samt sanering av objektet Åsbro som är beräknat till en kostnad av 150–200 miljoner kronor. Huvuddelen av det yrkade tillskottet för 2014 avser saneringsobjektet (28 miljoner kronor) och forskning (25 miljoner kronor). För åren 2015 och 2016 yrkas tillskott om 130 miljoner kronor per år för saneringen och 30 respektive 40 miljoner kronor för forskning.

Vissa budgetäskanden förs fram utan tydlig motivering. Det gäller exempelvis det begärda resurstillskottet för forskning, från 6 miljoner kronor 2013 till 40 miljoner kronor 2016. Statskontoret menar att motiveringen som SGU lämnar inte är tillräcklig som grund för ett beslut om en ökning av anslaget. Det gäller även äskandet om den permanenta anslagsökningen om 2,7 miljoner kronor för bland annat utökad tillsyn och information vid Bergsstaten. Av detta belopp avses 1,1 miljoner kronor bekosta en mer systematisk tillsyn i enlighet med de förslag som lämnades av den utredning som 2012 såg över vissa frågor i minerallagen.³¹ Kostnaderna för dagens tillsyn har beräknats till 270 000 kronor. Enligt utredningen ryms emellertid den utökade tillsynen och de utökade informationsinsatserna inom myndighetens nuvarande resursram. SGU har i budgetunderlaget inte motiverat varför myndigheten inte instämmer i utredningens bedömning.

3.3 Den interna styrningen

Likt andra förvaltningsmyndigheter under regeringen ska SGU:s ledning säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som funge-

³¹ SOU 2012:73, Undersökningstillstånd och arbetsplaner.

rar på ett betryggande sätt.³² Ledningen ansvarar inför regeringen också för att verksamheten bedrivs:

- effektivt
- enligt gällande rätt och andra förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen
- med en tillförlitlig och rättvisande redovisning
- med god hushållning av statens medel

Med begreppet intern styrning och kontroll avses ofta själva processen som syftar till att säkerställa att en myndighet med rimlig säkerhet kan fullgöra de krav som beskrivs i myndighetsförordningen. En utgångspunkt för detta är instruktionen och andra uppgifter som regeringen har gett till SGU.

3.3.1 Övergripande interna mål för verksamheten

SGU har formulerat tre övergripande mål som avser kvalitet, arbetsmiljö och yttre miljö.³³ Av intresse i detta sammanhang är målet för kvalitet:

Vår kunskap och information om landets geologiska förhållanden och mineralhantering tillgodoser samhällets behov, är sakligt grundad, lättillgänglig och välkänd.

Målet relaterar till instruktionens andra paragraf, att SGU ska tillhandahålla geologisk information för samhällets behov på kort och lång sikt. Målet har därefter brutits ned i ett delmål som gäller hela SGU:

Samtliga huvudprocesser/delprocesser och stödfunktioner har genomfört grundläggande analys för kvalitet under 2013.

Det kan också noteras att en vision för SGU:s verksamhet har formulerats muntligt vid ett möte med Statskontoret:

³² Myndighetsförordning (2007:515).

³³ Målen framgår av SGU:s verksamhetssystem, 2011-03-23, dokumentkod 2.1.2:01.

Största och bästa möjliga användning av den geologiska kunskapen.

Vi återkommer i kapitel 5 till hur vi uppfattar att myndighetens personal har tolkat och operationaliserat visionen.

3.3.2 Flera övergripande mål i verksamhetspolicyn

I SGU:s verksamhetspolicy finns ett antal mer preciserade mål. Fyra av dessa lyfts särskilt av SGU. Myndigheten ska bidra till att:

- gruv- och mineralindustrin växer och utvecklas på ett hållbart sätt
- den geologiska informationen blir ett självklart underlag i samhällsplaneringen
- grundvatten, bergmaterial och mineralfyndigheter nyttjas på ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbart sätt
- den geologiska forskningen vid universitet och högskolor samlas och förstärks

Statskontoret tolkar att de tre första målen speglar delar av uppdragen för avdelningarna Mineralresurser, Samhällsplanering samt Mark och Grundvatten. Målet om den geologiska informationen riktar sig även till Informationsstaben. Det fjärde målet avser FoV-stabens ansvar för att främja och stödja tillämpad forskning och riktad grundforskning inom det geologiska området. En sådan koppling går däremot inte att utläsa av policyn. Inte heller relaterar SGU målen till relevanta författningar eller sitt regelringsbrev. Statskontoret kopplar de angivna målen till uppgifterna i paragraferna 1, 2, 3 och 6 i SGU:s instruktion.

I verksamhetspolicyn anger SGU även att myndighetsutövningen ska upprätthålla god rättssäkerhet och effektivitet, vilket täcker Bergsstatens och delar av FoV-stabens uppgifter. Därefter anges att den geologiska kunskapen ska ha god tillgänglighet, riktighet och vara insynsskyddad, vilket motsvarar delar av det som avdelningen Geodata ansvarar för.

Det är värt att notera att det i verksamhetspolicyn saknas mål för delar av verksamheten. Det gäller framför allt delar av ansvarsområdet för avdelningen Mark och grundvatten. Enligt vad Statskontoret kan be-

döma finns inga specificerade mål för saneringen av förorenade områden.

Vad gäller verksamhetsutvecklingen så anger SGU att den ständigt ska förbättras genom att fastställa mål, planera och följa upp i korrigerande och förebyggande syfte. Verksamhetsprocesserna ska säkerställas med stöd av specificerande och redovisande dokument som löpande uppdateras. Hot mot bland annat kvalitet och informationssäkerhet ska identifieras och värderas.

I övrigt innehåller verksamhetspolicyn punkter som rör arbetsmiljö, miljöpåverkan och liknande. Detta behandlar vi inte här.

Statskontoret konstaterar att SGU på den övergripande nivån har formulerat mål för större delen av sin verksamhet. Dessa mål har i verksamhetsplanen dock inte kopplats samman med myndighetens uppdrag och de är inte heller tillräckligt konkretiserade för att på ett enkelt sätt kunna följas upp.

3.3.3 Få konkreta uppföljningsbara mål för verksamheten

Ett av syftena med de internt uppsatta målen är att de ska utgöra grunden för att formulera mål och handlingsplaner inom respektive ansvarsområde. SGU har alltså på ett övergripande plan formulerat mål för större delen av de uppgifter regeringen har gett myndigheten. Där emot har SGU endast i viss utsträckning brutit ned och operationaliserat de interna målen. Målformuleringarna varierar mellan de olika avdelningarna liksom i vilken typ av dokument målen beskrivs. Det saknas indikatorer, kriterier och tidsangivelser, vilket är nödvändigt för att kunna följa upp i vilken mån målen uppfylls. Det finns få eller inga delmål för de olika verksamhetsområdena.

För vissa avdelningar finns inga formulerade mål alls. I de fall det finns avdelningsspecifika mål, kopplas dessa aldrig till de övergripande målen. Ibland går en sådan koppling att utläsa ändå, ibland inte. Sammantaget säger detta att SGU:s avdelningar saknar ett systematiskt sätt att arbeta för att bryta ned och konkretisera de övergripande målen. Det gäller även myndigheten generellt.

Mål för Bergsstaten i verksamhetsplanen

I den myndighetsgemensamma verksamhetsplanen finns det i princip endast uttryckliga mål angivna för Bergsstaten. För denna verksamhet anges tre interna och två externa mål. Ett av målen är att mallar, rutiner och arbetsfördelning ska gås igenom. Ett annat att det ska finnas en kommunikationsplan för kommunikationen med länsstyrelser och kommuner. Det förra målet menar vi kan ses som en nedbrytning av det övergripande målet om att myndighetsutövningen ska upprätthålla god rättssäkerhet och effektivitet. Någon tydlig koppling mellan målen på detta sätt görs dock inte i verksamhetsplanen.

Mål för handläggning

Av verksamhetspolicyn framgår att SGU:s myndighetsutövning ska upprätthålla god rättssäkerhet och effektivitet. Bergsstaten har sedan flera år tillbaka tidsmål för sin handläggning av ärenden enligt minerallagen. För FoV-staben har målet brutits ned till ett mål för maximal handläggningstid för ärenden enligt rennäringslagen. Övriga ärendeslag har inga mål av motsvarande slag.

Mål för avdelningen Samhällsplanering

Avdelningen Samhällsplanering har i sin verksamhetsplan omformulerat ett av verksamhetspolicyns mål, att den geologiska informationen blir ett självklart underlag i samhällsplaneringen. Det övergripande målet för avdelningens verksamhet är, ”att avdelningens verksamhet och produkter ger synliga effekter i kommunernas och länsstyrelsernas planering och att SGU:s expertkompetens används även av andra myndigheter och konsulter”. I verksamhetsplanen definieras åtta fokusområden, uttryckta som visioner och med många planerade aktiviteter. Det är svårt att utläsa om visionerna ska tolkas som delmål till det övergripande målet.

Visionerna är enligt vår bedömning vida och det saknas konkretisering. Ett exempel på hur avdelningen har formulerat och operationaliserat en vision är avdelningens fokusområde Stöd till vattenförvaltningen. Visionen för detta område är att SGU:s kompetens och information ska vara en förutsättning för god vattenförvaltning och bidra till en god ytvattenstatus och minskad övergödning. En av många planerade akti-

viteter är att uppdatera en jordartskarta för avgränsning av grundvattenmagasin.

Mål för övriga avdelningar

För de övriga avdelningarna och FoV-staben redovisas främst aktiviteter, varav några kan tolkas som mål. Exempelvis anges att avdelningen Mark- och grundvatten ska ha en fungerande digital insamling av grundvattenutredningar och att de ska åta sig huvudmannskapet för minst 25 saneringsobjekt. Det senare målet kan inte kopplas till något av målen som ställs upp i verksamhetspolicyn.

3.3.4 Samhällets behov av geologisk information kartläggs inte på ett systematiskt sätt

Myndighetens arbete med att kartlägga samhällets behov av geologisk information har förlagts till de tre karterande avdelningarna. Varje avdelningschef avgör hur det arbetet ska bedrivas. Statskontoret har funnit att det inte finns någon dokumentation över hur avdelningarna bedriver kartläggningarna eller vad de resulterar i. Insamlandet av information om samhällets behov framstår delvis som ad hoc-artat. Bland annat uppmanas medarbetarna på en av avdelningarna att använda sina kontakter för att samla in information om behoven.

3.3.5 Riskanalyser

SGU har rutiner för myndighetens arbete med riskanalyser.³⁴ Av rutinerna framgår att en grundläggande analys för huvudprocesser och delprocesser ska genomföras en gång per år i samband med verksamhetsplaneringen inför nästkommande år. Analyserna ska genomföras avseende aspekterna kvalitet, arbetsmiljö och yttre miljö. SGU har i november 2013 gjort riskanalyser för samtliga huvudprocesser för alla tre aspekterna med undantag för Uppdrag där analysen inte är gjord för yttre miljö.

3.3.6 Två motiv för uppdragsverksamheten

I verksamhetspolicyn finns även en särskild uppdragspolicy.³⁵ I uppdragspolicyn anges två motiv för uppdragsverksamheten. Huvudmoti-

³⁴ SGU:s verksamhetssystem, Rutinbeskrivning för grundläggande analys, 2012-03-01

³⁵ Uppdragspolicy, SGU, 2010-09-15.

vet är att samhället gagnas av att SGU:s ofta unika information och kompetens kan utnyttjas för specifika ändamål av aktörer som har behov av den. Statskontoret noterar att det finns ytterligare ett motiv, nämligen att uppdragen ger SGU möjlighet att anställa fler medarbetare och att medarbetarna kan få arbetsuppgifter som är stimulerande och kompetensutvecklande.

Policyn täcker de krav som regeringen har ställt på verksamheten i SGU:s instruktion. Enligt policyn kan SGU åta sig uppdrag som har nära samband med myndighetens anslagsfinansierade verksamhet. Uppdragsverksamheten får bedrivas i den omfattning som den övriga verksamheten tillåter. Policyn anger också att SGU ska undvika uppdrag som kan komma i konflikt med rollen som förvaltningsmyndighet, uppdrag där det finns konkurrens med privata aktörer och uppdrag som gäller verksamhet där SGU i ett senare skede kan komma att spela en viktig roll i en tillståndsprocess.

Av uppdragspolicyn framgår att avdelningscheferna, och enhetscheferna efter delegation, får fatta beslut om uppdragsverksamhet för belopp på upp till en miljon kronor. Om beloppet är högre eller om det är tveksamt om SGU ska åta sig uppdraget fattas beslutet av generaldirektören. FoV-staben fungerar som samordnare och ska bland annat ge råd i situationer där det är tveksamt om ett uppdrag är förenligt med uppdragspolicyn. Samordnaren ska även ha kännedom om marknaden. Denna kännedom baseras på erfarenhet.

3.3.7 Verksamhetssystemets fem huvudprocesser

SGU:s verksamhetssystem ska fungera som ett hjälpmedel för ledningen och medarbetarna att systematiskt säkerställa och utveckla verksamheten utifrån ett helhetsperspektiv. Målet med verksamhetssystemet är att i förlängningen uppnå en rättsäker och effektiv myndighet.

Verksamhetssystemet beskriver fem huvudprocesser (se avsnitt 3.1.2) och anger vilka underliggande dokument som är aktuella. Systemet är it-baserat och tillgängligt för alla medarbetare. Processbeskrivningarna av de fem centrala processerna har tillämpats sedan januari 2013. De beskriver det befintliga arbetssättet och har tagits fram under medver-

kan av medarbetarna. De olika processtegen är klickbara och de styrande dokument som finns är därmed lätta att tillgå.

Problem uppstår i gränserna mellan avdelningarna

I våra intervjuer med personalen och i fokusgrupperna har det framkommit att det finns problem i de processteg där en viss uppgift ska överlämnas till en annan avdelning. Det är framför allt i gränssnitten mellan olika avdelningar respektive staber som problemen i processflödena uppstår. Det har också framförts att enskilda avdelningschefer prioriteringar kan rubba flödet och leda till beslut som inte är optimala ur hela organisationens synvinkel. Det ska dock framhållas att processer och ansvarsförhållanden inte framstår som problematiska överallt i organisationen eller hela vägen genom processerna.

Otillräcklig information i vissa processteg

Ett annat problem som har kommit fram i fokusgrupper och intervjuer med annan personal är att verksamhetssystemet och processbeskrivningarna ibland inte innehåller tillräcklig information. Det kan vara ottydligt vilken del av organisationen som har ansvaret i ett visst moment i processen. Underliggande dokument ger ibland inte den vägledning som behövs och det kan i vissa lägen finnas en osäkerhet om vem som ska fatta de beslut som krävs för att gå vidare. Detta leder i praktiken till förseningar i projekt och ineffektivitet i processflödena.

3.3.8 Viktig huvudprocess saknar huvudansvarig

Fyra av huvudprocesserna har särskilt utsedda processägare, vilka utgörs av chefen för FoV-staben och samtliga avdelningschefer. Processen för Tillhandahållande av information/expertstöd har emellertid ingen huvudprocessägare, utan var och en av de fem delprocesserna har en egen processägare. Denna process omfattar en stor del av det arbete som bedrivs på SGU och det resultat som uppnås har stor betydelse för samhället. SGU uppger att det är ett kollektivt ansvar för delprocessägarna att processen fungerar på ett sätt som är optimalt för hela verksamheten.

Den processansvariga avdelningschefen ska enligt bilaga 3 till arbetsordningen ansvara för att samordna arbetet för att krav, behov och förväntningar på huvudprocessen *eller* delprocessen ska omvandlas till

tillgodosedda krav. Processägarna ska tillhandahålla en modell för de olika huvudprocesserna, med bland annat krav vid gränssnitt, dokument och användare. Processägarna ska formulera mål och ta fram handlingsplaner samt definiera mått och nyckeltal för två olika perspektiv (säkra och utveckla). De ska säkerställa att bland annat problem knutna till processerna hanteras. De ska även rapportera processernas prestanda vid en årlig genomgång av verksamhetens ändamålsenlighet. Det framgår inte av arbetsordningen hur arbetet med delprocesserna för huvudprocessen Tillhandahållande av geologisk information/expertstöd ska samordnas. SGU uppger att arbetet med delprocesserna samordnas i processforum där samtliga berörda processägare deltar.

I den verksamhetsuppföljning som genomfördes i mars 2013 beslutades att de processansvariga skulle ta fram och fastställa ”generella, enkla, självklara mått för respektive huvudprocess/delprocess”. Måtten skulle gälla bland annat kundnöjdhet, ledtider och leveransprecision, det vill säga försening i förhållande till planerad leverans. Varje processansvarig avgör vad som ska mätas för respektive process eller delprocess.

Eftersom ansvaret för huvudprocessen Tillhandahålla geologisk information/expertstöd är delat, betyder det att de mått som tas fram kan komma att skilja sig åt mellan de olika delprocesserna. Övriga processer är inte uppdelade i delprocesser.

3.3.9 Styrningen av projekten skiljer sig mellan avdelningarna

Karteringsverksamheten, som är en stor del av SGU:s verksamhet, bedrivs till dominerande del i projektform. Inom det största verksamhetsområdet, Geologi för samhällsplanering, drivs karteringsprojekten av projektledare. Inom verksamhetsområdet Malm och mineral för industrin är det enhetscheferna som driver arbetsgrupperna.

I bilaga 3 till arbetsordningen från den 1 juli 2013 anges att antingen generaldirektören, avdelningschefen eller enhetschefen kan besluta om att inrätta ett projekt för en begränsad tid. Övergripande projekt ska dock inrättas av generaldirektören och de ska ha en styrgrupp. Projektledaren utses i så fall av styrgruppen.

Om det finns en styrgrupp så ansvarar denna för att ta fram förslag till projektplan, styra projektet mot uppsatta mål, följa upp resultatet och rapportera. I de fall det saknas en styrgrupp så är detta i stället projektledarens ansvar.

Viss kartering sker utanför det projektlagda arbetet. I verksamheten med kartering och dokumentation kan en karterings- och dokumentationsledare utses av avdelningschefen eller enhetschefen. Dessa utarbetar tillsammans med enhetschefen en arbetsplan, leder det operativa arbetet och rapporterar till enhetschefen.

3.4 Rutinerna för att följa upp verksamheten

I det följande redogör vi kortfattat för hur SGU följer upp sin verksamhet både vad gäller ekonomi och resultat.

3.4.1 Tydliga rutiner för den ekonomiska uppföljningen

Efter att myndighetsledningen har fastställt en budget för varje avdelning och stab, fördelar avdelnings- och stabscheferna medel mellan olika verksamheter, enheter och projekt. Ekonomisk information om utfallet av varje delbudget överförs automatiskt varje månad till ett gemensamt system. Den ekonomiska uppföljningen är tillgänglig för samtliga medarbetare på intranätet. Chefer och ekonomiskt ansvariga projektledare får anpassade månadsrapporter från ekonomifunktionen. En koncentrerad rapport skickas till ledningsgruppen.

Inför den första och andra tertialuppföljningen gör avdelnings- och stabscheferna egna analyser av det ekonomiska utfallet. Cheferna lämnar därefter ekonomiska årsprognoser för samtliga verksamheter. Avdelnings- och stabscheferna kommenterar prognoserna muntligt och på aggregerad nivå i ledningsgruppen vid uppföljningarna. Generaldirektören tar därefter ställning till eventuella revideringar av planer.

3.4.2 Inga tydliga rutiner för resultatuppföljningen

I kartläggningen av SGU:s uppföljningsrutiner har Statskontoret funnit att mycket lite av resultatuppföljningen dokumenteras och att varje avdelningschef själv avgör hur resultaten ska följas upp inom avdelningen.

Cheferna lämnar löpande muntlig information om sina verksamheter till myndighetsledningen. Inför årsredovisningen är rapporteringen däremot skriftlig. Avvikelseberättelser ska också göras löpande i ledningsgruppen. Den hålls med andra ord muntligen informerad om till exempel förseningar men informationen sammanställs inte. Därmed finns inte heller någon sammanställning av hur många projekt som inte har avslutats i tid.

En utvärdering av verksamheten genomförs i mars varje år, det vill säga precis efter att årsredovisningen har lämnats. Då rapporterar avdelningscheferna resultat avseende kundnöjdhetmätningar, viktigare kundklagomål, övergripande mål, processernas prestanda, arbetsmiljöprestanda och yttre miljöprestanda med mera. Rapporteringen sker muntligt och skriftligt enligt en på förhand fastställd agenda. Generaldirektören fattar därefter beslut om eventuella åtgärder med anledning av rapporteringen.

I våra intervjuer har beskrivits att myndighetsledningen ger avdelningscheferna stor frihet vad gäller upplägget av den interna uppföljningen. Gemensamt för uppföljningen inom avdelningarna Mineralresurser, Samhällsplanering samt Mark och grundvatten är att man avdelningsvis har regelbundna, muntliga uppföljningar i respektive chefsgrupp. Vid dessa uppföljningar rapporteras projektens framsteg och avvikelser. Uppföljningarna dokumenteras normalt inte.

3.4.3 Avdelningarnas resultatuppföljning

I uppdraget till Statskontoret anges att vi ska belysa uppföljningen av de olika verksamhetsgrenarna. Efter samråd med Näringsdepartementet har vi inriktat redovisningen mot att ge exempel på skillnader i avdelningarnas uppföljning.

SGU har för Statskontorets räkning sammanställt de olika avdelningarnas beskrivning av sin uppföljning av verksamheten. Statskontoret redovisar här det huvudsakliga innehållet i den redovisningen. Texten har redigerats och kortats något.

Exempel på skillnader mellan de olika karterande avdelningarna är att avdelningarna Mark och grundvatten respektive Samhällsplanering har tätare muntliga uppföljningar än avdelningen Mineralresurser. Sam-

hållsplanering gör en fördjupad uppföljning i projekten två gånger om året. Sannolikt har det ett samband med att karteringsverksamheten är projektlagd på avdelningen för Samhällsplanering, medan den i större utsträckning leds direkt av enhetscheferna på avdelningen Mineralresurser.

Avdelningen Mark och grundvatten lämnar uppföljningen av en del av sin verksamhet till Naturvårdsverket och HaV. Detta gäller den del av verksamheten för vilken dessa myndigheter är beställare. Den huvudsakliga uppföljningen sker muntligt i chefsgrupperna på avdelningarna.

Mark och grundvatten

Avdelningen Mark och grundvatten följer upp resultaten av huvuddelen av den anslagsfinansierade verksamheten (undantaget miljömål som redovisas senare) på avdelningens chefsmöten. Det dokumenteras inte i någon särskild utsträckning. En mindre del av uppföljningen rapporteras i årsredovisningen. Övrig uppföljning är det som går igenom på ledningsgruppsmöten.

För enheten Föreningade områden redovisas en del av uppföljningen i årsredovisningen (främst för Statligt föreningade områden). Redovisningen avser framför allt prestationer och relateras inte i någon större utsträckning till planerna. Avsteg från planerna noteras främst i budgetsystemet, framför allt avseende bidragsfinansierade projekt för föreningade områden. Det sker i väldigt liten omfattning.

För verksamheten som avser miljömål, vattenförvaltning och miljöövervakning, levereras en årlig uppföljning/utvärdering till Naturvårdsverket och HaV.

Samhällsplanering

Avdelningen Samhällsplanering har en uppföljning som går till på i stort sett samma sätt som avdelningen Mark och grundvatten. Verksamheten följs upp löpande (veckovis under huvuddelen av året) i chefsgruppen. Avdelningens verksamheter finns i en verksamhetsplan som uppdateras med större avvikelser under året.

Karteringsprojekten följs dessutom upp mer strukturerat med styrgruppsmöten och revideringsloggar cirka två gånger per år. Den tidiga-

re verksamhetsplanen följs upp i samband med ny planering och i samband med årsredovisningen. Ett sammandrag rapporteras i årsredovisningen. Avvikelser rapporteras översiktligt i ledningsgruppen, men dokumenteras inte.

Mineralresurser

För avdelningen Mineralresurser följs verksamheten upp i samband med möten i chefsgruppen cirka var tredje vecka. Detta görs huvudsakligen muntligen. Inför årsredovisningen görs en skriftlig redovisning.

Geodata

Den kontinuerliga uppföljningen på avdelningen Geodata sker muntligt en gång i veckan i chefsgruppen. Systemutveckling dokumenteras och prioriteras i ärendehanteringssystemet för systemutveckling. Mer och mer av databasutvecklingen dokumenteras i samma system. Vissa aktiviteter dokumenteras i ett annat system.

Bergsstaten

Avdelningen Bergsstaten följer upp statistik avseende bland annat antal ärenden per kontor och handläggningstider. Detta redovisas skriftligt inför tertialuppföljningarna och delar av det redovisas i årsredovisningen.

3.4.4 Arbetet med att ta fram nyckeltal är i sin linda

En arbetsgrupp bestående av avdelningscheferna har under 2013 haft i uppdrag att ta fram nyckeltal för uppföljning av verksamheten. I december 2013 ska nya mått och nyckeltal fastställas, samtidigt som verksamhetsplanen för 2014 beslutas.

SGU uppger att arbetsgruppen har tagit fram principer och strukturer för hur mått och nyckeltal ska definieras. För varje mått ska en mät-specifikation upprättas. Statskontoret har tagit del av visst underlag som beskriver gruppens arbete. Här framgår att gruppen har kommit fram till att det är viktigt att utgå ifrån processdefinitionen och överväga vilket underlag man vill ha för att bedöma processens prestanda. Ett exempel på detta redovisas. Det rör processen Utföra tillståndsprövning/tillsyn enligt minerallagen. I underlaget anges intäkter och antalet inkomna ärenden som mått på insatsen i processen. Total ärendetid och handläggningstid anges som mått på själva processen.

Antal beslut med bifall, areal etc. för undersökningstillstånd, antal timmar per beslut och kostnad per beslut anges som mått på utfallet. Användarnöjdhet anges som mått på effekter i samhället.

Statskontoret konstaterar att merparten av dessa mått inte är framtagna nyligen utan har redovisats tidigare för Bergsstatens verksamhet. Utöver detta exempel har SGU inte redovisat några framtagna mått för processerna. Utifrån det underlag som SGU har lämnat bedömer vi därför att arbetet fortfarande befinner sig i ett inledande skede.

3.5 Förseningar i projekt

Företeelser som produktivitet och effektivitet är svåra att mäta i den typ av verksamhet som SGU bedriver. Ett sätt att närma sig frågor kring produktivitet och effektivitet är att undersöka om man kan finna indikationer på ineffektivitet och bristande produktivitet i organisationen. Statskontoret ger här exempel på vad vi bedömer är sådana indikationer. De rör den geologiska informationsförsörjningen.

Det är relativt vanligt att SGU:s projekt inte avslutas vid den tidpunkt som anges i projektplanen. Detta faktum har beskrivits av såväl chefer som medarbetare. Som framgått tidigare finns det inte någon samlad dokumentation av förseningarna. Medarbetare har fört fram till Statskontoret att det saknas en tydlig press från ledningen att hålla tiderna för de långa projekten. Enligt vad vi har funnit så finns det alltid en angiven sluttidpunkt i projektplaner eller liknande. Det är dock vanligt att det fattas beslut om revideringar av projektplanerna så att sluttidpunkten senareläggs. Dessa beslut tas av generaldirektören. När sluttidpunkterna för långa projekt ofta revideras finns det enligt vår bedömning en risk att detta ger signaler till organisationen om att produktiviteten inte är viktig. Detta kan i sin tur riskera att leda till att produktiviteten faktiskt sjunker.

En förklaring till att man har tillåtit förseningar i vissa projekt är att det bedöms vara viktigt att kunna göra omprioriteringar om nya behov uppstår. I vissa fall kan det medföra årsvisa förseningar av de projekt som får stå åt sidan. Om produktionen inom andra områden ökar, behöver det emellertid inte drabba den samlade produktiviteten negativt.

Eftersom det saknas dokumenterade sammanställningar av de försenade projekten är det inte känt hur vanligt det är med förseningar, hur stora de är och vilka konsekvenser det får för verksamheten och intressenter.

3.6 Omorganiseringen av myndigheten 2010

I Statskontorets uppdrag ingår att belysa effektiviteten och ändamålsenligheten i den nya organisationsstrukturen. Vi har i denna del utgått från en probleminventering som gjordes inför omorganiseringen och jämfört den med den bild vi har skapat oss av dagens organisation.

När den nuvarande generaldirektören tillträdde i mars 2009 hade SGU haft i stort sett samma matrisorganisation sedan 20 år tillbaka. Matrisorganisationen hade ersatt en ännu tidigare organisation, där indelningsgrunden var olika akademiska discipliner inom geologin. Ett av de första beslut som den tillträdde generaldirektören fattade var att ersätta matrisorganisationen med en ny organisation.

3.6.1 Kontoren ute i landet ingick inte i omorganiseringen

Alla delar av myndigheten omfattades inte av omorganiseringen. Enligt den dokumentation som Statskontoret har haft tillgång till framgår det inte att det gjordes någon utvärdering av myndighetens regionala spridning.³⁶ SGU uppger att organisatorisk hemvist för filialkontoren i Lund och Göteborg prövades i samband med omorganiseringen. Bland annat övervägdes en sammanslagning av kontoren. Filialkontoret i Malå ingick i den inre organisationsöversynen för avdelningen för Mineralresurser. Statskontoret har inte tagit del av någon dokumenterad prövning av kostnader för och nyttan av filialkontoren.

SGU har i huvudsak lyft fram två skäl till den regionala närvaron. Det ena är att kommuner och länsstyrelser i större utsträckning efterfrågar myndighetens kompetens och att det därför är bra med en lokal för-

³⁶ I propositionen *Ändring i minerallagen* (Prop. 1997/98:47) angavs att Bergmästaren skulle placeras i Luleå och att kontoret i Falun skulle finnas kvar tills vidare. Näringsutskottet hade inget att erinra mot detta enligt Näringsutskottets betänkande 1997/98:NU7.

ankring. Det andra är att närheten till flera universitet gynnar kompetensförsörjning och forskningskontakter. Vad gäller Bergsstatens kontor i Falun, med fyra medarbetare, så anser man från SGU:s sida att det är värdefullt med lokal förankring även inom detta område.

3.6.2 Problem i den tidigare organisationen

Den tidigare matrisorganisationen var uppbyggd kring personalpooler. Projektledare ”köpte” insatser från personalpoolerna eller utanför organisationen. Ett vanligt problem som uppstår när man väljer att organisera enligt en matris är att organisationen kan upplevas som otydlig för externa aktörer. Flera av de externa aktörer som Statskontoret har intervjuat vittnar om att så var fallet även med SGU:s tidigare organisation.

Under sommaren 2009 beställde myndighetsledningen två rapporter med analyser av SGU.³⁷ Den bild som tecknas av problemen i SGU:s organisation kan sammanfattas i följande punkter:

- bristande helhetssyn i organisationen
- konkurrens mellan avdelningar
- oklara ansvarsförhållanden
- svag förmåga att prioritera
- höga kostnader för viss administrativ hantering
- ineffektivitet

Genomgångarna byggde till stor del på intervjuer med personalen. Det konstaterades att det inte fanns något fokus på samarbete mellan olika delar av organisationen. Processerna var uppstyckade och begreppet processägare hade därför inte något egentligt innehåll. Uppsplittning i en mängd projekt kunde göra att viktiga grundläggande frågor missades. Uppsplittningen gav också effektivitetsförluster i och med att det medförde mer administration och ett stort antal uppstarter.

Ansvars- och arbetsfördelningen uppfattades som oklar. Det var även svårt att prioritera och jämkna mellan motstående intressen om de be-

³⁷ Redovisning av synpunkter på SGUs organisation (konsultrapport) och Analys och bedömning av Sveriges geologiska Undersöknings (SGU) kostnader för administration och internt stöd, ESV, 2009-07-27.

rörda programmen hörde till olika verksamhetschefer. Detta ledde till att när ett problem dök upp i verksamheten försökte man ofta själv klara av prioriteringsfrågorna i stället för att lyfta dem.

I en särskild analys av kostnaderna för administrationen och det interna stödet konstaterades att de administrativa kostnaderna var höga i jämförelse med andra myndigheter. Det kunde förklaras med en hög servicenivå gentemot kärnverksamheten, vilket i så fall inte behövde betyda ineffektivitet i verksamheten. Därtill kom en komplicerad ekonomi med bland annat externa uppdrag, avgifter, en stiftelse etc. Det stora antalet personer som var involverade i det tämligen grundläggande ekonomiska arbetet, exempelvis som projektledare, medförde sannolikt att produktiviteten i hanteringen var lägre än vad som annars skulle ha varit fallet. Vissa basala uppgifter, som hantering av löner, föreföll kostsamma. Det tydde på en ineffektiv hantering i dessa delar.

I underlagsrapporten drogs slutsatsen att det fanns faktorer som talade både för och emot en viss ineffektivitet i delar av administrationen. Någon djupare analys av detta gjordes dock inte.

3.6.3 Behov av en mer användarorienterad organisation

Bedömningen att organisationen behövde bli mer användarorienterad tillsammans med de problem som identifierades under våren och sommaren 2009 utgjorde grunden till förslaget om ny organisation. På ett tidigt stadium beslutades att den nya organisationen skulle ha formen av en linjeorganisation och att avdelningarna skulle vara indelade utifrån de olika användargrupperna. Det bedömdes att fokus i den nya organisationen skulle ligga på den del av kärnverksamheten som utfördes av geologer. De administrativa kostnaderna skulle minska.

3.6.4 SGU har inte utvärderat omorganiseringen

SGU har inte utvärderat den nya organisationen sedan den infördes den 1 januari 2010. Exempelvis har det inte utretts i vilken utsträckning omorganiseringen har påverkat de delar av de författningsstyrda och instruktionsenliga uppgifterna som utförs av andra kompetenser än geologer. Inte heller har det utretts om de problem som identifierades under sommaren 2009 har försvunnit eller minskat i omfattning. Det är enligt Statskontorets bedömning oklart om organisationen i dag har ett

större mått av helhetssyn och en bättre förmåga att prioritera. Det är likaså enligt vår bedömning oklart om ansvarsförhållandena har blivit tydligare och effektiviteten högre.

SGU menar att kontakter med omvärlden visar att det finns en tydlig uppskattning av SGU:s nuvarande verksamhet hos användarna, och att det därmed inte är oklart att omorganiseringen avhjälpte de problem som identifierades 2009.

3.6.5 Viktiga förbättringar men flera problem finns kvar

Utifrån de intervjuer vi har gjort och andra underlag vi har tagit del av kommer vi här att redovisa de viktigaste interna och externa synpunkterna på hur den nya organisationen fungerar i förhållande till den gamla.

Det är tveklöst så att organisationen uppfattas som mer användarorienterad än tidigare, både internt och externt, och att SGU numera är en mer utåtriktad myndighet. Detta har uppskattats av flera av de intervjuade representanterna för externa aktörer. Personalen på SGU har bekräftat den bilden.

Personalen och cheferna har fört fram att en av de viktigaste förbättringarna som den nya organisationen har medfört är att SGU numera är mer inriktad mot att vara till nytta för samhället. Tidigare var själva insamlandet av geologisk information viktigast och användbarheten kom i andra hand. Organisationens fokus har nu i stället förflyttats mer till produkterna och deras användbarhet.

Ytterligare en förbättring som delar av personalen upplever, i jämförelse med den gamla organisationen, är att antalet chefer som en enskild medarbetare ska förhålla sig till har minskat. Många medarbetare upplevde tidigare att de hade många överordnade. Programchefer var beställare men hade inget personalansvar, chefer med personalansvar hade inte ansvar för projekten och projektledare skulle bemanna och driva projekten. Eftersom många ingick i flera projekt samtidigt, kunde det sammantaget bli många överordnade. Det var ett viktigt önskemål inför omorganiseringen att antalet chefer skulle bli färre och chefsrollerna tydligare. Situationen upplevs numera i allmänhet som mer hanterlig.

Bland personalen fanns inför omorganiseringen även ett önskemål om att helhetssyn och samarbete inom SGU borde främjas. Iakttagelser från fokusgrupper, intervjuer med ledningen och enkäter indikerar dock att det fortfarande finns en brist på helhetssyn inom organisationen. Bland annat finns det en brist på gemensamma mål i organisationen. Beslut om prioriteringar kan ibland fattas av personer som befinner sig för långt ned i organisationen för att kunna ha möjlighet till en helhetssyn. Om detta problem har minskat i omfattning, är oförändrat eller har förvärrats har inte varit möjligt för Statskontoret att avgöra inom ramen för denna myndighetsanalys.

En vanlig nackdel med en linjeorganisation är att avdelningarna blir "stuprör" med dålig kommunikation sinsemellan. Resultaten från en medarbetarenkät och diskussioner som har förts i fokusgrupperna indikerar att det förekommer i SGU:s nya organisation att kommunikationen brister. En förklaring kan vara att vissa kompetensområden har splittrats mellan olika avdelningar. På det sättet är samarbetet mer komplicerat, med fler chefer inblandade. En del medarbetare upplever att det är svårare att komma till beslut i dag än tidigare och att beslutsvägarna är mer oklara.

Medarbetare har också fört fram att vissa enheter är för stora för att kunna styras effektivt av en enhetschef. Enligt uppgift från SGU består ett par av enheterna av närmare 30 medarbetare.

I SGU:s senaste medarbetarundersökning ställdes få direkta frågor som rörde de förhållanden som hade identifierats som problem i den gamla organisationen. I kommentarer till vissa frågor lyfts emellertid bland annat att det rådde osäkerhet beträffande befogenheter och ansvar och att det fanns brister vad gäller chefsrollen och helhetssynen i organisationen.

Några framförde i enkäten att prioriteringsförmågan i organisationen fortfarande var svag, liksom ledningens styrning. Konkurrens mellan avdelningarna och brister i samarbetet dem emellan nämndes. Även brister i informationsflödet och i kommunikationen nämndes i kommentarer och öppna svar.

3.6.6 Kompetenssammansättningen har ändrats något

Kärnkompetensen på SGU utgörs av framför allt geologer, geofysiker, geokemister och civilingenjörer. Till stödkompetenserna räknas bland annat jurister, ekonomer, informatörer, systemadministratörer och personalhandläggare.

Inför omorganiseringen beslutades att man skulle sträva efter att lägga så mycket resurser som möjligt på den geologiska kompetensen och att andra kompetenser samt stödverksamheten skulle minska. Antalet anställda per kompetenskategori har också förändrats något mellan åren 2009 och 2012, det vill säga före och efter omorganisationen, men inte i den förväntade riktningen.

Tabell 8 Andel anställda per kompetenskategori åren 2009 och 2012 (procent)

	SGU		Staten totalt*	
	2009	2012	2009	2012
Ledningskompetens	6	9	6	7
Kärnkompetens	70	68	65	65
Stödkompetens	24	23	27	25
Summa	100	100	98	97

Källa: SGU och Arbetsgivarverket

* Staten totalt har en andel oklassade, 2 procent 2009 och 3 procent 2012.

Tabell 8 visar att det är andelen personer med ledningskompetens som har ökat på SGU. Andelen med kärnkompetens har i stället minskat. Utvecklingen är förvånande mot bakgrund av att ledningen har haft en uttalad ambition att lägga mer resurser på den geologiska kompetensen än vad som tidigare var fallet. SGU har bland annat lämnat kommentaren att de flesta chefer avsätter en betydande del av sin tid på icke ledningstid, det vill säga att de då ingår i kärnkompetensen.

Andelen personal med stödkompetens har minskat något men är ungefär den samma som före omorganisationen. I förhållande till staten totalt har SGU dock en lägre andel av personalen i stödfunktionerna.

Vid intervjuer med SGU:s personal har det framförts att personal inom vissa andra kompetenser än geologi känner ett hårt arbetstryck och att verksamheten därför är ansträngd och sårbar. Man har också framfört att vissa stödfunktioner börjar närma sig, eller redan har nått, en kritisk gräns vad gäller bemanningen. Verksamheten är därmed känslig för förändringar i personalstyrkan.

SGU:s ledning bedömer att medarbetarna har den kompetens som behövs för att utföra myndighetens uppgifter under kommande år.³⁸ Av SGU:s kompetensförsörjningsplan för 2013–2015 framgår att det på grund av den ekonomiska situationen råder större restriktivitet och en mer omfattande process än vanligt för anställningar.

3.7 Framtidsplaner för karteringsverksamheten

Enligt uppdraget ska Statskontoret belysa SGU:s framtidsplaner för karteringsverksamheten. SGU har karteringsprojekt som sträcker sig fram till 2017. Ansvar för karteringen ligger i huvudsak på berörda avdelningar och utgår från de behov som identifieras i kontakterna med omvärlden, bland annat i SGU:s råd.

3.7.1 Ingen samlad bild av karteringsverksamheten

Statskontoret har funnit att det är svårt att få en samlad bild av SGU:s pågående och planerade karteringsverksamhet.

Karteringen styrs av respektive avdelning

Ansvar för karteringsverksamheten och dess planering ligger i huvudsak på respektive avdelning.

Karteringen bedrivs vid de tre avdelningarna Mineralresurser, Samhällsplanering samt Mark och grundvatten. Avdelningarnas karteringsverksamhet framgår översiktlig av den gemensamma verksamhetsplanen och i viss mån av avdelningarnas egna planer. På webbplatsen beskrivs karteringsprojekt där det pågår fältarbete. Beskrivningen täcker således inte karteringsprojekt där fältarbetet är avslutat men

³⁸ Årsredovisningen 2012.

projektet fortgår, till exempel genom att den insamlade informationen sammanställs.

För att få en översiktlig bild har Statskontoret begärt en redovisning av SGU. Den finns sammanställd i bilaga 2 till denna rapport. I november 2013 pågick 38 karteringsprojekt. Karteringen omfattar främst berg- och jordart, maringeologi och grundvatten.

Majoriteten av karteringsprojekten bedrivs på avdelningen Samhällsplanering (19 stycken) och resten är ungefär jämnt fördelade mellan avdelningarna Mark- och grundvatten och Mineralresurser. Avdelningen Mineralresurser har även två löpande karteringsverksamheter, nämligen flyggeofysiska mätningar och tyngdkraftsmätningar. De allra flesta projekt (24 stycken) beräknas vara klara under 2014.

Karteringen ska utgå från samhällets behov

Vid intervjuer med SGU:s ledning och övrig personal har många pekat på vikten av att karteringen utgår från de behov som finns i samhället och att den därför är flexibel. Det har även framförts att regeringens långtidsplan blev alltför styrande för karteringen och att målen tidsmässigt var för optimistiska. Detta ska bland annat ha lett till att det inte fanns tillräckligt med tid för att förvalta och tillgängliggöra informationen.

Karteringsbehoven identifieras främst genom kontakter med myndighetens intressenter, såsom kommuner och länsstyrelser och i SGU:s råd, och genom information som man får vid pågående karteringar. Projekten Skånestrand³⁹ och Götalandsbanan⁴⁰ har nämnts som exempel på kartering som har varit behovsstyrd och där flexibilitet har varit viktig. Samhällets behov fångas dock inte in genom någon systematisk kartläggning.

³⁹ Kartering av jord och maringeologi.

⁴⁰ Infrastrukturprojekt med kartering av berg, jord och grundvatten.

3.8 Omfattningen av den egeninitierade verksamheten

Statskontoret ska enligt uppdraget belysa dels vilka arbetsuppgifter som har sin grund i efterlevnad och genomförande av regelverk på EU-nivå, dels vilka arbetsuppgifter som är förordningsstyrda eller på andra sätt givna av regeringen samt omfattningen av egeninitierad verksamhet. I kapitel 2 redovisade vi de uppgifter som är styrda av en annan förordning än just instruktionen.

Begreppet egeninitierad verksamhet har inte någon allmänt vedertagen definition. Vi har valt att definiera den egeninitierade verksamheten som sådana prestationer och aktiviteter där vi har bedömt att det finns ett stort inslag av eget initiativ från SGU:s sida. Vi har utgått ifrån vår kännedom om SGU:s verksamhet och identifierat ett antal specifika aktiviteter, satsningar eller annan verksamhet, som utifrån vår definition kan betraktas som egeninitierad verksamhet. Vi har därefter begärt in uppgifter från SGU om kostnader och finansiering för dessa. Den identifierade egeninitierade verksamheten redovisas i bilaga 3 med en kort beskrivning, kostnad och finansiering av respektive verksamhet.

Det bör betonas att det inte har varit möjligt att göra en fullständig genomgång av SGU:s verksamhet med avsikt att identifiera egeninitierad verksamhet. Det kan således finnas ytterligare prestationer och aktiviteter som borde finnas med i denna beskrivning.

3.8.1 Forskning och samarbete med universitet och högskolor

Det kostnadsmässigt mest omfattande av de identifierade egeninitierade verksamheterna anknyter till forskning och akademisk verksamhet. SGU är en expertmyndighet och har en stor andel geologer som har disputerat, cirka 60 stycken. Det har enligt uppgift från Näringsdepartementet tidigare funnits en tradition att tillåta personalen att forska eller forskarutbilda sig på arbetstid. I SGU:s instruktion anges att myndigheten ska främja och stödja riktad grundforskning och tillämpad forskning inom det geovetenskapliga området. Myndigheten har emellertid inte en uttalad uppgift att själv bedriva forskning. SGU uppger att deltagande i olika forskningsprojekt, där SGU behöver fördjupa

eller utveckla ny kunskap, är ett sätt att främja och stödja riktad grundforskning och tillämpad forskning.

Vi har inte kunnat avgöra hur stor del av kostnaden för den egna forskningen utgör av de totalt 5,9 miljoner kronor som 2012 har använts till interna FoU-projekt. Det beror på att SGU redovisar den tillsammans med annat internt utvecklingsarbete. FoU-verksamheten bedrivs delvis som projekt, för vilka man söker medel genom ett internt ansökningsförfarande. Syftet med FoU-verksamheten är att utveckla och implementera ny kunskap och nya metoder, processer, system och produkter i myndighetens verksamhet.⁴¹

SGU redovisar i årsredovisningen att medarbetare har författat 27 artiklar som har publicerats i vetenskapliga artiklar. Vi bedömer med detta som grund att forskningsinslaget i FoU-verksamheten inte är obetydligt. SGU bedriver även forsknings- och utvecklingsprojekt som samfinansieras med andra aktörer, främst EU. Under 2012 var kostnaderna för de samfinansierade projekten 1,9 miljoner kronor, varav närmare två tredjedelar finansierades med bidrag.

Det finns emellertid även andra företeelser vilka har att göra med forskning och akademisk verksamhet och som vi har definierat som egeninitierade. Fyra av SGU:s medarbetare är adjungerade professorer på deltid. SGU har även gästforskare placerade på myndigheten. Kostnaderna för dessa två aktiviteter uppgick år 2012 till drygt 900 000 kronor. Syftet är att stärka samarbetet med universiteten och främja och stödja riktad grundforskning och tillämpad forskning inom det geovetenskapliga området. Tre medarbetare får, inom ramen för sin anställning, möjlighet att genomgå en utbildning på forskarnivå till en licentiatexamen under fyra år vid universiteten i Uppsala, Göteborg och Luleå.⁴²

⁴¹ <http://www.sgu.se/sgu/sv/fou/intern/index.html>, 2013-11-22.

⁴² Dessa har ibland av SGU benämnts SGU-doktorander eller industridoktorander. Så kallade industridoktorander knyts till en högskola eller ett universitet. Normalt ska en industridoktorand bedriva huvuddelen av sin forskning på ett företag eller en myndighet, samtidigt som utbildningen ges på en högskola eller ett universitet.

3.8.2 Rekrytering av yngre geologer

Statskontoret har identifierat en egeninitierad verksamhet som syftar till att underlätta rekrytering av yngre geologer. Ett ettårigt trainee-program startade 2011 då åtta traineer anställdes under hösten. Verksamheten har inte utvärderats och kommer enligt uppgift inte att genomföras under 2014. Kostnaderna uppgick till 1 941 000 kronor under 2012.

3.8.3 Information och stöd till framför allt samhällsplanerande myndigheter

SGU ska enligt sin instruktion tillhandahålla geologisk information för samhällets behov på kort och lång sikt i syfte att göra den tillgänglig och lätt att använda. Statskontoret bedömer dock att aktiviteterna Låna en geolog och besvara remisser som inte är författningsstyrda har ett stort inslag av eget initiativ. Aktiviteterna definieras av detta skäl som egeninitierade verksamheter.

Besvara remisser

Även om remisser initieras av tredje part har SGU ingen skyldighet att besvara remisser som inte är författningsstyrda. Antalet remisser som besvaras av SGU har uppvisat en ökande trend under de senaste åren. Vissa yttranden är styrda av författningar.⁴³ En stor majoritet av remissyttrandena är emellertid inte författningsstyrda. Vissa yttranden kan dock vara ett sådant underlag som SGU, enligt instruktionen, ska tillhandahålla för tillämpningen av plan- och bygglagen (2010:900). Registreringen av remisserna görs inte på ett sådant sätt att det är möjligt att automatiskt identifiera vilken typ av remisser som kommer in till SGU. En manuell genomgång genomförd av SGU har emellertid gett att det är en minoritet av yttrandena, cirka 165 stycken av totalt omkring 850 under år 2012, som är författningsstyrda.

Remisser ges hög prioritet inom SGU. Remissyttrandena anses ha ett stort värde för att sprida geologisk information och kunskap i samhället. De senaste åren har antalet yttranden stadigt ökat. År 2010 lämnade

⁴³ Förordningen (1985:626) om vissa torvfyndigheter och förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

SGU cirka 740 remissyttranden, 2011 cirka 810 yttranden och 2012 cirka 850.⁴⁴ Antalet beräknas stiga ytterligare under 2013.

Kostnaderna för remisshanteringen har under de tre nämnda åren uppgått till mellan 6,6 och 7,4 miljoner kronor per år. Genomgången visade att omkring 80 procent av remissyttrandena inte är författningsstyrda och därför kan betecknas som egeninitierad verksamhet. Myndigheten har inte något system där tidsåtgången för att besvara författningsstyrda respektive icke författningsstyrda remisser redovisas. Kostnaderna för respektive typ av yttranden går därmed inte att beräkna. SGU menar att kostnaden för yttranden på de icke författningsstyrda remisserna kan beräknas till 5,7 miljoner kronor. Statskontoret avstår ifrån att göra en egen skattning av kostnaderna för de remissyttranden som inte är författningsstyrda.

Låna en geolog

I projektet Låna en geolog erbjuder SGU utan kostnad för mottagaren, en geolog som under en dag hjälper till med exempelvis tolkning av data. Verksamheten startade i januari 2013, efter en försöksverksamhet under 2012. Syftet är att ge stöd i samhällsplaneringen. Under perioden januari–september 2013 gjordes 19 besök hos i huvudsak kommuner till en kostnad av 870 000 kronor.

Det finns ytterligare en aspekt som är värd att nämna. Projektet Låna en geolog innebär att SGU erbjuder en kostnadsfri tjänst. Om det existerar en marknad för denna typ av tjänster så riskerar erbjudandet att vara en form av otillbörlig konkurrens.

3.8.4 Information riktad till allmänheten

SGU ska tillhandahålla geologisk information för samhällets behov på kort och lång sikt. Även om privatpersoner är en del av samhället och delar av den geologiska informationen även används av privatpersoner, riktar sig huvuddelen av informationen till samhällsplanerande aktörer eller till företag inom olika branscher. GeoTreat är ett exempel på en produkt som inte primärt riktar sig till denna typ av aktörer. På grund av detta har vi valt att definiera den som en egeninitierad verksamhet.

⁴⁴ Årsredovisningen för år 2012.

GeoTreat är en mobilapplikation som informerar om geologiska sevärdheter. Syftet är att marknadsföra turistgeologi. Applikationen togs fram i samarbete med de geologiska undersökningsorganen i Norge, Danmark och Finland. Utvecklingskostnaden var 500 000 kronor under 2012.

3.8.5 Konferenser och andra aktiviteter

SGU arrangerar eller deltar i ett antal konferenser och andra liknande aktiviteter. Enligt SGU är syftet främst att öka insikten om geologins betydelse i samhället. Aktiviteterna riktar sig i huvudsak till statliga myndigheter, forskare, företag, kommuner och länsstyrelser och inträffar med olika frekvens. Aktiviteterna finansieras till stor del av bidrag och deltagaravgifter.

3.8.6 Den totala omfattningen är svår att bedöma

Statskontoret har funnit att de sammantagna kostnaderna för den verksamhet, som vi har definierat som egeninitierad och som har belastat förvaltningsanslaget under 2012, är svår att summera. De sammantagna kostnaderna som belastar förvaltningsanslaget uppgår till uppemot 11 miljoner kronor. Vi har då inte räknat med kostnaderna för de remissyttranden som inte är författningsstyrda. Uppskattningen gäller under förutsättning att de FoU-projekt som har bedrivits internt på SGU till större delen kan betecknas som forskning. Större delen av det sammantagna beloppet utgörs nämligen av kostnader för verksamhet som relaterar till forskning och utveckling, eller uppemot 7 miljoner kronor.

Kostnaderna för yttranden på remisser är totalt 7 miljoner kronor. De remisser som SGU inte är tvingade att svara på utgör majoriteten. SGU beräknar att kostnaden uppgår till 5,7 miljoner kronor. Det är emellertid inte känt hur stora styckkostnaderna är för de olika typerna av remisser. SGU:s beräkning förutsätter att kostnaden är lika stor för icke författningsstyrda som för författningsstyrda remisser.

Det finns alltså en osäkerhet kring hur stora kostnaderna är för den del av verksamheten som Statskontoret har definierat som egeninitierad. Statskontoret skattar emellertid kostnaderna till omkring 16 miljoner kronor. Det betyder att den egeninitierade verksamheten i enlighet med

Statskontorets definition utgör sex procent av den verksamhet som finansieras genom förvaltningsanslaget.

3.9 Sammanfattande kommentarer och slutsatser

Vi har funnit att omorganiseringen har lett till viktiga förbättringar. SGU:s nya organisation innebär att verksamheten är mer inriktad mot kundnytta än tidigare. Bland de externa aktörerna har ett flertal av de intervjuade personerna uttryckt sig uppskattande om den nya organisationens användarorientering. Flera tycker att det är lättare att vända sig till SGU i dag än det var i den tidigare organisationen.

Typiskt för en linjeorganisation med dess tydliga hierarki är vanligen att verksamheten styrs av klara regler och att det är den högsta ledningen som har den fullständiga bilden av verksamheten. SGU:s verksamhet kännetecknas emellertid av stor frihet för avdelningscheferna att själva bestämma över prioriteringar och uppföljning. Statskontoret bedömer att nackdelarna med en linjeorganisations inte har motverkats i tillräcklig utsträckning. Våra iakttagelser indikerar exempelvis att den interna kommunikationen kan vara ett problem på SGU. Vi har även funnit att prioriteringar i praktiken ofta görs långt ned i organisationen. Statskontoret ser en risk för att prioriteringar på låg nivå styr verksamheten i en riktning som inte är optimal för samhället. Vi kan även konstatera att den regionala indelningen av myndigheten inte har utretts samlat av SGU.

Statskontoret konstaterar att SGU:s motiv för att bedriva uppdragsverksamhet inkluderar skäl som att myndigheten kan anställa fler medarbetare och att medarbetarna får mer stimulerande uppgifter. Statskontoret menar att detta inte bör utgöra motiv för uppdragsverksamhet.

Uppgiften att samla in information om samhällets behov av geologisk information inom olika områden har delegerats till avdelningarna. Några myndighetsgemensamma systematiska kartläggningar görs inte. Det delegerade ansvaret utgör en risk för att SGU inte väger olika sektors behov mot varandra och att ur samhällets synvinkel felaktiga prioriteringar därför görs. Det saknas även transparens kring SGU:s bedömningar vad gäller behoven. Att organisationen gör rätt saker är

en viktig aspekt av effektivitet. Statskontoret menar att visionen och det övergripande målet för kvalitet inte ger tillräcklig vägledning för att organisationen ska göra rätt prioriteringar.

Det finns anledning att förbättra den interna styrningen och uppföljningen av myndigheten. Det handlar dels om avsaknad av dokumentation av styrning och uppföljning, dels om bristande ledning och samordning av verksamheten vad gäller exempelvis prioriteringar.

Det pågår sedan våren 2013 ett arbete med att ta fram nyckeltal för att bättre kunna följa upp verksamheten. Arbetet befinner sig dock fortfarande i ett inledande skede.

Kartläggningen visar att den sammantagna omfattningen av den egeninitierade verksamheten inte går att beräkna exakt. En uppskattning av omfattningen ger dock att den egeninitierade verksamhet som Statskontoret har identifierat utgör åtminstone sex procent av den anslagsfinansierade verksamheten.

Den egeninitierade verksamhet som genomförs inom ramen för projektet Låna en geolog innebär att SGU erbjuder kommuner och länsstyrelser en kostnadsfri tjänst. Statskontoret menar att denna verksamhet riskerar att medföra otillbörlig konkurrens.

4 Myndighetens resultat

I detta kapitel beskriver och analyserar vi hur SGU redovisar sina resultat i årsredovisningen och våra iakttagelser angående resultatredovisningens struktur och innehåll. Statskontorets analys utgår ifrån ett förvaltningspolitiskt perspektiv vilket bland annat innebär att vi belyser hur redovisningen fungerar för att kunna bedöma, styra och budgetera verksamheten. Vi redovisar även iakttagelser och bedömningar av SGU:s resultat på några områden utifrån dokumentstudier och intervjuer med företrädare för olika målgrupper eller intressenter.

4.1 Resultatredovisningens syfte

Uppföljningen av den egna verksamheten är den länk i styrkedjan som avser att säkerställa att verksamheten fungerar väl och leder till de resultat som regeringen och riksdagen har avsett. Resultatdelen i årsredovisningen är myndighetens dokumentation av hur väl den har fullgjort sina uppgifter och omsatt de politiska målen i praktisk handling. Även om detaljeringsgraden i styrningen kan variera mellan olika myndigheter menar regeringen att den enskilda myndigheten är skyldig att redovisa sina resultat på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.⁴⁵ Med resultat avses både prestationer och effekter.

Ett viktigt syfte med resultatredovisningen är att ge underlag för regeringens uppföljning, prövning och budgetering av myndighetens verksamhet. Enligt myndighetsförordningen (2007:515) ansvarar ledningen för att verksamheten bedrivs effektivt och att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2006:605) ska myndigheten redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av

⁴⁵ Prop. 2009/10:175.

instruktionen och eventuellt andra uppdrag i regleringsbrevet eller andra beslut. Resultatredovisningen ska främst avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader. Redovisningen ska lämnas enligt den indelning som myndigheten själv bestämmer om inte regeringen har bestämt något annat.

Riksrevisionen har i sin årliga granskning av SGU:s årsredovisning bedömt att den i stort uppfyller de formella krav som ställs i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. SGU har under de tio år som vi har undersökt fått en ren revisionsberättelse. I vår analys av resultatredovisningens innehåll har vi haft en lite annan utgångspunkt än de formella kraven i förordningen. Vårt perspektiv är framför allt att resultatredovisningen ska vara begriplig och användbar för regeringen och Regeringskansliet när SGU:s verksamhet ska bedömas och budgeteras. Därför menar vi att den också bör vara pedagogiskt uppbyggd och ge möjlighet att bedöma verksamheten vad gäller resultat, kostnader, kvalitet och produktivitet.

4.2 Resultatredovisningens struktur

För vissa myndigheter kan instruktionen med stöd av regleringsbrevet tjäna som vägledning för hur resultatredovisningen kan utformas, både vad gäller struktur och innehåll. Instruktionen för SGU har dock ingen uttalad struktur vad gäller de olika uppgifterna och vilken vikt de ska ha i myndighetens totala uppdrag. Den ger också relativt lite vägledning om vilka resultat som förväntas eller i förhållande till vilka mål som verksamheten ska följas upp.

Regleringsbrevet har under senare år blivit allt mer kortfattade. Det innebär bland annat att SGU har stor frihet att själv välja indelningsgrund för verksamheten och hur resultaten ska redovisas i förhållande till denna.

4.2.1 Indelning utifrån fyra verksamhetsområden

SGU har valt att dela in resultatredovisningen utifrån sina fyra verksamhetsområden. Som framgått av kapitel 3 är Geologi för samhällsplanering den resursmässigt största av dessa. Verksamheten inom denna gren bedrivs på avdelningarna Mark och grundvatten respektive Samhällsplanering. Det näst största verksamhetsområdet är Malm och

mineral för industrin. De övriga, Bergsstaten samt Forskning och utveckling, är betydligt mindre.⁴⁶ Resultatredovisningen innehåller däröver ett avsnitt för gemensam verksamhet.

4.2.2 Vald struktur försvårar en helhetsbedömning

Eftersom SGU inom ramen för de olika verksamhetsområdena bedriver verksamhet som delvis är av samma typ, exempelvis kartering, innebär dispositionen av resultatredovisningen att en verksamhet i vissa fall beskrivs på flera olika ställen i årsredovisningen. Detta gör det svårt att få en helhetsbedömning av verksamheten. Vi ger i det följande några exempel på detta.

Den övervägande delen av SGU:s verksamhet består av geologisk informationsförsörjning. Detta arbete utförs inom verksamhetsområdena Malm och mineral för industrin och Geologi för samhällsplanering. Vi konstaterar att beskrivningen av denna verksamhet är uppsplittrad och redovisas på flera olika ställen i resultatdelen, vilket gör det svårare att bedöma den. Exempelvis beskrivs karteringen på tre olika ställen, relaterad till de tre karterande avdelningarna. Avsnitten har inte någon enhetligt utformad struktur eller någon samstämmighet vad gäller innehållet. Inga hänvisningar görs i texterna för att underlätta överblicken över karteringen. Det finns ingen sammanställning över vad verksamheten kostar totalt sett. I resultatredovisningen för 2009 hade SGU en annan indelning av verksamhetsområdena som gjorde det möjligt att få en samlad bild av verksamheten inom den geologiska informationsförsörjningen.

Ett annat exempel på en typ av verksamhet som redovisas på mer än ett ställe är SGU:s arbete med att svara på remisser. Redovisningen i de olika delarna presenteras inte på ett enhetligt sätt. Inte heller här finns det några hänvisningar till andra delar i årsredovisningen som underlättar en överblick över remissverksamheten.

På motsvarande sätt är det med redovisningen av SGU:s handläggning. De ärenden som handläggs av Bergsstaten redovisas under rubriken

⁴⁶ År 2012 omfattade Geologi för samhällsplanering 59 procent av SGU:s totala resurser medan Malm och mineral för industrin stod för 34 procent, Bergsstaten för 4 procent och Forskning och utveckling för 3 procent.

Handläggningen och den handläggning som hanteras av FoV-staben redovisas under rubriken Tillståndsgivning. För Bergsstatens handläggning redovisas kostnad per beslut. För den övriga handläggningen av tillstånd redovisas inga kostnader alls.

4.3 Redovisningen av resultaten

Vi har studerat SGU:s resultatredovisning för 2012 vad gäller innehållet i form av prestationer och aktiviteter, redovisad kvalitet samt nytta och effekter av verksamheten. Vi har särskilt studerat hur myndigheten presenterar resultat inom två områden. Det gäller dels uppgiften att tillhandahålla geografisk information, dels uppgiften att stödja och främja forskning. Vi noterar att det i båda fallen är svårt att få en bra bild av vad verksamheten leder till för resultat.

4.3.1 Resultaten inom den geologiska informationsförsörjningen

Enligt instruktionen ska SGU tillhandahålla geologisk information för samhällets behov på kort och lång sikt. Myndigheten ska samla in grundläggande geologisk information som tillgodoser behoven. Detta är den första uppgiften som pekas ut i instruktionen. Den tar också störst del av SGU:s resurser i anspråk.

Myndigheten redovisar en rad aktiviteter och prestationer som har med geologisk informationsinsamling och kartering att göra. Bland annat beskriver SGU vilka områden som har varit föremål för flyggeofysiska undersökningar, var berggrundskartering, berggrundsundersökningar och analyser av bergkvalitet har genomförts samt att mätningar av maringeologi och observationer på havsbotten har genomförts. Kostnadsutvecklingen för karteringen under de tre senaste åren redovisas för de två verksamhetsområden som bedriver kartering, Malm och mineral för industrin respektive Geologi för samhällsplanering.

Annan typ av informationsinsamling än kartering redovisar SGU på motsvarande sätt som karteringen, men utan några specificerade kostnader. Som vi redan har nämnt redovisas inga totala kostnader för den geologiska informationsinsamlingen. Det finns i redovisningen heller ingen information som skulle kunna ge en uppfattning om hur kvalite-

ten och produktiviteten i insamlingen av geologisk information har utvecklats.

Samhällets behov redovisas inte

Det finns ytterligare en typ av väsentlig information som saknas i resultatredovisningen. Det framgår inte hur behoven av geologisk information ser ut. För verksamhetsområdet Geologi för samhällsplanering anges att länsstyrelser och kommuner är viktiga målgrupper. Förutom att det nämns att skred- och erosionskänsliga områden behöver kartläggas, beskrivs inte målgruppernas behov i övrigt. För verksamhetsområdet Malm och mineral för industrin redovisar SGU att man inför uppstarten av ett mycket stort projekt, Kartering Barents, har inhämtat och beaktat synpunkter från användare av informationen. Det finns ingen redovisning av vilka användarna är och hur information om deras behov har hämtats in och analyserats.

Svårt att bedöma hur väl myndigheten har lyckats

Det är svårt att värdera de redovisade prestationerna eftersom det saknas information att relatera dem till. Exempelvis ställs inte de utförda prestationerna i relation till ambitionen eller planerna för karteringsverksamheten. SGU bedömer visserligen att karteringsverksamheten har nått uppsatta mål enligt en reviderad version av en plan, men vilka målen är och vilken ambition de ger uttryck för redovisas inte.

Effekterna av den informationsskapande delen av SGU:s verksamhet kan i vissa fall uppstå långt efter det att informationen har producerats eller kunskapen har spridits. Det är ett skäl till att effektutvärderingar kan vara svåra att genomföra. Likväl ska en myndighet sträva mot att redovisa vad som faktiskt uppnås inom olika områden, det vill säga vilka effekterna är.⁴⁷ Huvudfrågan är då om de politiska målen har förverkligats. I SGU:s resultatredovisning av den geologiska informationsinsamlingen finns inga egentliga effektskattningar som skulle kunna ge en uppfattning om hur väl myndigheten har lyckats med uppgiften att tillgodose samhällets, eller åtminstone enskilda målgruppers, behov.

⁴⁷ Proposition 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

4.3.2 Resultaten av främjandet av forskning

Främjande uppgifter innebär vanligtvis att myndigheten med hjälp av olika styrmedel ska få andra aktörer att göra något eller avstå från att göra något. Sådana uppgifter kan innebära en större utmaning att följa upp än många andra typer av uppgifter. Att mäta effekterna är ofta svårt. De är i förlängningen inte bara beroende av myndighetens egna insatser utan oftast även av andra aktörers insatser och handlingar. Inte sällan kan de förväntade effekterna ligga långt fram i tiden.

En av de främjande uppgifter som pekas ut i instruktionen är att SGU ska främja och stödja riktad grundforskning och tillämpad forskning inom det geovetenskapliga området. SGU ger stöd till geovetenskaplig forskning vid universitet och högskolor genom att bevilja bidrag till olika forskningsprojekt. Till denna verksamhet får SGU ett årligt anslag om cirka 5,7 miljoner kronor. Forskning och utveckling är ett eget verksamhetsområde.

Framför allt redovisas aktiviteter

I årsredovisningens resultatdel redovisar SGU en rad aktiviteter för 2012. Redovisningen innehåller uppgifter om bland annat antalet inkomna ansökningar om forskningsmedel, antalet beviljade ansökningar och antalet avslutade forskningsprojekt för åren 2010–2012. SGU ger en mycket kortfattad redogörelse för vad de avslutade forskningsprojekten har behandlat.

SGU beskriver även att man har utökat aktiviteterna inom verksamhetsområden genom bland annat ökat kunskapsutbyte i olika projekt, utökade kontakter med högskolor och universitet samt initiativ till forskningsprogram och samarbeten. En fjärde medarbetare har nominerats till adjungerad professor och tre gästforskare knöts till myndigheten. Därutöver redovisas att 21 medarbetare på SGU har fått 27 artiklar publicerade i vetenskapliga tidsskrifter under 2012.

Utifrån redogörelsen i årsredovisningen är det svårt att bedöma vilka resultat som SGU åstadkommer. I någon mån kan det förklaras med uppgiftens natur, där det finns en svårighet att följa upp och redovisa resultaten på ett lämpligt och rättvisande sätt.

Inte tillräckligt underlag för en kraftig anslagshöjning

Samtidigt har SGU, som vi tidigare har behandlat i kapitel 3, under flera år föreslagit höjda anslag för uppgiften att stödja och främja forskningen. Även i budgetunderlaget för åren 2014–2016 föreslår SGU en kraftig, successiv höjning av anslaget. Myndigheten menar att man genom stödet till forskningen har bidragit till ett utvecklat samarbete mellan universitet, högskolor och användare. Enligt SGU baseras förslaget om en ökad anslagsnivå främst på två internationella utvärderingar som har utförts på uppdrag av SGU. Utvärderingarna är från 1995 och 2003.⁴⁸

Vi bedömer dock att SGU:s resultatredovisning på detta område inte ger regeringen tillräckligt underlag och stöd för att kunna bedöma behovet av mer resurser. Enligt SGU finns det planer på att genomföra en ny utvärdering inom två till tre år.

4.3.3 Få mått på verksamhetens kvalitet

Något som en myndighet måste hantera när resultaten ska bedömas och redovisas är att avgöra om prestationerna är av den kvalitet och uppfyller de krav som företag och medborgare kan förvänta sig. Enligt regeringens mening ger en redovisning som enbart omfattar utförda prestationer i termer av volymer och kostnader inte tillräcklig information om detta.⁴⁹ Det är därför viktigt att prestationernas kvalitet och mottagarnas uppfattningar om prestationerna redovisas.

Kvalitet är inte något enkelt begrepp, framför allt inte när det gäller produktion av tjänster. Det är dock ofta möjligt att identifiera nyckeltal, eller indikatorer, som beskriver olika aspekter av god kvalitet. Nyckeltal kan i de flesta fall endast ge en indikation om kvaliteten, inte en absolut sanning. Oftast måste kvalitet belysas från flera håll. Ett vanligt sätt att belysa kvaliteten är att göra användar- eller kundundersökningar.

⁴⁸ SGU, Internationell utvärdering av SGU:s stöd till geovetenskaplig forskning under åren 1990-1995, SGU, Internationell utvärdering av SGU:s stöd till geovetenskaplig forskning under åren 2000-2003, SGU-rapport 2003:21.

⁴⁹ Proposition 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

Vid vår genomgång av SGU:s årsredovisning 2012 har vi funnit få beskrivningar av eller mått på kvaliteten i prestationerna. Resultat från genomförda kund- eller användarundersökningar redovisas inte. SGU har visserligen inte gjort någon bred kundundersökning under de senaste åren. Däremot har man gjort en som rör uppdragsverksamheten, senast under 2011–2012. (Se avsnitt 4.4.5) I kapitel 3 nämnde vi att SGU i mars varje år följer upp kundklagomål och andra synpunkter från målgrupperna. Sådana resultat redovisas inte i årsredovisningen.

I ett fall har SGU redovisat utvecklingen av nyckeltal för aspekter av kvalitet. SGU redovisar Bergsstatens handläggningstider och ärendetider för ärenden enligt minerallagen. Olika typer av mått för handläggningstider och väntetider är allmänt vanliga nyckeltal för ärendehandläggning. Vad gäller myndighetens övriga handläggning så redovisas inga nyckeltal. Som vi redan har nämnt behandlar SGU handläggningen dessutom i två skilda avsnitt.

Rättssäkerhet är en viktig aspekt av kvalitet i handläggningen. Det finns inga enkla mått att mäta den med. Utvecklingen av antalet överklaganden kan dock under vissa betingelser tjäna som en indikator. Skälet till att ärenden överklagas kan dock vara flera och bland annat bero på vilka motstående intressen som finns. Myndigheten har statistik vad gäller överklaganden enligt minerallagen, men lämnar inga uppgifter om detta i årsredovisningen. Statistiken är inte jämförbar över tid, eftersom den omfattar antalet överklaganden och inte antalet ärenden som har överklagats. Ett enda ärende kan överklagas av många sak- eller markägare. Statistiken kan därmed inte tjäna som en tillförlitlig indikator på rättssäkerhet.

4.3.4 Svårt att bedöma produktivitet och effektivitet

Det är vanligen svårt att bedöma produktiviteten i en myndighet. I en verksamhet som SGU:s består produktionen till stor del av unika prestationer, vilket inte gör det lättare. Prestationerna kan vara svåra att jämföra sinsemellan och därmed också över tid.

Ett exempel som illustrerar detta är SGU:s redovisning av produkter som har framställts under åren 2010–2012. Antalet produkter har sjunkit kraftigt mellan de redovisade åren, från 458 produkter år 2010, till 223 produkter år 2011 och 103 produkter år 2012. SGU förklarar detta

med dels minskade leveranser från undersökningsverksamheten, dels ett skifte i fokus från nyproduktion till underhåll och förbättring av funktionalitet och innehåll i befintliga karttjänster. Ingen förklaring ges till vad begreppet undersökningsverksamhet avser, vilket återigen illustrerar att resultatredovisningen är svårbegriplig. Exemplet illustrerar också att produktivitet och kostnadseffektivitet behöver belysas på andra sätt än genom antalsräkning och uppgifter om styckkostnader.

SGU har gjort försök att redovisa produktivitet

Ett exempel på hur SGU har försökt att redovisa produktiviteten i en del av verksamheten är handläggningen enligt minerallagen. Från och med 2011 redovisas Bergsstatens nedlagda effektiva tid i timmar och kostnad per beslut i två av ärendetyperna, undersökningstillstånd respektive förlängningar av undersökningstillstånd. Den effektiva tiden per beslut har enligt redovisningen ökat från 15 timmar till 19 timmar mellan 2011 och 2012. Kostnaden ökade på motsvarande sätt från 7 000 till 11 500 kronor per ärende, det vill säga med över 60 procent. I årsredovisningen förklaras kostnadsökningen med att det under 2012 varit fler komplicerade ärenden att handlägga och att nyanställd personal har inskolats. Även detta exempel visar således att SGU har svårt att skatta och bedöma produktivitet och kostnadseffektivitet. SGU gör inget försök att redovisa styckkostnader av motsvarande slag för någon annan typ av handläggning, vare sig enligt minerallagen eller enligt någon annan författning.

Redovisningen av kostnader är otillräcklig

Vi konstaterar att SGU:s redovisning av kostnader för olika delar av verksamheten generellt är otillräcklig. Till stora delar saknas sådan redovisning. För karteringsverksamheten redovisas kostnaderna uppdelat på två olika ställen i resultatredovisningen. Vår beräkning visar att karteringsverksamheten sammantaget förbrukade närmare 77 miljoner kronor under 2012. Det var en ökning med cirka 20 miljoner kronor jämfört med året innan. Bakgrunden är en årlig höjning av förvaltningsanslaget på 30 miljoner kronor under perioden 2012–2015 (se även kapitel 2 och 3). Den kraftigt ökade resursförbrukningen kommenteras inte närmare i resultatredovisningen. Det går bara att utläsa till vad 20 miljoner av totalt 30 miljoner kronors resurstillskott har använts.

Det går inte att utläsa i vilken mån produktionen har ökat på SGU till följd av resurstillskottet. Än mindre går det att bedöma om produktiviteten har förändrats. Generellt finns en risk, då en verksamhet får ett stort tillskott av resurser, att produktiviteten åtminstone tillfälligt går ned.

Svårt att bedöma om SGU styr produktionen rätt

Slutligen bör det betonas att en verksamhet inte bara bör ha en god produktivitet eller kostnadseffektivitet. Det är väsentligt att verksamheten också är inriktad mot att producera rätt saker, för att vara effektiv i en vidare bemärkelse. Som vi tidigare har visat är det svårt att bedöma om SGU har lyckats identifiera samhällets behov korrekt. Om myndigheten inte har lyckats med det, utan har en mix av produkter som inte är den optimala ur samhällets synvinkel, så kan verksamheten inte anses vara effektiv. Detta kan vi dock inte bedöma utifrån den redovisning som myndigheten presenterar.

4.4 Resultat på några områden

I detta avsnitt redovisar vi SGU:s resultat på några områden. Vi inleder med allmänna omdömen och övergripande kommentarer om verksamheten som externa aktörer har framfört. Därefter behandlar vi två områden där det vid våra intervjuer har riktats kritik mot SGU, nämligen myndighetens arbete med vattentäcksarkivet respektive föreskrifter. Vi redovisar därefter våra iakttagelser för några övriga verksamheter som vi har bedömt viktiga.

Redovisningen bygger på flera källor. Förutom årsredovisningen bygger den på budgetunderlaget för åren 2014–2016, verksamhetsstatistik och andra uppgifter som har lämnats av SGU skriftligt och muntligt på vår förfrågan, intervjuer med ledningsgruppen och fokusgrupper med personal på SGU samt intervjuer med externa aktörer. Statskontoret har även gått igenom resultaten av de brukar- och kundundersökningar som SGU har genomfört både åren före och efter omorganiseringen.

Inledningsvis sammanfattar vi det som har kommit fram i intervjuerna med representanter för 19 externa aktörer. Vilka dessa aktörer är redovisas i kapitel 1.

4.4.1 Majoriteten av de externa aktörerna är positiva

De flesta externa personer vi har intervjuat har framfört att SGU:s produkter och resultatet av myndighetens arbete i övrigt har god kvalitet. Positiva omdömen och kommentarer om kompetensen och engagemanget hos medarbetarna har varit vanliga. Många menar att man har intressanta diskussioner med medarbetare på SGU och att de som representerar myndigheten är tillmötesgående.

Flera intervjupersoner har vittnat om att man upplever att myndigheten är mer kundorienterad och utåtriktad än tidigare. Det har i allmänhet bedömts vara en viktig och positiv förbättring.

Vad gäller kvaliteten i produkterna så har vissa intervjupersoner menat att det kan vara svårt att bedöma kvaliteten i produkterna om man inte själv är forskare. Det kan därför vara svårt eller omöjligt för exempelvis myndigheter utan egen expertkompetens inom området att göra sådana bedömningar. Ett par av de intervjuade personerna har varit kritiska till att det inte finns någon skönjbar systematik i SGU:s sätt att kartlägga hur samhällets behov av geologisk information ser ut.

Det finns också ett par som har pekat på att tidsramarna i SGU:s produktion inte tycks vara prioriterade. Det senare har också framkommit i intervjuerna och fokusgrupperna med personalen på SGU (se avsnitt 3.5).

De representanter för gruvnäringen som Statskontoret har träffat har varit nöjda med Bergsstatens insatser. Det handlar om handläggning och information, men även om hur Bergsstaten har framträtt i media. Missnöje från allmänheten och markägare riktas av och till mot SGU och Bergsstaten vad gäller beslut som fattas enligt minerallagen (1991:45). Från Bergsstatens och även gruvnäringens sida menar man att det är ofrånkomligt att ett visst missnöje riktas mot Bergsstaten, oavsett hur myndigheten sköter handläggningen och relationerna till markägare och sakägare. Man menar att missnöjet grundar sig i beslutens innehåll, vilket styrs av lagstiftningen, snarare än i Bergsstatens agerande.

Ingen bred användarundersökning sedan 2009

Statskontoret har tagit del av en sammanfattning av resultaten av de kundundersökningar som genomfördes av SGU mellan 2002 och 2009.⁵⁰ Ett Nöjd Kund Index (NKI) beräknades för samtliga produkter. NKI är ett mått som ofta används av företag, myndigheter och andra organisationer och som har konstruerats för att mäta hur nöjda kunderna är. Det maximala värdet som kan uppnås är 100. Beräkningen av NKI gjordes utifrån den sista mätningen för respektive produkt under perioden 2002-2009. Beräkningen är alltså inte ett genomsnitt för hela perioden. Totalt NKI för samtliga produkter beräknades till 72. Enligt Ekonomistyrningsverkets bedömningsskala för kvalitet räknas värden på 65 eller därutöver som ett utmärkt resultat. Ingen bred användarundersökning har gjorts efter omorganiseringen år 2010.

Kundundersökningar som har gjorts specifikt för uppdragsverksamheten behandlas i avsnitt 4.4.5.

Kritik har förts fram mot hur SGU fullgör vissa uppgifter

Det har förts fram kritik mot framför allt vissa avgränsade delar av SGU:s verksamhet. Det främsta exemplet rör vattentäktsarkivet och SGU:s arbete med förvaltning och utveckling av det. Ett annat exempel rör SGU:s ansvar att ta fram föreskrifter.

4.4.2 Kvaliteten i Vattentäktsarkivets data har ifrågasatts

Vattentäktsarkivets information utgår från vattenförvaltningens behov och används av flera olika myndigheter för uppföljning och sammanställning av information om dricksvatten, grundvatten och vattentäkter. Livsmedelsverket använder arkivet bland annat för rapporteringen till EU enligt dricksvattendirektivet. Vattenmyndigheterna använder informationen som stöd i sitt arbete att uppfylla EU:s ramdirektiv för vatten. SGU använder själv informationen bland annat för den hydrogeologiska kartläggningen, interna FoU samt för att följa upp miljömålet Grundvatten av god kvalitet. Länsstyrelserna och kommunerna använder därutöver informationen i sitt arbete med vattenförsörjningsplanering.

⁵⁰ Markör Marknad och kommunikation, Uppföljning av SGU:s kundundersökningar 2009, april 2010.

Information om vattentäkter och vattenverk lämnas av kommunerna och tas om hand av SGU. Det kompletteras med råvatten- och dricksvattenanalyser från analyslaboratorier. SGU kvalitetskontrollerar och kopplar den vattenkemiska informationen till vattentäkterna. Det är frivilligt för kommunerna att lämna informationen till arkivet. I juni 2013 innehöll arkivet uppgifter från samtliga 290 kommuner. Vi har inga uppgifter om huruvida informationen från kommunerna är komplett.

I regleringsbrevet för 2013 anges villkor för det bidrag SGU får från Havs- och vattenmyndigheten (HaV). Bidraget uppgår till maximalt 6 miljoner kronor per år och ska ersätta SGU för att

- utveckla vattentäcksarkivet
- ta fram, anpassa och leverera hydrologiskt underlag för vattenförvaltningen
- ge stöd och underlag till vattenmyndigheterna.

SGU har fram till och med 2013 även fått finansiering från Livsmedelsverket. Detta bidrag lämnas för att SGU ska samla in och tillhandahålla information om dricksvatten. Förvaltningen av arkivet finansieras genom förvaltningsanslaget.

Kvalitetsbristerna försämrar användbarheten

Användare av informationen i arkivet har gett uttryck för ett missnöje med kvaliteten i olika data. Kritik har även riktats mot att informationen inte ger möjlighet till nationella jämförelser. De berörda myndigheterna hävdar att bristerna försvårar Sveriges möjligheter att fullfölja sina åtaganden enligt två EU-direktiv – ramdirektivet för vatten och dricksvattendirektivet.

SGU menar att det som har orsakat bristerna delvis ligger utanför myndighetens kontroll. Avgörande problem är enligt SGU att det inte finns styrande regler för hur vattenprover ska tas, att informationen från kommunerna inte lämnas med tillräcklig kontinuitet och att SGU saknar styrmedel för att påverka kommunernas ambitionsnivå när det gäller provtagning och rapportering av råvatten. SGU:s eget arbete med bearbetning, rutiner för lagring, kvalitetssäkring och tillgänglighet

har dock också kritiserats. SGU medger att det finns utrymme för förbättringar. Det saknas dock, hävdar SGU, resurser för att motsvara alla förväntningar. Myndigheten avser här bidraget från HaV som man menar är för litet för att kunna uppfylla användarnas krav.

SGU har under hösten 2013 bildat ett användarråd för vattentäcksarkivet, med syfte att ta fram prioriteringar i det fortsatta arbetet med arkivet och skapa ett forum för att samla in synpunkter. Avsikten är också att identifiera möjliga gemensamma arbetsinsatser som kan höja kvaliteten och öka nyttan av informationen.

Finansiering och styrning kommer delvis från två andra myndigheter

Det faktum att SGU i denna uppgift styrs indirekt av regeringen, via ett uppdrag från HaV, har av båda myndigheterna förts fram som ett problem. Det finns oklarheter kopplade till styrningen och ansvarsfördelningen. Modellen innebär bland annat att SGU inte återrapporterar till regeringen, utan i huvudsak till HaV. SGU har i budgetunderlaget för 2014–2016 i första hand föreslagit att medel för uppgiften i stället tilldelas via förvaltningsanslaget, i andra hand via HaV:s anslag.

Sedan 2009 och fram till september 2013 har SGU fått sammanlagt 6,5 miljoner kronor i finansiering från Livsmedelsverket. Detta har successivt minskat i omfattning och enligt preliminära uppgifter kan det komma att minska väsentligt under 2014. Livsmedelsverket har för avsikt att ta över en del av det arbete som SGU tidigare har utfört. Enligt uppgift från SGU pågick diskussioner under hösten 2013 mellan myndigheterna om omfattningen av finansieringen inför 2014.

4.4.3 Föreskriftsarbetet har inte helt uppfyllt myndigheternas behov

SGU har genom förordningen (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön och mineralförordningen (1992:285) bemyndigats att utfärda föreskrifter inom sitt ansvarsområde.

Ansvar för att fortlöpande bedöma ändamålsenligheten hos föreskrifterna vilar på de berörda avdelningarna och enheterna.⁵¹ Fram till och

⁵¹ PM om SGU:s föreskriftsarbete från 2012.

med hösten 2013 hade SGU utfärdat totalt åtta grundföreskrifter. Fem av föreskrifterna har utfärdats med stöd av förordningen om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön och rör grundvattenfrågor.⁵² Tre föreskrifter har utfärdats utifrån mineralförordningen.⁵³ Dessa tre föreskrifter är gamla. Föreskriften för gruv- och borrhålskartor utfärdades av Statens industriverk⁵⁴ redan år 1976. Förordningar om undersökningstillstånd och behörighet att utföra gruvmätning är från 1992 respektive 1998.

Vattenmyndigheterna är beroende av SGU:s föreskrifter för sitt arbete med vattenförvaltningen, vilket i sin tur har betydelse för att Sverige ska kunna fullgöra sina åtaganden enligt EU:s ramdirektiv för vatten. Under 2012 inledde SGU ett arbete med att ta fram en samlad vägledning för föreskrifterna inom vattenförvaltningen. SGU har visserligen ingen skyldighet att ta fram en sådan vägledning, men Statskontoret har kunnat konstatera att det finns behov av en sådan.

Enligt verksamhetsplanen för 2013 ska FoV-staben revidera samtliga föreskrifter inom vattenförvaltningen och påbörja en revidering av föreskrifterna utifrån mineralförordningen. En revidering av två av föreskrifterna inom vattenförvaltningsområdet var klar under hösten 2013. Enligt SGU ska de föreskrifter som utfärdades av Statens industriverk 1976 ses över och upphävas.

Huruvida revideringen av föreskrifterna kommer att fortsätta i övrigt är enligt SGU en prioriteringsfråga. Det är beroende av att det finns tillräckliga resurser och rätt kompetens för uppgiften.

⁵² Föreskrifter (SGU-FS 2006:2) om övervakning av grundvatten och redovisning, föreskrifter (SGU-FS 2008:1) om redovisning av åtgärdsprogram för grundvatten, föreskrifter (SGU-FS 2008:3) om redovisning av förvaltningsplan för grundvatten föreskrifter (SGU-FS 2013:1) om kartläggning och analys av grundvatten och föreskrifter (SGU-FS 2013:2) om miljö kvalitetsnormer och statusklassificering för grundvatten.

⁵³ Statens industriverks kungörelse (SIND-FS 1976:04) angående gruv- och borrhålskartor, Sveriges geologiska undersöknings föreskrift (NUTEK-FS 1992:4) om undersökningstillstånd och därtill hörande kartor och Sveriges geologiska undersöknings kungörelse (ELSÄK-FS 1998:1) om behörighet att utföra gruvmätning.

⁵⁴ Statens Industriverk, Statens energiverk, och Styrelsen för teknisk utveckling slogs 1991 samman till Närings- och teknikutvecklingsverket.

Som tidigare har nämnts får SGU bidrag från HaV för att ge stöd och underlag till vattenmyndigheterna för denna uppgift. I budgetunderlaget för 2014–2016 menar SGU att behovet av kunskaps- och vägledningsstöd till vattenmyndigheterna är betydande och långsiktigt. SGU yrkar på ett ökat anslag med 12 miljoner kronor 2014 och därefter 10 miljoner kronor årligen.

4.4.4 Andra myndighetsuppgifter prioriteras inte tillräckligt

Statskontoret har även granskat SGU:s arbete med andra myndighetsuppgifter och funnit vissa brister även där. SGU handlägger ansökningar om tillstånd enligt rennäringslagen (1971:437), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, minerallagen (1991:45) och mineralförordningen (1992:285). Minerallagen omfattar större delen av SGU:s totala handläggning. SGU ansvarar även för tillsyn utifrån mineralagen och lagen om kontinentalsockeln.

Enligt förvaltningslagen (1986:223) ska varje ärende, där någon enskild är part, handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Förutsägbara och korta handläggningstider är avgörande för såväl effektivitet som rättssäkerhet.

Ofta långa ärendetider för ärenden enligt rennäringslagen

SGU:s handläggning av ansökningar enligt rennäringslagen, lagen om kontinentalsockeln och mineralförordningen hanteras inte av Bergsstaten utan av FoV-staben. Staben har till skillnad från Bergsstaten ansvar även för en rad andra uppgifter, vilka konkurrerar med handläggningen.

År 2012 var ärendetiden över ett år för ärenden enligt rennäringslagen. Inför 2013 satte SGU upp ett mål på 180 dagar för dessa ärenden.

Tabell 9 Ärendetid för ansökningar om tillstånd enligt rennäringslagen under perioden 2007–juni 2013 (genomsnittlig tid i dagar) och mål för ärendetiden som gäller sedan 2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Mål*
Rennäringslagen	225	127	232	308	96	369	88	180

Källa: SGU

Tabellen visar att handläggningstiderna som gäller rennäringslagen har varierat kraftigt över tid. Det blir därför svårt att förutsäga när ett beslut kan väntas. För vissa år har ärendetiden överstigit 300 dagar, det vill säga tio månader. Under 2012 var den genomsnittliga ärendetiden över ett år.

Målet på 180 dagar har gällt sedan 2013. Det överträffades dock redan under första halvåret 2013. Den genomsnittliga ärendetiden för de två ärenden som handlades var tre månader, vilket är betydligt kortare än målet om sex månader. Det förefaller finnas goda förutsättningar för SGU att i fortsättningen klara målet, förutsatt att handläggning får tillräckligt hög prioritet. Sannolikt kan ambitionsnivån höjas. Det skulle innebära en förbättring för de sökande både vad gäller kortade väntetider och större förutsägbarhet.

Övriga ärendetyper är så få att handläggningstiderna inte går att jämföra över tid. Vi redovisar därför endast antalet ansökningar.

Tabell 10 Ansökningar om tillstånd under perioden 2007–juni 2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totalt
Rennäringslagen	7	8	4	3	3	5	2	32
Lagen om kontinentalsockeln		1		1				2
Mineralförordningen				4	1	1	4	10

Källa: SGU

Av tabell 10 framgår att antalet ansökningar utifrån dessa tre författningar är litet. Totalt kom 44 ansökningar in under perioden 2007 till och med juni 2013. Det går inte att se ett samband mellan den totala

inströmningen av ansökningar och långa ärendetider för ärenden enligt rennäringslagen. Förklaringen till långa ärendetider ligger därför sannolikt i att andra arbetsuppgifter har prioriterats.

Samtliga ansökningar enligt de tre författningarna har bifallits under perioden 2007 till och med juni 2013. Enligt uppgift från SGU har man diskuterat behovet att ta fram ett underlag för bedömningar i ärenden enligt rennäringslagen.

Inga beslut enligt mineralförordningen och kontinentalsockellagen har överklagats. När det gäller beslut utifrån rennäringslagen har två beslut överklagats till regeringen, trots att alla ansökningar även för detta ärendeslag har bifallits. Förklaringen är att det i dessa ärenden finns externa intressen kopplade till ärendet, exempelvis från samebyar.

Variationer i inströmningen av ansökningar påverkar väntetider för tillståndsprövning enligt minerallagen

Bergsstaten handlägger ärenden enligt minerallagen. Det handlar om tre typer av ärenden: undersökningstillstånd, förlängning av undersökningstillstånd och bearbetningskoncession.

I början av 2000-talet satte Bergsstaten upp mål i antal dagar för handläggningen av dessa tre typer av ansökningar. Målen har gällt sedan dess.⁵⁵

⁵⁵ För bearbetningskoncessionerna gäller målet handläggningstiden, dvs. tiden från det att ärendet är klart för avgörande till dess att det har avgjorts. För de två andra ärendeslagen avser målen i stället ärendetiderna, dvs. tiden från ansökan till beslut. Handläggningstiden anses vara ett mer relevant mått för bearbetningskoncessionerna, eftersom dessa ärenden ofta kompletteras ett flertal gånger. Detta beskrivs i Kvalitetssystem, tillståndsgivning och beslut, Dnr 19-366-06.

Tabell 11 Ärende-/handläggningstid för ärenden enligt minerallagen, åren 2007 t.o.m. april 2013 och målen för respektive ärendetyp (genomsnittlig tid i dagar)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Mål
Ärendetid för undersökningstillstånd (UT)	130	154	147	104	136	123	109	90
Ärendetid för förlängning av UT	38	65	39	67	95	67	103	60
Handläggningstid för bearbetningskoncession	33	95	17	44	58	72	85	60

Källa: Bergsstaten

Som framgår av tabell 11 har Bergsstaten inte under något år denna period uppnått målet för ärendena om undersökningstillstånd.⁵⁶ Det tog upp till fem månader i genomsnitt att avgöra ett ärende. För ärendena om bearbetningskoncession uppnåddes målet under fyra av de sju åren.

Det kan noteras att tiden för att avgöra ärenden om förlängning av undersökningstillstånd ökade kraftigt under första kvartalet 2013. Enligt Bergsstaten beror detta på att förlängningarna har avsett längre tid än sex år och att det därmed ställs högre krav på redovisning av prospekteringsåtgärder.

I övrigt har dock variationen i handläggnings- och ärendetider ett samband med variationen i antalet inkomna ansökningar. Under åren 2005–2007 uppgick antalet nya ansökningar till mellan 400 och 500 per år.⁵⁷

Tabell 12 Antal ansökningar om tillstånd enligt minerallagen, åren 2007 t.o.m. juni 2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Undersökningstillstånd (UT)	406	282	241	214	191	211	82*
Förlängning av UT	166	274	279	304	353	258	102*
Bearbetningskoncession	3	8	4	8	7	6	2*

Källa: Bergsstaten

* Endast sex månader

⁵⁶ Tiden anges som antal dagar i genomsnitt per ärende under ett visst år, vilket innebär att tidsmålet kan ha nåtts för enskilda ärenden.

⁵⁷ Bergsstatens årsredovisningar för 2005–2007.

Åren efter 2007 halverades antalet ansökningar (tabell 12). Under första halvåret 2013 hade hittills endast 82 ansökningar inkommit. Intresset för undersökningstillstånd varierar över tiden och sammanfaller i grova drag med allmänna konjunkturförändringar. Ansökningarna om förlängningstillstånd varierar med några års eftersläpning, eftersom dessa ansökningar normalt inkommer tre år efter den ursprungliga ansökan.⁵⁸

Den övervägande majoriteten av ansökningarna beviljas. Under perioden 2007 till och med första halvåret 2013 låg andelen bifall för ansökningarna om undersökningstillstånd och förlängningar på mellan 95 och 100 procent. För närvarande finns ungefär 1 000 gällande undersökningstillstånd.

Antalet inkomna överklaganden har varierat betydligt under åren 2007–2012. Som vi tidigare har nämnt för SGU statistik över överklaganden på ett sådant sätt att det endast går att se hur många överklaganden som har kommit in, inte hur många beslut som har överklagats. Ett beslut kan ibland överklagas av flera intressenter. Angående beslut om undersökningstillstånd var antalet överklaganden som mest 356 och som minst 25 under ett år. Överklaganden av beslut om bearbetningskoncession var som mest 85 under ett halvår och som minst 3 under ett år.

Företagare är mer nöjda än markägare med information om tillämpningen av minerallagen

Bergsstaten ska informera och ge service till företag inom branschen, till statliga och kommunala myndigheter samt till allmänheten.⁵⁹ En kundundersökning från 2009 visade att det är företagen som är mest nöjda med Bergsstatens information.⁶⁰ Bergsstaten fick allmänt ett högt betyg för sitt bemötande vid begäran om information och råd. När det gällde Bergsstatens informationsförmåga skilde sig resultaten åt mellan de tre grupperna. Efter företagarna var det kommuner och länsstyrelser som var mest nöjda. Minst nöjda var markägarna. Utredningen om

⁵⁸ Ett beslut om undersökningstillståndet gäller i tre år och kan förlängas upp till femton år.

⁵⁹ Arbetsordningen för SGU.

⁶⁰ Undersökningen riktades till företag som ansökt om undersökningstillstånd, kommuner och länsstyrelser samt mark- och andra sakägare. Markör, Bergsstaten, Kundundersökning 2009.

översyn av vissa frågor i minerallagen föreslog bland annat att informationen till fastighetsägare skulle utökas.⁶¹

För att förbättra informationen till mark- och sakägare tog Bergsstaten nyligen fram en broschyr som skickas ut till markägare. De arbetar även med att förbättra informationen på sin webbplats. Dessa insatser har ännu inte utvärderats.

Tillsyn enligt minerallagen saknar systematik

Utredningen om översyn av vissa frågor i minerallagen fann 2012 brister i Bergsstatens tillsyn.⁶² Bergsstaten borde, menade utredningen, utveckla ett systematiskt tillsynsarbete som inte enbart bygger på anmälan från enskilda. Bergsstaten rekommenderades i stället att löpande granska om den som innehar undersökningstillstånd uppfyller kraven för att få behålla tillståndet. Betänkandet bereddes under hösten 2013 inom Regeringskansliet. En proposition förväntas under våren 2014.

Av SGU:s budgetunderlag för perioden 2014–2016 framgår att SGU menar att Bergsstatens tillsynsverksamhet kan utvecklas. SGU har emellertid beräknat att ett genomförande av utredningens förslag i denna del skulle medföra ökade kostnader för myndigheten på cirka 1,1 miljoner kronor per år. SGU föreslår en permanent anslagsökning på detta belopp. Kostnaderna för Bergsstatens tillsyn uppgick till 270 000 kronor år 2012. Det innebär att SGU bedömer att det krävs en fyrfaldig ökning av resurserna för tillsynen för att utredningens förslag ska kunna genomföras. Utredningen om översyn av vissa frågor i minerallagen menade att förslaget om en systematisk tillsyn skulle kunna genomföras utan att kostnaderna ökar väsentligt och att de föreslagna ändringarna ryms inom myndighetens nuvarande budget. SGU motiverar inte varför man har en annan uppfattning än utredningen. Man har inte heller till Statskontoret kunnat lämna någon närmare redogörelse för vad det yrkade beloppet avser.

Under perioden 2007 till juni 2013 har Bergsstaten haft totalt 56 tillsynsärenden avseende undersökningstillstånd och 305 tillsynsärenden

⁶¹ SOU 2012:73, *Undersökningstillstånd och arbetsplaner*.

⁶² SOU 2012:73, *Undersökningstillstånd och arbetsplaner*.

avseende gruvdrift. Bergsstaten har rätt att använda sanktioner i tillsynen. Under perioden 2007–2012 användes sanktioner vid två tillfällen. I båda fallen rörde det sig om förelägganden avseende undersökningstillstånd. Under första halvåret 2013 ökade användningen av sanktioner kraftigt. Ett föreläggande meddelades, två tillstånd återkallades och tre förbud mot fortsatt verksamhet meddelades. Samtliga verksamheter avsåg undersökningstillstånd. Enligt Bergsstaten berodde den ökade användningen av sanktioner på en ökad tillsyn som hade initierats av sakägare.

Övrig tillsyn har länge varit nedprioriterad

Ansvar för tillsynen enligt kontinentalsockellagen innebär att SGU ska granska om den som har fått tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln följer de författningar och villkor som gäller för tillståndet. I augusti 2013 fanns två gällande täktstillstånd och fyra gällande undersökningstillstånd, vilka hade gällt mellan två och fyra år. Under hösten 2013 påbörjades tillsynsarbete för två av tillstånden, i huvudsak genom dokumentstudier.

Orsaken till att tillsyn endast förekommit i begränsad omfattning är, enligt SGU, att annan verksamhet har prioriterats. Enligt vad vi har redovisat tidigare gäller motsvarande förhållande handläggningen av ärenden enligt rennäringslagen.

4.4.5 Bristande transparens i uppdragsverksamheten

Vår analys av hur SGU redovisar sin uppdragsverksamhet visar att det finns en brist på transparens. Vi ser också att regeringen i sin styrning av verksamheten inte har bidragit till att öka transparensen, trots att verksamheten var i särskilt fokus vid revideringen av instruktionen.

Konkurrensutsättning ställer krav på transparent redovisning

Tidigare i rapporten har vi konstaterat att SGU har en definition av uppdragsverksamhet som skiljer sig från det bemyndigande som regeringen har angett i instruktionen. Detta tar sig bland annat uttryck i att både den nationella och den internationella uppdragsverksamheten finansieras med såväl avgifter som bidrag, det vill säga är blandfinansierad. Vi har också konstaterat att SGU får sälja vissa typer av tjänster

och att myndigheten ska undvika att konkurrera med privata aktörer (se avsnitt 2.6.6).

Just risken för att SGU kan påverka konkurrensen på ett negativt sätt gör det extra viktigt med en transparent ekonomisk redovisning. Bara misstanken från konkurrenter om att SGU till exempel skulle subventionera den avgiftsfinansierade verksamheten med anslag eller bidrag skulle kunna skada förtroendet för myndigheten. Ett generellt krav på avgiftsbelagd uppdragsverksamhet av den typ som SGU bedriver är att den ska täcka sina egna kostnader.⁶³ I den senaste förvaltningspolitiska propositionen såg regeringen också behov av en mer utvecklad redovisning av intäkter och kostnader för varor och tjänster som myndigheter säljer på marknaden.⁶⁴

Ekonomiskt resultat redovisas inte för finansieringsformerna

I regleringsbrevet för SGU anger regeringen en budget för den avgiftsbelagda verksamheten, vilken också delas in i tjänsteexport och uppdragsverksamhet. Den förra tolkas av SGU som internationell, medan det senare tolkas som nationell uppdragsverksamhet. Om man strikt utgår från rubriken i regleringsbrevet borde det innebära att SGU ska redovisa ekonomiskt resultat för den avgiftsbelagda delen för både den nationella och internationella delen av uppdragsverksamheten. En sådan redovisning skulle också göra det möjligt att utläsa om myndigheten når målet om full kostnadstäckning.

Vi noterar emellertid att regeringen inte har gjort någon skillnad på finansieringsformerna, utan har utgått från hur SGU definierar och redovisar verksamheten. I årsredovisningen gör SGU visserligen en åtskillnad mellan avgifter och bidrag på intäktssidan, men inte på kostnadssidan. Någon kapitalförändring, det vill säga ekonomiskt resultat, går därför inte att utläsa för den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten. När det gäller bidragsintäkterna går det av årsredovisningen inte att utläsa vilka bidrag som kan hänföras till uppdrags-

⁶³ 5 § avgiftsförordningen (1992:191) och Ekonomistyrningsverkets förfskrifter till denna. SGU har också i sin uppdragspolicy uttalat att avgifterna ska täcka både direkta och indirekta kostnader för verksamheten.

⁶⁴ Prop. 2009/10:175.

verksamheten (även kallad myndighetssamverkan) respektive så kallad samfinansiering.

Tabell 13 Utvecklingen av SGU:s intäkter och ekonomiskt resultat i uppdragsverksamheten som helhet (tusen kronor) samt antal uppdragstimmar och årsarbetskrafter åren 2008–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Intäkter uppdragsverksamhet	30 473	33 277	36 976	34 630	32 625
Kapitalförändring för året	-732	+867	+819	-1 570	-1 474
Ackumulerat över-/underskott vid årets slut			+4 380	+2 810	+1 336
Uppdragstimmar totalt	39 553	41 036	41 218	32 658	30 560
Årsarbetskrafter totalt	25	26	26	20	19

Källa: SGU:s årsredovisningar för åren 2008–2012 samt uppgifter från SGU.

I tabell 13 framgår det ekonomiska resultatet för uppdragsverksamheten som helhet för respektive år, det vill säga summan av de avgiftsfinansierade och bidragsfinansierade uppdragen. De årliga resultaten har de senaste åren uppvisat både över- och underskott. Under 2011 och 2012 gick verksamheten med en förlust om cirka 1,5 miljoner kronor per år. Förlusten sägs bero på projektet Mineraljakten (se beskrivning i bilaga 3) och de satsningar som SGU har gjort för att höja kvaliteten på grundvattendata. Än så länge har underskotten täckts av överskott från tidigare år. Verksamheten har totalt sett uppvisat ett ackumulerat överskott under åtminstone de tre senaste åren. I vilken utsträckning den avgiftsbelagda verksamheten bidrar till det ekonomiska resultatet går dock inte att utläsa. Därmed är det heller inte möjligt att avgöra om SGU tar ut rätt avgifter.

Verksamhetens omfattning och karaktär har förändrats

Av årsredovisningarna framgår att intäkterna från den nationella uppdragsverksamheten har minskat i omfattning de tre senaste åren, medan de har ökat för den internationella. År 2012 utgjorde den nationella 65 procent av hela uppdragsverksamheten jämfört med 85 procent 2010. De resurser som totalt sett läggs på uppdragsverksamheten har också minskat de tre senaste åren, vilket går att utläsa av både antalet uppdragstimmar och årsarbetskrafter i tabellen ovan.

Enligt uppgifter vi har fått från SGU fick myndigheten under 2012 avgiftsintäkter från 64 uppdragsprojekt, vilket kan jämföras med 152 projekt 2008. Minskningen sägs framför allt bero på färre uppdrag från företag. Under 1990-talet och början av 2000-talet kom uppdragen främst från Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB). Numera tar uppdragen oftare formen av så kallad myndighetssamverkan, vilka främst finansieras med bidrag. Av årsredovisningen går det dock inte att utläsa vilka som är SGU:s största kunder. Det gäller både myndigheter och företag. Utifrån underlag vi har beställt från SGU framgår emellertid att Sida och HaV var de största enskilda uppdragsgivarna 2012 (se bilaga 4 för en beskrivning av uppdraget från Sida). Bidragen från dessa två myndigheter utgjorde närmare hälften av de totala uppdragsintäkterna.

Vid våra intervjuer har SGU framfört att myndigheten har verkat för att minska uppdragsverksamheten och att man numera i mycket begränsad utsträckning anstränger sig för att skaffa kunder. Skälen till detta uppges vara att SGU följer riktlinjerna i instruktionen att inte konkurrera med privata aktörer, men också att myndigheten inte vill åta sig uppdrag inom områden där den senare kan bli remissinstans.

Omgivningens och kundernas syn på uppdragsverksamheten

Bland de externa intressenter vi har intervjuat råder det delade meningar om huruvida SGU bör ta uppdrag. En intressent har framfört att det är viktigt att SGU har hög trovärdighet i sin myndighetsutövning och därför inte bör ta uppdrag från företag. Det anses viktigt att SGU kan uppfattas som en neutral part. Från en annan intressent har det framförts att SGU:s kompetens behövs och att det därför är viktigt att myndigheten finner former för att kombinera genomförande av uppdrag med en hög trovärdighet som neutral expertinstans.

SGU har sedan 2002 gjort kundundersökningar i uppdragsverksamheten. Myndighetens mål är att uppnå ett Nöjd Kund Index (NKI) på 85. För 2009, det vill säga före omorganisationen, uppmättes ett NKI på 89. Det kan betraktas som ett mycket bra resultat. Vid mätningen 2011–2012 uppmättes NKI till 82. Värdet har alltså sjunkit något jämfört med värdet före omorganisationen och når inte heller upp till myndighetens mål. Andelen nöjda kunder var lägre för samtliga delfrågor jämfört med den tidigare undersökningen. Resultatet var sämre

för framför allt de delfrågor som handlade om huruvida produkten uppfyllde specificerade krav och förväntningar.

Utifrån det material vi har haft tillgång till är det svårt att avgöra i vilken mån undersökningspopulationen och de levererade produkterna vid de två mättillfällena är jämförbara. Det kan mycket väl vara så att de förändringar som uppdragsverksamheten har genomgått kan förklara hela eller delar av skillnaden i uppmätt NKI. Oavsett detta bör ett NKI på 82 betraktas som ett mycket bra resultat. Enligt Ekonomistyrningsverkets bedömningsskala för kvalitet räknas värden på 65 eller därutöver som ett utmärkt resultat.

4.5 Sammanfattande kommentarer och slutsatser

Många av de representanter för externa aktörer som vi har intervjuat har överlag gett positiva omdömen om SGU som producent av geologisk information. Många vittnar om personalens kompetens och engagemang.

Stora delar av SGU:s verksamhet är emellertid mycket svåra att följa och bedöma. Det gäller inte minst SGU:s kärnverksamhet. Svårigheterna har till stora delar att göra med det som beskrevs i kapitel 3, nämligen att uppföljningen av verksamheten är delegerad till de olika avdelningarna, att den saknar systematik och att den i stora delar inte dokumenteras. En granskning av SGU:s resultatredovisning har visat att verksamhetens resultat är svåra att följa och värdera på grund av att redovisningens struktur är svåröverskådlig. Till stora delar saknas även uppgifter om utveckling av bland annat kvalitet, produktivitet, kostnader, mål och effekter. Det är information som behövs för att kunna bedöma verksamheten.

Regeringens styrning i form av instruktion och regleringsbrev ger inte SGU någon vägledning till hur årsredovisningen ska ställas upp och hur resultaten ska följas upp och utvärderas. Det är likväl myndighetens ansvar att på ett rättvisande sätt ge en sådan redogörelse.

Ytterligare ett skäl till att verksamheten är svårbedömd är att det saknas systematik i hur SGU säkerställer att den geologiska informations-

insamlingen och behovsprövade karteringen verkligen svarar mot samhällets behov. Detta utgör en risk för att SGU:s verksamhet får en inriktning som inte är optimal ur samhällets synvinkel. Om så är fallet motsvarar inte myndigheten de krav som ställs på den i instruktionen.

Sammantaget betyder detta att det saknas transparens i verksamheten som innebär att regeringens uppföljning, prövning och budgetering av myndighetens verksamhet försvåras. Vår analys av hur SGU redovisar sin uppdragsverksamhet visar att det finns en brist på transparens även i denna. Det bör också påpekas att regeringen i sin styrning av denna verksamhet inte har bidragit till att öka transparensen, trots att verksamheten var i särskilt fokus vid revideringen av instruktionen. Just risken för att SGU kan påverka konkurrensen på ett negativt sätt gör det extra viktigt med en transparent ekonomisk redovisning.

SGU:s arbete med vattentäcksarkivet har kritiserats av de användare som har intervjuats av Statskontoret. Flertalet användare av vattentäcksarkivet har inte intervjuats. Statskontoret konstaterar att SGU:s verksamhet vad gäller detta styrs indirekt genom en annan myndighet, HaV, och att det finns oklarheter i styrningen och uppföljningen av verksamheten.

Vi kan också konstatera att delar av myndighetsuppgifterna har haft låg prioritet. Det gäller framför allt delar av tillsynen.

5 Viktiga frågor för myndighetens resultat och framtid

I detta avslutande kapitel analyserar vi de interna och externa faktorer som vi anser vara särskilt viktiga för myndighetens resultat och förmåga att fullgöra sina uppgifter i övrigt. Med utgångspunkt i dessa förhållanden lämnar vi ett antal rekommendationer i syfte att utveckla och förbättra verksamheten.

5.1 Interna förhållanden

5.1.1 Samhällets behov av geologisk information behöver utredas och redovisas regelbundet

SGU ska enligt sin instruktion tillhandahålla geologisk information för samhällets behov på kort och lång sikt. Myndigheten ska i detta syfte bedriva en behovsstyrd insamling av grundläggande geologisk information. Statskontoret har konstaterat att kartläggningen av samhällets behov inte är tillräckligt strukturerad och systematisk. Den insamlade informationen ställs inte samman för myndigheten som helhet och vad vi har sett finns heller ingen skriftlig redovisning av hur de identifierade behoven har bedömts och vägts mot varandra.

Det saknas också information om vad användare tycker om den geologiska informationsförsörjningen, dess kvalitet och huruvida den tillgodoser samhällets behov på ett rimligt sätt. Detta medför en risk för att SGU:s prioriteringar inte är optimala ur samhällets synvinkel. En större kunskap och transparens i denna fråga skulle även medföra att regeringen får bättre möjligheter att bedöma om SGU prioriterar den informationsinsamling som gör största möjliga nytta för samhället.

Statskontoret rekommenderar SGU att på ett regelbundet och systematiskt sätt utreda och redovisa samhällets behov av geologisk information och följa upp hur väl behoven tillgodosetts.

5.1.2 Vissa myndighetsuppgifter behöver få högre prioritet

Det är viktigt att SGU fullgör de specifika myndighetsuppgifter som de har givits genom lag eller annan författning, såsom föreskriftsarbete, tillsyn och handläggning. Statskontoret har dock kunnat konstatera att vissa myndighetsuppgifter har varit nedprioriterade under långa perioder. Det gäller bland annat handläggningen av ärenden enligt rennäringslagen, där ärendetiderna har varit mycket långa under flera år. Det gäller också tillsynen enligt kontinentalsockellagen, en uppgift som SGU i väldigt begränsad utsträckning har utfört. Under hösten 2013 har tillsyn påbörjats av två täkttillstånd. SGU uppger att dessa verksamheter har stått tillbaka för annan verksamhet. Statskontoret uppfattar att detta delvis kan förklaras av att SGU:s strävan att föra ut geologisk kunskap i samhället och visionen om största möjliga nytta av den geologiska kunskapen i samhället har lett till att annan verksamhet har prioriterats. Enligt Statskontorets bedömning har organisationen prioriterat exempelvis yttranden på remisser framför tillsyn och arbete med föreskrifter.

Enligt verksamhetsplanen för 2013 ska FoV-staben revidera samtliga föreskrifter inom vattenförvaltningen och påbörja en revidering av föreskrifterna utifrån mineralförordningen. Hur revideringen av föreskrifterna kommer att fortskrida är dock enligt SGU en prioriteringsfråga. Den är beroende av att det finns tillräckliga resurser och rätt kompetens för uppgiften.

Statskontoret rekommenderar SGU att se över hur författningsstyrda myndighetsuppgifter prioriteras vid myndigheten. Uppgifterna bör genomföras inom rimlig tid och uppfylla de mål för ärendetider som finns vid myndigheten. Myndighetsledningen bör också tillse att denna verksamhet har tillräckliga resurser.

5.1.3 Den interna styrningen och uppföljningen behöver förbättras

I denna rapport har det framgått att den interna styrningen och uppföljningen uppvisar svagheter. Bland annat saknas tydliga kopplingar mellan uppgifterna och målen i instruktionen och målen som sätts av SGU. Enligt vår bedömning har endast två av avdelningarna mål för

sin verksamhet. Det saknas också tydliga kopplingar mellan de övergripande målen som sätts av ledningen och målen som sätts på avdelningarna. Det finns heller inget system för att följa upp effektiviteten i arbetet. Sedan i våras pågår dock ett arbete med att ta fram nyckeltal så att verksamheten ska kunna följas bättre.

Statskontoret bedömer att stora delar av den interna styrningen och kontrollen behöver stramas upp och utvecklas. Det gäller bland annat målformuleringar, verksamhetsplanering och uppföljning.

Statskontoret rekommenderar SGU att införa rutiner som inbegriper en systematisk dokumentation av hur mål ska operationaliseras och hur verksamheten ska följas upp. SGU bör som en del i detta arbete överväga att utveckla mått för kvalitet, produktivitet och effektivitet i sin verksamhet.

5.1.4 Resultatredovisningen behöver utvecklas

Statskontoret menar att SGU:s resultatredovisning behöver förbättras. Ofta saknas uppgifter avseende kvalitet och produktivitet, kostnader, mål och effekter. Sådana uppgifter är väsentliga för att kunna bedöma verksamheten. Enligt vår bedömning är det också tämligen svårt att följa och värdera myndighetens resultat på grund av redovisningens struktur. Detta försvårar möjligheten till transparens i verksamheten och ytterst regeringens möjlighet till uppföljning, prövning och budgetering av myndighetens verksamhet. Behovet av en ökad transparens är inte minst påtagligt inom de delar av verksamheten för vilka SGU äskar stora anslagsökningar.

Statskontoret rekommenderar SGU att utveckla resultatredovisningen i syfte att öka transparensen och regeringens möjligheter att bedöma myndighetens resultat och finansieringsbehov.

5.1.5 Den nya organisationen bör utvärderas

Som Statskontoret har kunnat konstatera i denna rapport har SGU:s nya organisation inneburit att verksamheten är mer inriktad mot kundnytta än tidigare. Bland de externa aktörerna har ett flertal av de intervjuade personerna uttryckt sig uppskattande om den nya organisationens användarorientering. Flera tycker att det är lättare i dag att vända sig till SGU än det var i den tidigare organisationen.

Statskontoret konstaterar dock också att ingen bred kund- eller användarundersökning har gjorts under åren efter omorganiseringen. Endast två smalare kundundersökningar, riktade mot uppdragsgivare, har genomförts. För stora delar av den geologiska informationsinsamlingen har SGU således inte på ett systematiskt sätt kartlagt vad intressenterna tycker om resultatet av myndighetens verksamhet. Vi konstaterar också att det inte finns någon dokumenterad och samlad översyn av nyttan av och kostnaderna för filialkontoren.

Statskontoret rekommenderar SGU att utvärdera den nya organisationen. Inom ramen för undersökningen bör flera av de frågor som adresserats i denna rapport tas upp. Till dessa räknas bland annat frågor om myndighetens helhetssyn, kommunikation, Bergsstatens särställning och behovet av filialkontor.

5.2 Externa förhållanden

5.2.1 Arbetet med vattentäcksarkivet finansieras till stor del genom andra myndigheter

SGU får bidrag från HaV för utveckling av vattentäcksarkivet och stöd och underlag till vattenmyndigheterna. Bidraget från HaV uppgår till maximalt 6 miljoner kronor per år och ska ersätta SGU bland annat för att utveckla vattentäcksarkivet. SGU har fram till och med 2013 även fått bidrag från Livsmedelsverket.

Det faktum att SGU i denna uppgift styrs indirekt av regeringen, via ett uppdrag från HaV, har båda myndigheterna fört fram som ett problem. Det finns oklarheter kopplade till styrningen och ansvarsfördelningen. Modellen innebär bland annat att SGU inte återrapporterar direkt till regeringen utan i huvudsak till HaV.

Statskontoret rekommenderar regeringen att ta upp frågan om finansieringen av arbetet med bland annat vattentäcksdirektivet med SGU och HaV vid kommande myndighetsdialoger. Regeringen bör därefter överväga om det finns anledning att förändra finansieringen så att SGU får medel för detta arbete direkt från regeringen.

5.2.2 Det saknas transparens i uppdragsverksamheten

Vår analys av hur SGU redovisar uppdragsverksamheten visar att det finns en brist på transparens. Det faktum att det finns en risk att en myndighet kan påverka konkurrensen på en marknad negativt, gör det extra viktigt med en transparent ekonomisk redovisning.

Statskontoret rekommenderar regeringen att ställa krav på SGU att särredovisa intäkter, kostnader och resultat för den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten.

Referenser

Offentligt tryck

Ds I 1981:20, *Förslag till ny mineralpolitisk verksorganisation*

Ds 2002:65, *Inför en ändrad minerallagstiftning – vissa kompletterande mineralpolitiska frågor*

Miljödepartementet, *Uppdrag att utvärdera myndigheternas arbete inom miljömålssystemet, M2013/234/Ma*

Näringsutskottets betänkande 1997/98:NU7

Proposition 1980/81:130. *Om industripolitikens inriktning, m.m.*

Proposition 1997/98:47, *Ändring i minerallagen*

Proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

Proposition 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*

Regleringsbrev för budgetåren 2006–2013 avseende Sveriges geologiska undersökning

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Havs- och vattenmyndigheten

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Naturvårdsverket

SOU 2012:73, *Undersökningstillstånd och arbetsplaner*

EU-regelverk

EU:s direktiv (2000/60/EG) om upprättandet av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

EU:s direktiv (2006/18/EG) om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring

EU:s direktiv (2007/2/EG) om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen

Rapporter och interna dokument från SGU

Arbetsordning för Bergsstaten, 2010-07-01, Dnr BS 69-819-2010

Arbetsordning för Sveriges geologiska undersökning, 2013-07-01, ref. 231-1225/2013

Budgetunderlag för perioden 2014–2016 för Sveriges geologiska undersökning, 2013-02-27, ref 422-353/203

GD-ord till medarbetarna från december 2010 till september 2013

Internationell utvärdering av SGU:s stöd till geovetenskaplig forskning under åren 1990–1995

Internationell utvärdering av SGU:s stöd till geovetenskaplig forskning under åren 2000–2003, SGU-rapport 2003:21.

Lägesrapporter från omorganisationen 2009/2010

PM om SGU:s föreskriftsarbete, 2012

Rapporten, *Geovetenskaplig forskning och utbildning, Redovisning av regeringsuppdrag om kunskapsstrategier*, SGU-rapport 2003:23.

Rapporten, *Inriktning och mål för SGU efter 2008*, 2007-02-26 (regeringsuppdrag)

Rutinbeskrivning grundläggande analys, 2012-03-01

Sammanställning kompetensförsörjningsplaner 2013–2015, Personalstaben, 2013-01-17

Skrivelse till Näringsdepartementet, *Utökad ram för anslagssparande*, 2012-11-29, Dnr. 04/2114-2012

Uppdragspolicy 2010-09-15

Verksamhetsplan för SGU 2013

Verksamhetsplan för avdelningen Mineralresurser 2013 (PM)

Verksamhetsplan för avdelningen Samhällsplanering 2013

Verksamhetspolicy, 2012-03-12

Verksamhetsidé och övergripande mål, 2011-03-23, dokumentkod 2.1.2:01

Årsredovisningar 2008–2012

Rapporter från andra myndigheter, organisationer m.m.

ESV, *Analys och bedömning av Sveriges geologiska Undersöknings (SGU) kostnader för administration och internt stöd*, 2009-07-27, ESV Dnr 53-635/2009

iCquality, Medarbetarundersökning, Samtliga svar SGU, 2012

Markör Marknad och Kommunikation AB, Kundundersökning 2009, Bergsstaten, augusti 2009

Markör Marknad och Kommunikation AB, Uppföljning av SGU:s kundundersökning 2009, april 2010

Näringsdepartementet, Promemoria, *Bergsstaten som en självständig enhet inom SGU*, 2008-11-24

Riksrevisionen, Revisionsberättelse för Sveriges geologiska undersökning 2012, 2013-03-19, Dnr 32-2012-0783

Redovisning av synpunkter på SGU:s organisation (konsultrapport)

Statskontoret, Delrapport, *Myndigheternas arbete inom miljömåls-systemet*, 2013:12.

Uppdraget



Regeringsbeslut 14
2013-03-21 N2013/1614/FIN

Näringsdepartementet



Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att genomföra en myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning (SGU) i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016/OFA/SF).

Analysen ska

- beskriva hur SGU fullgör sitt uppdrag,
- beskriva hur interna och externa faktorer påverkar SGU:s möjligheter att fullgöra sitt uppdrag, med fokus på faktorer som är särskilt viktiga för verksamheten,
- belysa frågeställningar som är särskilt viktiga för myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver,
- belysa vilka arbetsuppgifter som har sin grund i efterlevnad och genomförande av regelverk på EU-nivå,
- belysa vilka arbetsuppgifter som är förordningsstyrda eller på andra sätt givna av regeringen samt omfattningen av egeninitierad verksamhet,
- belysa myndighetens framtidsplaner för karteringsverksamheten,
- belysa hur uppföljning av de olika verksamhetsgrenarna sker, och
- belysa effektiviteten och ändamålsenligheten i den nya organisationsstrukturen.

Statskontoret ska utreda SGU:s organisation och dess olika verksamhetsgrenar samt om möjligt lämna förslag på förbättring av verksamheten. SGU ska i arbetet bistå Statskontoret med exempelvis det underlag som behövs för uppdragets genomförande. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 16 december 2013.

Postadress	Telefonväxel	E-post: n.registrator@regeringskansliet.se
103 33 Stockholm	08-405 10 00	
Besöksadress	Telefax	
Mäster Samuelsgatan 70	08-411 36 16	

Skälen för regeringens beslut


En viktig förutsättning för regeringens styrning av myndigheterna är bl.a. de årliga myndighetsdialogerna och de underlag som tas fram inför dessa. Regeringen bedömer att centrala underlag som årsredovisning, budgetunderlag och Riksrevisionens revisionsberättelse behöver kompletteras med en djupare analys av SGU i syfte att bredda regeringens bedömningsunderlag i syfte att utveckla styrningen av myndigheten.

SGU är en central förvaltningsmyndighet med ansvar för landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering. SGU utförde under 2009 en förändring av myndighetens organisationsstruktur i syfte att effektivisera myndighetens verksamhet och för att kunna tillgodose samhällets ökade behov av geologisk information. Det är angeläget att organisationen är väl fungerande samt att verksamheten och uppföljningen av denna kan bedrivas med hög kvalitet och god effektivitet.

På regeringens vägnar



Annie Lööf



Lotta Lewin Pihlblad

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA
Miljödepartementet/S/NM
Socialdepartementet/SFÖ
Sveriges geologiska undersökning

Bilaga 2

Sammanställning av karteringsverksamheten

Uppgifterna har lämnats i november 2013 av avdelningarna Samhällsplanering, Mineralresurser och Mark- och grundvatten.

1) Karteringsprojekt som beräknas vara klara under 2013

Plats	Kartering	Avdelning
Koster	Bergart	Samhällsplanering

2) Karteringsprojekt som beräknas vara klara under 2014

Plats	Kartering	Avdelning
Falkenberg	Bergart och bergkvalitet	Samhällsplanering
Jönköping	Bergart och bergkvalitet	Samhällsplanering
Karlstad	Bergart och bergkvalitet	Samhällsplanering
Västra Götaland	Bergart	Samhällsplanering
Nordligaste Sverige	Jordart	Samhällsplanering
Ulricehamn	Jordart	Samhällsplanering ⁶⁵
Skånestrand	Jordart och	Samhällsplanering
Kattegatt	Maringeologi	Samhällsplanering
Kalmarsund	Maringeologi	Samhällsplanering
Upplandskusten	Maringeologi	Samhällsplanering
Västernorrland	Maringeologi	Samhällsplanering

⁶⁵ Kommer enligt SGU att senareläggas.

Norrlandskusten	Sulfidjord	Samhällsplanering
Dals-Ed, Mellerud	Berggrund	Mineralresurser
Östra Svealand	Markgeokemi	Mineralresurser
Falun	Gruvnära discipliner	Mineralresurser
Dalarna	Malm och mineraler	Mineralresurser
Västra Svealand	Markgeokemi	Mineralresurser
Norrbotten	Markgeokemi	Mineralresurser
Norra Östersjön	Grundvatten	Mark och grundvatten
Norrbotten	Grundvatten	Mark och grundvatten
Svärdsjöåsen	Grundvatten	Mark och grundvatten
Skara	Grundvatten	Mark och grundvatten
Skövde	Grundvatten	Mark och grundvatten
Västra Göteborg	Grundvatten	Mark och grundvatten

3) Karteringsprojekt som beräknas vara klara under 2015

Plats	Kartering	Avdelning
Klaraälvsdalen	Jordart och grundvatten	Samhällsplanering
Götalandsbanan	Bergart, berg-kvalitet, jordart och grundvatten	Samhällsplanering
Blekingekusten	Maringeologi	Samhällsplanering
Jäkkvik-Boden	Berggrund	Mineralresurser
Södra Östersjön	Grundvatten	Mark- och grundvatten
Västerhavet	Grundvatten	Mark- och grundvatten
Bottenhavet	Grundvatten	Mark- och grundvatten
Bottenviken	Grundvatten	Mark- och grundvatten

4) Karteringsprojekt som beräknas vara klara under 2016

Plats	Kartering	Avdelning
Barentsregionen	Geofysisk, geokemi och berggrund	Mineralresurser
Sydvästra Norrbotten	Berggrund	Mineralresurser

5) Karteringsprojekt som beräknas vara klara under 2017

Plats	Kartering	Avdelning
Karlskrona	Jordart	Samhällsplanering
Västernorrland (nord)	Jordart	Samhällsplanering
Västernorrland (syd)	Jordart	Samhällsplanering

6) Löpande karteringsverksamhet

Plats	Kartering	Avdelning
Sverige	Flyggeofysiska mätningar	Mineralresurser
Sverige	Tyngdkraftsmätningar	Mineralresurser

Sammanställning av den egeninitierade verksamheten

Uppgifterna har lämnats av SGU i november 2013.

Adjungerade professorer

Beskrivning Fyra av SGU:s anställda är adjungerade professorer vid fyra universitet på motsvarande 20 procent av en heltidstjänst. Uppdragen som adjungerade professorer löper under tre år. Två av tjänsterna har under 2013 förlängts med tre år och ambitionen är att två tjänster under 2014 ska förlängas med ytterligare tre år. Syftet är att stärka samarbetet med universiteten och främja och stödja riktad grundforskning och tillämpad forskning inom det geovetenskapliga området.

Kostnad 630 000 kronor under 2012.

Finansiering Förvaltningsanslaget

Gästforskare

Beskrivning Tre gästforskare är verksamma vid SGU på motsvarande 20 procent av en heltidstjänst. De har sin huvudsakliga anställning vid något universitet eller forskningsinstitut. Syftet är att tillföra kompetens och kunskap till SGU och stärka samarbetet med universiteten samt främja och stödja riktad grundforskning och tillämpad forskning inom det geovetenskapliga området. Satsningen inleddes under 2012.

Kostnad 280 000 kronor under del av 2012.

Finansiering Förvaltningsanslaget

SGU-doktorander

Beskrivning	Tre medarbetare får, inom ramen för sin anställning, möjlighet att genomgå en utbildning på forskarnivå till en licentiatexamen under fyra år vid universiteten i Uppsala, Göteborg och Luleå. Syftet med satsningen är bland annat att fördjupa SGU:s kompetens inom ett antal områden, stärka samarbetet med universiteten och möjliggöra fler karriärvägar inom SGU.
Kostnad	Inga kostnader hittills. Antagning till universiteten kan tidigaste ske under 2014.
Finansiering	Förvaltningsanslaget

Traineer

Beskrivning	Ett ettårigt traineeprogram startade 2011. Åtta traineer anställdes under hösten 2011.
Kostnad	1 941 000 kronor under 2012, varav cirka 1 500 000 kronor utgörs av utbildningstid.
Finansiering	Förvaltningsanslaget

Låna en geolog

Beskrivning	Startade i januari 2013, efter försöksverksamhet under 2012. Syftet är att ge stöd i samhällsplaneringen till framför allt länsstyrelser och kommuner. En geolog ger gratis stöd under en dag. Under perioden januari-september 2013 gjordes 19 besök hos i huvudsak kommuner.
Kostnad	870 000 kronor under 2013 (till och med september).
Finansiering	Förvaltningsanslaget

Remissyttranden

Beskrivning	Av totalt 851 remisser 2012 hade SGU enligt författning skyldighet att besvara omkring 165, dvs. cirka 20 procent. Övriga remisser, omkring 685 från bl.a. kommuner och länsstyrelser om till exempel översiktsplaner, vatten- och miljöfrågor, hade SGU ingen skyldighet att besvara. Vissa av dessa remisser kan dock vara ett sådant underlag som SGU, enligt myndighetsinstruktionen, ska tillhandahålla för tillämpningen av plan- och bygglagen (2010:900).
Kostnad	Cirka 5 700 000 kronor, baserat på en genomsnittskostnad. Kostnaden totalt för remisshanteringen var 7 063 000 kronor 2012.
Finansiering	Förvaltningsanslaget

GeoTreat

Beskrivning	En mobilapplikation med geologiska sevärdheter. Syftet är att väcka intresset för geologi i samhället. Applikationen togs fram i samarbete med de geologiska undersökningarna i Norge, Danmark och Finland.
Kostnad	500 000 kronor för utveckling under 2012.
Finansiering	Förvaltningsanslaget.

Grundvattendagarna

Beskrivning	Två dagars aktiviteter vart annat år. Syftet är att sammanföra aktörer involverade i grundvattenfrågor.
Kostnad	440 000 kronor under 2013.
Finansiering	Förvaltningsanslaget och delatagaravgifter.

Mineraljakten

Beskrivning	Årlig tävling riktad mot allmänheten. Fynd skickas in för bedömning. Syftet är såväl folkbildning som att få fram fynd som på sikt kan leda till brytning av mineraler.
Kostnad	800 000 kronor under 2012.
Finansiering	Bidrag från gruvbolag, kommuner och länsstyrelser.

Geologins dag

Beskrivning	Föreningen Geologins Dags syfte är att nå ut med geologi till allmänhet, skolor och beslutsfattare. SGU svarar för kansliet, som driver webbplats, tar fram gemensamt informations- och profilmaterial samt gemensamma annonser och nyhetsbrev. De sköter även föreningens administrativa arbete. Vid kansliet samordnas olika arrangörers aktiviteter inför Geologins dag (drygt 80 aktiviteter 2014), som sker i september varje år. SGU deltar även med egna aktiviteter på Geologins Dag.
Kostnad	312 000 kronor för egna aktiviteter och 842 000 kronor för kanslifunktionen under 2012.
Finansiering	Förvaltningsanslaget och i huvudsak bidragsintäkter.

GeoArena

Beskrivning	SGU arrangerar och deltar i konferensen GeoArena – mötesplats geologi. Konferensen genomfördes första gången 2012. Efter utvärdering av genomförandet beslutades att konferensen ska hållas vart annat år.
Kostnad	400 000 kronor år 2012.
Finansiering	Förvaltningsanslaget (2 900 000 kronor). Resterande i huvudsak deltagaravgifter.

SGA-konferens (Society for Geology Applied to Mineral Deposits)

Beskrivning	Den internationella SGA-konferensen, där SGU var värd år 2012, är inte ett för SGU återkommande evenemang.
Kostnad	3 000 000 kronor 2013.
Finansiering	I huvudsak deltagaravgifter.

Miljömålsarbete och internationellt arbete

Miljömålsarbete

Som framgår av kapitel 2 ska SGU, enligt myndighetsinstruktionen, verka för att miljö kvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet och etappmålet om efterbehandling av förorenade områden, inom miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö, nås.

En viktig del av SGU:s arbete med miljö kvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet är att stödja och ge underlag till vattenmyndigheterna i deras arbete med vattenförvaltningen. Det sker bl.a. genom SGU:s kartläggning av grundvattnets kvalitet samt insamling och bearbetning av data om grundvatten till databasen vattentäcksarkivet. En stor del av miljömålsarbete sker genom kunskaps spridning, bland annat information till myndigheter, remissvar och utbildningsinsatser. Informationen gäller exempelvis hur grundvattenförekomster ska beskrivas och klassificeras. SGU rapporterar om grundvattnets status till Naturvårdsverket.

För att bidra till att etappmål om efterbehandling av förorenade områden nås utreder och åtgärdar SGU områden som förorenats av en statlig aktör som inte längre finns kvar. SGU hade 2012 identifierat drygt 120 sådana objekt. Vid cirka 25 objekt har undersökningar genomförts eller pågår. Vid nio objekt som tillhör den högsta riskklassen pågår fördjupade utredningar, som beräknas vara slutförda inom den närmsta femårsperioden.⁶⁶

Sedan 2010 kan SGU även åta sig att vara huvudman för förorenade områden där något ansvar enligt miljöbalken inte kan utkrävas av tidigare verksamhetsutövare.⁶⁷ Det gäller oftast kommuner.⁶⁸ I slutet på

⁶⁶ SGU:s årsredovisning 2012.

⁶⁷ Prop. 2008/09:217, *Miljöbalkens försäkringar och avhjälpande av förorenade områden m.m.*

⁶⁸ Finansieringen sker med bidrag som fördelas av Naturvårdsverket utifrån *förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statsbidrag för sådant avhjälpande.*

2012 hade SGU åtagit sig huvudmannaskapet för 24 objekt, vilket omfattar 14 län.⁶⁹

En annan del av miljömålsarbete är att förvalta fastigheter, avveckla och miljösäkra anläggningar som tidigare använts för statens beredskapslagring av olja. Merparten av oljelagren är avvecklade och miljösäkrade. Under 2012 utförde SGU miljösäkringsåtgärder vid ett tiotal anläggningar, vilket syftar till att föroreningar i berggrunden i största möjliga utsträckning tas bort. Dessutom utfördes löpande miljö- och funktionskontroll av ett 20 tal redan åtgärdade anläggningar.⁷⁰

Statskontoret har regeringens uppdrag att utvärdera det miljöarbete som bedrivs av de 25 nationella myndigheter som har ansvar inom miljömålssystemet, dvs. bland annat SGU.⁷¹ En slutrapport ska lämnas den 31 mars 2014. I juni 2013 lämnade Statskontoret en delrapport där en kartläggning av myndigheternas arbete med att bidra till att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås presenterades.⁷² När det gäller SGU anges bl.a. att de har initierat ett internt utvecklingsarbete för att kartlägga kopplingen mellan myndighetens verksamhet och de miljömål som pekas ut i instruktion. Syftet är att förankra miljömålen i myndighetens verksamhet och identifiera möjliga arbetsområden. Insatser som enligt SGU bedrivs för att nå miljö kvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet är aktiviteter för att minska användandet av naturgrus.

Internationellt arbete

SGU har tagit initiativ till projektet MeetingPoints Mining, som bedrivs i Afrika⁷³. Projektet startade under våren 2009 och finansieras genom medel från Sida. MeetingPoints Mining bedrivs genom så kallad aktörssamarbeten. Syftet med projektet är att samarbeten mellan

⁶⁹ SGU:s årsredovisning 2012.

⁷⁰ SGU:s årsredovisning 2012.

⁷¹ Miljödepartementet, Uppdrag att utvärdera myndigheternas arbete inom miljömålssystemet, M2013/234/Ma

⁷² Statskontoret, Delrapport, *Myndigheternas arbete inom miljömålssystemet*, 2013:12.

⁷³ Initiativet togs utifrån en analys SGU gjorde på uppdrag av regeringen om Sveriges förutsättningar att bidra till en uthållig utveckling inom mineralsektorn, *Internationellt utvecklingssamarbete inom mineralsektorn*, Dnr 0-1329/2008, 2008-11-01.

afrikanska och svenska myndigheter och företag inom mineralnäringen ska leda till hållbara etableringar, som ger arbetstillfällen och ökad välfärd till befolkningen. Fokus ligger på projekt i Botswana, Namibia och Sydafrika och avser bland annat utbildning och stöd till småskalig gruvverksamhet, forskningssamverkan och kontaktkanal till svenska företag som vill etablera sig i södra Afrika. I Botswana har SGU tillsammans med sin systemmyndighet identifierat områden med bergmaterial som kan användas som ballastmaterial vid infrastruktursatsningar.

SGU har ytterligare ett projekt som finansieras av Sida, Systematic Facilitator Service. Syftet med projektet är att skapa förutsättningar och kapacitet för aktörssamverkan. Förutsättningar som redan finns i de länder där SGU arbetar med MeetingPoints Mining. Projektet bedrivs i Zambia och är i en uppstartsfas i Moçambique och Tanzania. SGU har rollen som facilitator i utvecklingen av ett systematiskt arbetssätt som skapar effektiva nätverk och mötesplatser för att fånga upp potentiella samarbetsprojekt för näringsliv, högskolor och myndigheter.

Enligt verksamhetsplan för 2013 och budgetunderlaget för 2014–2016 kommer SGU att verka för att säkra ett långsiktigt åtagande i utvecklingsländerna. SGU har, som ett led i regeringens mineralstrategi, fått regeringens uppdrag att lämna förslag till hur Sverige och svenska företag kan bidra till utvecklingen av en hållbar gruvindustri och god förvaltning av mineralresurserna i låg- och medelinkomstländer.

Näringsdepartementet har, vid kontakter med Statskontoret, framfört att det är oklart vilka arbetsgrupper nätverk och liknande SGU deltar i på EU-nivå och internationellt och hur den kunskap som inhämtas tillvaratas. Statskontoret har därför bett SGU att redogöra för denna verksamhet.

Enligt SGU:s redogörelse deltar de i omkring 50 internationella arbetsgrupper, projekt och nätverk. Den övervägande majoriteten av aktiviteterna sker inom EU, men även genom nordiskt samarbete. Såväl ledningsgruppen som handläggare deltar i det internationella samarbetet. På ledningsnivå består arbetet främst i strategiska möten för att identifiera och besluta om större samarbeten mellan medlemsstaterna. Inom

avdelningarna Mineralresurser, Samhällsplanering, Mark och grundvatten samt Geodata sker EU-arbetet bl.a. med frågor som rör mineralresurser, vatten, geokemi, maringeologi, geoenergi och jordarter.

Antalet möten varierar. Flera möten är en till två gånger per år, vissa vart annat år och för ett nätverk fyra till fem gånger per år. Den interna återrapporteringen sker främst genom reserapporter, men även genom information till ledningsgruppen samt avdelnings- och enhetschefer. Den externa återrapporteringen sker i två fall till Näringsdepartementet och Miljödepartementet.⁷⁴ Ett antal avrapporteringar sker till EU-kommissionen bl.a. inom FP7-projekt⁷⁵ och en till HaV.⁷⁶ Dessutom ges några seminarier och produkter framställs i form av kartor och databaser.

⁷⁴ Avser arbetet i European Innovation Partnership on Raw Materials Operational Group I och arbetet med genomförande av Inspire-direktivet

⁷⁵ Avser arbetet i Development of a sustainable exploitation scheme for Europe's Rare Earth ore deposits (EURARE)

⁷⁶ Avser arbetet i Oslo-Paris konventionen.