

Evaluering av Norges geologiske undersøkelse

Gjennomført på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet



Evaluering av Norges geologiske undersøkelse

Utført av Oxford Research

Prosjektleder

Assisterende direktør og sjefsanalytiker
Stine Meltevik

Prosjektteam

Adm. dir. Rune Stiberg-Jamt, analytikerne Bernhard
Weigel og Janne Thygesen, senioranalytiker Kristian
Boysen og sjefsanalytiker Tor Borgar Hansen

Ekstern ressursperson: Arve Mjelva, NORSAR

Forsidebilde

Stetind
Foto: Robin Lund

Om Oxford Research

Knowledge for a better society

Oxford Research er et internasjonalt analyseselskap.

Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom
analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske
og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine
beslutninger.

Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med

kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny
kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer
innen nærings- og regionalutvikling, forskning og
utdanning, samt velferd og forvaltning.

Oxford Research ble grunnlagt i 1995 og har selskaper
i Norge, Danmark, Sverige, Finland, Latvia og Polen.

Oxford Research er en del av Oxfordgruppen og
retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske
markedet.

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4623 Kristiansand
Norge
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Forord

Oxford Research har på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet gjennomført denne evalueringen av Norges geologiske undersøkelse (NGU). Evalueringsteamet har bestått av prosjektleder Stine Meltevik, Bernhard Weigel og Rune Stiberg-Jamt. I tillegg har Arild Mjelva ved NORSAR bistått med innspill og refleksjoner i en rolle som ekstern ressursperson. Fra Oxford Research har også Tor Borgar Hansen, Kristian Boysen og Janne Thygesen bidratt i mindre roller.

Evalueringens hovedkonklusjon er at NGU som organisasjon må videreføre sin faglighet, kvalitet og relevans som leverandør av geologiske data, men innrettes og posisjoneres i tråd med eierdepartementets behov og samfunnsoppdraget. NGU bør derfor konsentrere sin virksomhet om kjerneoppgavene.

Underveis i evalueringen har vi hatt god dialog med Nærings- og fiskeridepartementet og NGU. Våre hovedkontaktpersoner i departementet har vært Sigrid Grønnevet og Geir Bjarte Sætre. Oppdragsgjver har kommet med nyttige innspill til arbeidet og vi vil takke departementet for oppdraget og godt samarbeid. Videre har en bredt sammensatt referansegruppe kommet med viktige innspill. Konklusjoner og vurderinger i rapporten står imidlertid fullt og helt for Oxford Research sin regning.

Vi vil også takke ansatte ved NGU som har stilt opp både i intervjuer og annen datainnsamling. En særlig takk til Rolv Dahl for løpende bistand i gjennomføringen av evalueringen.

Vi håper evalueringen vil være nyttig for Nærings- og fiskeridepartementet og at NGU selv ser på den som et nyttig utgangspunkt for videre utvikling av organisasjonen.

På vegne av prosjektteamet,



Prosjektleder Stine Meltevik
Kristiansand 18. januar 2019

Innhold

1.	Norges geologiske undersøkelse i et større perspektiv	1
1.1	Geologi med verdi – i dag og i fremtiden	1
1.2	Norges geologiske undersøkelse – en kunnskapsprodusent og -distributør	2
2.	Om evalueringen	4
2.1	Evalueringens mandat	4
2.2	Datagrunnlaget for evalueringen	5
3.	Etatsstyring og finansiering	7
3.1	Styring fra eierdepartementet	7
3.2	Finansiering	10
3.3	Evaluators vurdering	11
4.	Organisering	12
4.1	Struktur og samhandling	13
4.2	Intern styring og ledelse	14
4.3	Evaluators vurdering	16
5.	Roller og grenseflater	18
5.1	Rolleforståelse	18
5.2	Grenseflater	20
5.3	Evaluators vurdering	24
6.	Brukernytte og måloppnåelse	26
6.1	Hvem er brukerne?	26
6.2	Bruken av produktene og tjenestene	28
6.3	NGU sin omtale av måloppnåelse og brukernytten	40
6.4	Brukernes nytte	41
6.5	Samfunnets nytte	45
6.6	Evaluators vurdering	47
7.	Overordnet konklusjon og anbefalinger	48
7.1	Anbefalinger	49

1. Norges geologiske undersøkelse i et større perspektiv

1.1 Geologi med verdi – i dag og i fremtiden

Det aller meste vi omgir oss med, inneholder mineraler. Når vi bygger hus, veier eller utvikler diverse produkter, er vi avhengige av mineralske råstoffer. Videre vekst og stabilitet i verdensøkonomien forutsetter god tilgang på nettopp mineraler. Det er derfor viktig at mineralressursene forvaltes på en god måte. I 2010 la regjeringen frem en minerallov som erstattet fem andre lover. Mineralloven var ment som et tiltak for å forenkle regelverket på minneralfeltet, og for å skape oversiktlige og forutsigbare rammebetingelser for utviklingen på feltet¹.

Mineraler er ikke bare viktig i dag og for videre vekst. Det grønne skiftet vil kreve en stadig mer effektiv og renere mineralutvinnende og foredlende industri. Men mineralene kan potensielt også være en del av løsningen på de klimautfordringer vi står overfor, både med hensyn til fornybar energi (bioenergi, hydrogen, vann-, vind- og solenergi), bedre lagring og mindre tap av energi (batterier og energitransport), mindre forbruk av fossil energi (elektrifisering av kjøretøy, lettere materialer) samt avansert og smart teknologi. De fleste av disse områdene er mineralkrevende².

Verdien av mineralressursene i Norge er høy. Hvor høy er usikkert, men NGU har beregnet at kjente og undersøkte metallressurser i Norge har en verdi på rundt 1400 milliarder kroner. I tillegg kommer industrimineraler, pukk og grus, kull og naturstein, som er beregnet til anslagsvis 1100 milliarder kroner. Totalt utgjør dette mineralressurser for 2500 milliarder kroner. Råstoffverdi på 2500 milliarder kan gi en bearbeidingsverdi på rundt 8000 milliarder kroner³.

Verdien av geologiske undersøkelser er også høy. Nyttten kommer til uttrykk på en rekke områder, og er ikke utelukkende knyttet til verdien av mineraler, men også knyttet til blant annet planlegging, sikring og infrastrukturprosjekter⁴:

In brief, geological information could be – and is often – useful for decision-making in a wide range of societal activities, such as: (a) the development, sustainable use and protection of groundwater; (b) environmental impact assessments; (c) the exploration and development of minerals and fuels; (d) understanding and managing the causes of geologic hazards; (e) the construction of infrastructure projects; (f) city planning including zoning and landscaping; and (g) regional planning such as siting and permitting industrial facilities.

¹ ”Strategi for mineralnæringen”, NHD, 13.03.2013

² ”Mineraler for det grønne skiftet”, NGU, 2016

³ ”Mineral- og metallressurser i Norge: «in situ» verdi av metallforekomster av nasjonal betydning”, NGU-rapport 2012.048

⁴ ”Swedish Geological Survey, Annual Report 2011”, Bhagwat and Ipe, Swedish Geological Survey, 2011

Kost-nyttevurderinger av geologiske undersøkelser er også positive, men varierer naturlig nok både ut fra undersøkelsesmetoder og -kostnader, men også ut fra mineralfunn og prissetting. En anerkjent metastudie av nevnte kost-nyttevurderinger viser et stort spenn i forholdet mellom 1:1,48 til 1:318⁵. Geologiske undersøkelser fremstår altså som svært nyttige, også i et økonomisk perspektiv.

1.2 Norges geologiske undersøkelse – en kunnskapsprodusent og -distributør

Norges geologiske undersøkelse (NGU) er landets sentrale institusjon for kunnskap om berggrunn, mineralressurser, løsmasser og grunnvann. NGU er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Gjennom etablering og drift av nasjonale databaser med informasjon om Norges geologi og geologiske ressurser, bidrar NGU til å dekke samfunnets behov for geologisk basiskunnskap. Data-innsamlingen blir utført både av NGU selv og av andre fagmiljøer som overfører dataene til NGU. Gjennom blant annet nettportaler distribueres data til brukerne. Rundt 70 prosent av etatens omsetning finansieres med bevilgninger fra NFD, mens ca. 30 prosent finansieres med oppdragsinntekter og andre inntekter fra samfinansieringsprosjekter.

Nye krav til bærekraftig utvikling og bruk av mineralske ressurser representerer en sentral utvikling som angår NGU og etatene organisasjonen samarbeider med – inkludert Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Kartverket, Havforskningsinstituttet, Statens Vegvesen og Oljedirektoratet. Som det fremgår av offentlige styringsdokumenter, er mineralnæringen en fremtidsnæring som blant annet legger grunnlaget for å nå klimamålene og fortsette digitaliseringen av samfunnet. Mineralindustrien er en sentral bruker av NGU sine kartleggingstjenester. Etter 50 år med olje og gass som en dominerende geologisk ressurs blir det i fremtiden avgjørende å få tilgang til viktige mineralressurser for å utvikle ny industri og omstille Norge i takt med det grønne skiftet. En rekke mineraler det er mangel på kreves blant annet i produksjonen av batterier, vindmøller og solceller. Det er derfor et økende behov for å få kartlagt ressursene, men også å utvikle og utvinne disse på en bærekraftig måte, hvor det tas hensyn til både miljø og lokalsamfunn. I mineralstrategien fra 2013 er målsetningen at mineralnæringen skal satses sterkt på; den skal være både lønnsom, verdiskapende og blant verdens mest miljøvennlige. NGU fikk imidlertid kutt i bevilgningene til kartlegging av mineralressurser i 2016, og gjennomførte deretter en nedbemanning.

Konsekvenser av klimaendringene har også implikasjoner for NGU sin fremtidige virksomhet knyttet til kartlegging av risiko for flom og skred. Her gjennomfører NGU en betydelig del av kartleggingen med midler fra NVE. Endelig er digitalisering en helt sentral utvikling som NGU må forholde seg til. Det er viktig å benytte seg av de nye digitale mulighetene, både til produksjon og formidling av geologisk kunnskap.

⁵ ”The economic value of geological information: Synthesis and directions for future research”, E Häggquist, P Söderholm, Resources Policy 43, 91-100

Synkende attraktivitet og økt produksjon – utviklingen i et norsk perspektiv

På tross av et økt fokus, representert med både ny lovgivning og egen strategi på feltet, har attraktiviteten til Norge knyttet til å investere i mineralleting og -utvinning sannsynligvis sunket de siste årene. I henhold til anerkjente Fraser Institute, som gjør årlige målinger av attraktiviteten til ulike stater, har Norges score falt fra 70,53 til 63,24⁶ over perioden 2013 til 2017. Sett i forhold til andre stater har vi falt fra 32. plass til 41. plass. «The Investment Attractiveness Index» kombinerer både policy-relevante forhold i «The Policy Perception Index» og resultatene fra «The Best Practices Mineral Potential Index», og viser vurderingene til mineralnæringen i et globalt perspektiv.

Årsaken til nedgangen hevdes fra NGU sin side primært å være det nevnte kuttet i bevilgninger til kartleggingsprogrammene MINN og MINS i 2016. I rapporten fra Fraser Institute heter det imidlertid at årsaken er *«increased concern over regulatory duplication and inconsistencies (+37 points), uncertainty concerning the administration, interpretation, or enforcement of existing regulations (+27 points), and uncertainty concerning environmental regulations (+25 points)»*. Både nevnte kutt og øvrige fremhevede forhold vil trolig påvirke oppfatningen av Norges attraktivitet med henblikk på investeringer.

Samtidig har total omsetning i mineralnæringen økt med fem prosent fra 2016 til 2017 til 10,8 milliarder kroner. Omsetningen av energimineraler er redusert med 84 prosent, i stor grad grunnet driftshvile for kulldrift i Svea, men alle andre råstoffgrupper har økt omsetningen fra 2016. Forholdet mellom eksport og innenlands salg holder seg stabilt. Eksportverdien er på 4,6 milliarder kroner og utgjør 43 prosent av den totale omsetningen. Som i tidligere år er produksjon av byggeråstoff dominerende med 60 prosent av den totale omsetningen i mineralnæringen⁷. Prisene på mineraler er volatile, og endringer i verdien på omsatte mineraler påvirkes i stor grad av dette.

⁶ ”Annual Survey of Mining Companies 2017”, Fraser Institute, Ashley Stedman and Kenneth P. Green, 2018

⁷ Harde fakta om mineralnæringen - mineralstatistikk for 2017, DMF

2. Om evalueringen

Vi gjør i det følgende rede for mandatet og datagrunnlaget for denne evalueringen. Et sentralt hensyn i evalueringen er NGU sitt samfunnsoppdrag slik det er definert i tildelingsbrevet fra Nærings- og fiskeridepartementet.

Samfunnsoppdraget for Norges geologiske undersøkelse

NGU skal fremskaffe og formidle kunnskap om Norges berggrunn, løsmasser, grunnvann og mineralressurser. NGU skal bidra til økt verdiskaping gjennom å dekke samfunnets behov for geologisk basiskunnskap, blant annet for næringsutvikling. NGU skal etablere og drive nasjonale databaser som gir informasjon om Norges geologi og geologiske ressurser.

Kilde: Tildelingsbrev til Norges geologiske undersøkelse, fra Nærings- og fiskeridepartementet, for 2019

2.1 Evalueringens mandat

NGU sin rolleforståelse og utøvelse av samfunnsoppdraget har utviklet seg over tid, samtidig som det i løpet av de siste ti årene har skjedd en utvikling med hensyn til forventninger og krav til etaten. Videre har betydningen av god rolleforståelse for politiske prosesser fra etatene blitt viktigere. På flere samfunnsområder stilles det også nye krav til bærekraftig forvaltning og bruk av mineralske ressurser. Dette er en utvikling som angår NGU og de etater, departementer og næringsaktører NGU samarbeider med. Dette danner bakgrunnen for denne evalueringen.

Evalueringen skal belyse og vurdere styringsdialogen mellom NGU og NFD. Departementet ønsker en vurdering av hvordan eksternt finansierte oppdrag påvirker NGU sin styring, prioritering og gjennomføring av hovedoppgaver, og samarbeid med andre etater og forskningsinstitusjoner.

Samarbeid med andre forvaltningsaktører, grenseflater og eventuelle overlappende oppgaver og ansvarsområder mellom NGU og andre etater og institusjoner er også tema i denne evalueringen. Dette gjelder særlig forholdet mellom NGU sin mineralkartlegging og Direktoratet for Mineralforvaltnings (DMF) oppgaver som mineralforvaltningsmyndighet.

Evalueringen skal gi en vurdering av NGU sin måloppnåelse, og om og i hvilken grad det er behov for endringer for å dekke samfunnets behov for geologisk kunnskap fremover. Det er også viktig å belyse samfunnsnyttene av NGU sin virksomhet, det vil si å gi systematisk kunnskap om samfunnsmessige resultater og effekter av de siste årenes ressursbruk og prioriteringer. Evalueringen skal gjøre en vurdering av bruker- og samfunnseffekter, og muligheter for forbedrings- og effektiviseringsgevinster.

Videre skal evalueringen gjøre en vurdering av om NGU er organisert for å møte fremtidens kunnskaps- og rådgivningsbehov, herunder peke på utfordringer som vil medføre endringer innenfor styring og organisering og i grensesnittet mot relevante etater, forskningsinstitusjoner og myndigheter.

2.2 Datagrunnlaget for evalueringen

Evalueringen bygger på et sammensatt datagrunnlag hvor synspunktene til både NGU, brukerne og tilgrensende forvaltningsaktører er representert. Evalueringsteamet har gjennomført en rekke intervjuer med ledelsen, ansatte og tillitsvalgte ved NGU. Intervjuene er i all hovedsak gjennomført som fokusgruppeintervjuer, hvor direktørene, laglederne og ansatte i lagene er intervjuet gruppevis. Vi har supplert intervjumaterialet med telefon- og personintervjuer med andre aktører i ledelsen ved NGU, og med tillitsvalgte. Videre har evalueringsteamet gjennomført intervjuer med brukere og med omkringliggende etater, blant annet DMF og NVE. Evalueringsteamet har videre ønsket å gjennomføre et eget intervju med Nærings- og fiskeridepartementet som etatsstyrer, men har ikke lyktes med det.

Basert på erfaringene fra tidligere prosjekter har evalueringsteamet gjennomført en webbasert spørreundersøkelse til utvalgte brukere av NGU sine produkter og tjenester, og til potensielle brukere. Startpunktet for spørreundersøkelsen var en liste med brukere som NGU har identifisert. Deltakerne i undersøkelsen ble bedt om å oppgi andre potensielle eller eksisterende brukere som fikk tilsendt undersøkelsen. Videre har evalueringsteamet sendt undersøkelsen til medlemsbedriftene i Norsk bergindustri og i Maskinentreprenørenes forbund. Evalueringsteamet har også invitert samtlige kommuner til å delta i undersøkelsen. Invitasjonene ble sendt til postadressene til kommunene, med en anmodning om å videresende invitasjonen til teknisk sjef eller plansjef i kommunen. Antall deltakere og antall svar, fordelt på de ulike gruppene, kommer frem i tabellen nedenfor. Vi understreker at denne listen ikke er uttømmende, eller representativ for mangfoldet av brukerne av NGU sine produkter og tjenester.

Tabell 1: Deltakelse i spørreundersøkelsen, etter gruppe

Gruppe	Antall del- takere	Antall svar	Svar- prosent
NGU-identifiserte brukere, og (potensielle) brukere som ble identifisert gjennom surveyen	176	79	45 %
Medlemsbedrifter i Maskinentreprenørenes forening	42	8	19 %
Medlemsbedrifter i Norsk bergindustri	126	71	56 %
Kommuner	422	67	16 %
Totalt	771	225	29 %
Kilde: Oxford Research AS			

Spørsmålene i spørreundersøkelsen er basert på undersøkelsen til brukerne av MAREANO-programmet⁸, og til brukerne av forskning som er finansiert via Forskningsrådets BIONÆR-program⁹. Oxford Research gjennomførte en rekke pilotintervjuer med brukere for å tilpasse spørreskjemaet til tematikken for denne evalueringen.

⁸ Evaluering av nytte og brukervennlighet av myndighetenes havbunnsdatainnsamlingsprogram (MAREANO), på oppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet, 2017.

⁹ Lønnsomt og nyttig samarbeid - Undersøkelse av nytten av BIONÆR-programmet for forskning, næringsliv og Forvaltning. Utført for BIONÆR-programmet i Norges forskningsråd, 2018.

I tillegg har evalueringsteamet utarbeidet såkalte selvevalueringsskjemaer. Selvevalueringer er en blanding av faktaopplysninger og reflekterende tekstbesvarelser. De fleste lagene i NGU besvarte selvevalueringen, med utgangspunkt i lagets samlede oppfatning av NGU, og returnerte utfylt skjema til Oxford Research. Skjemaene ble så sammenstilt i analyseverktøyet MaxQDA.

Utover de nevnte datakildene har også dokumentstudier av tildelingsbrev, virksomhetsinstruksen og -planen, så vel som årsrapporten(e) for NGU vært viktige datakilder.

Evalueringsteamet har videre hatt to møter med referansegruppen, hvor medlemmene har spilt inn både faktaopplysninger, og egne vurderinger som evalueringsteamet har behandlet i arbeidet med denne rapporten.

Vi vurderer det foreliggende datagrunnlaget som robust og relevant for evaluering. Datainnsamlingsverktøyene er utprøvd i tidligere evalueringer, og er tilpasset konteksten basert på pilotintervjuer med NGU og dets brukere, og i samtale med referansegruppen. Videre ser vi at funnene fra ulike kilder i mange sammenhenger støtter opp under hverandre, og tegner sammenfallende bilder.

Vi vil imidlertid påpeke at aktørene som er intervjuet og som har deltatt i spørreundersøkelsen, må regnes å være strategiske i svargivingen sin. NGU har flere roller og etatens arbeid berører flere omkringliggende forvaltningsorganer med egne interesser og kunnskapsbehov. Empirien må ses i lys av det. Også personene internt i NGU, som har bidratt med datamateriale gjennom intervjuer og selvevalueringsskjemaene, må antas å ha strategiske interesser knyttet til evalueringens utfall.

Vi vil i denne sammenhengen også påpeke begrensningene for spørreundersøkelsen. Utvalget av aktører i denne undersøkelsen er basert på innspill fra NGU, referansegruppen og industrien. Spørreundersøkelsen gjør ikke krav på å være en fullstendig eller uttømmende undersøkelse til alle potensielle og faktiske brukere. Videre er det slik at undersøkelsen ikke prioriterer mellom brukerne. I undersøkelsen legger vi brukere med nær kontakt til NGU like mye vekt som perifere eller potensielle brukere. Dette skjer blant annet på bakgrunn av at det ikke endelig er avklart hvem som skal være sentrale eller perifere brukere. Vi har delt brukerne inn i tre grupper (sentralforvaltningen, næringen og kommunene), for å tydeliggjøre forskjeller basert på brukernes bakgrunner.

Til slutt vil evalueringsteamet påpeke at eierdepartementets synspunkter ikke inngår i datamaterialet. NFD har ønsket en ekstern gjennomgang som ikke på noen måte er påvirket av departementets synspunkter. Dette er likevel viktig å påpeke, da eksempelvis etatsstyringen berører både NGU og NFD.

På tross av de nevnte forholdene mener evalueringsteamet at datamaterialet gir et robust og reliabelt grunnlag for vurderinger og anbefalinger.

3. Etatsstyring og finansiering

Dette kapittelet tar for seg styringsdialogen mellom NGU og Nærings- og fiskeridepartementet og baserer seg i all hovedsak på tildelingsbrev fra departementet samt en rekke dokumenter fra, og intervjuer med, NGU. Kapittelet gjengir i all hovedsak NGU sin opplevelse av styringsdialogen og finansieringen, da NFD ikke er intervjuet. NGU-ansatte som ikke er i toppledelsen har også gjort vurderinger av etatsstyringen. Disse er basert på annenhåndsinformasjon, i og med at styringsdialogen med NFD foregår mellom toppledelsen i NGU og eierdepartementet. De ansatte har likevel klare oppfatninger om dette. Evaluators vurdering av etatsstyringen og finansieringen presenteres avslutningsvis.

3.1 Styring fra eierdepartementet

Som en underliggende etat av Nærings- og fiskeridepartementet, er NGU forventet å innfri departementets prioriteringer og bestillinger. Samfunnsoppdraget til NGU er gjengitt i tildelingsbrevet fra NFD.

Videre har departementet definert fem hovedmål for NGU sitt virke:

- Mål 1: NGU skal øke kartleggingen av geologiske ressurser
- Mål 2: NGU skal øke omfanget av tilgjengelig geologisk kunnskap til bruk i arealplanlegging og utbygging
- Mål 3: NGU skal styrke kunnskapen om landets oppbygging og geologiske prosesser
- Mål 4: NGU skal sørge for god forvaltning og brukertilpasning av geologisk kunnskap
- Mål 5: NGU skal styrke kommunikasjon og formidling av geologisk kunnskap

NGU styres i hovedsak gjennom det årlige tildelingsbrevet og tilhørende styringsdialog med Nærings- og fiskeridepartementet. Departementet setter overordnede mål og styringsparametre for NGU, og har videre overordnet ansvar for at:

- NGU bruker tildelte ressurser effektivt
- Styringsdialogen mellom departementet og NGU fungerer på en hensiktsmessig måte
- NGU rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon
- Det gjennomføres kontroll med virksomheten, og at NGU har forsvarlig intern kontroll
- Evalueringer gjennomføres

To ganger i året avholdes det etatsmøter mellom NGU og departementet, og møtene fastsettes i tildelingsbrevet. Styringsdialogen med eierdepartementet oppleves av de fleste intervjuede ved NGU som nokså begrenset. NFD oppleves av både ansatte og ledelsen som lite styrende, og til dels fraværende.

Blant de intervjuede personene ved NGU er det på tvers av nivåene i organisasjonen et ønske om en tydeligere eier med større kjennskap til, og interesse for, NGU sin virksomhet. Ønsket om en tettere dialog og større involvering av NFD begrunnes ulikt. Blant annet ønsker flere informanter ved NGU at departementet gir klare signaler om hvilke geografiske områder som skal prioriteres, og hvilke produkter som skal produseres. Dette argumentet må også ses i sammenheng med at informantene opplever at eksternt finansierte oppdrag og eksterne inntektskilder har stor betydning for organisasjonens prioriteringer. Dette kommer vi tilbake til i delkapittel 3.2.

En annen begrunnelse for ønsket om en sterkere involvering fra NFD er NGU sitt forhold til andre, tilgrensende etater og offentlige virksomheter. Dette gir seg utslag på to måter. Rolleforståelsen mellom NGU og DMF fremstår som uavklart, og forholdet mellom organisasjonene er preget av uenighet, misoppfatninger, og til dels konflikt. Her etterlyser informantene at departementet involverer seg for å avklare grenseflatene og samarbeidet. Videre vurderer lagene det slik at samarbeid med andre institusjoner og etater blir stadig viktigere. I lys av at NGU opplever å ha for få ressurser, ser lagene et behov for at departementet avklarer hvorvidt samarbeidet med andre offentlige virksomheter skal prioriteres.

Flere lag ved NGU har også uttrykt bekymring over at de opplever at departementet har for lite kjennskap til organisasjonen og dens virksomhet. Lagene resonnerer at manglende kjennskap til organisasjonens virksomhet gjør at NFD mangler forståelse for hvordan departementets valg påvirker NGU. En informant ved NGU spissformulerer det slik: «*Det er snodig å se at NFD styrer NGU uten å kjenne til konsekvensene av det*».

3.1.1 Konsekvensene av svak etatsstyring

Svak etatsstyring fra NFD gir seg særlig utslag på to områder, nemlig i økt grad av opplevd selvstyring, og i neste omgang en økt prioritering av behovene til andre aktører enn eierdepartementet.

Det er i denne sammenhengen viktig å påpeke at datamaterialet viser at det i tillegg til svak eierstyring også har vært svak intern styring. I selvevalueringen skriver et lag at styring og prioritering under den forrige ledelsen¹⁰ har vært delegert ned på lagsnivå. Et annet lag skriver at dette har lagt grobunn for utvikling av ulike subkulturer i organisasjonen. Manglende ledelse internt har dermed forsterket konsekvensene av fravær av tydelig styring fra eierdepartementet. Dermed har lagene ved NGU over tid fått særs stor grad av autonomi. Intern styring og ledelse behandles i 4.2.

Opplevd selvstyring

Selvstyringen gjør seg spesielt tydelig med hensyn til tildelingsbrevet. Tildelingsbrevet utarbeides årlig av departementet. NGU opplever imidlertid at organisasjonen i stor grad utformer dette brevet selv. I intervjuene kommer det frem at lagene i NGU har stor innflytelse over innholdet i tildelingsbrevet. På samme tid opplever flere av informantene at tildelingsbrevene ikke er tydelige nok, og ikke gir konkrete nok bestillinger til hva NGU skal gjøre for å oppfylle samfunnsoppdraget. Organisasjonen gjør et forsøk på å konkretisere og operasjonalisere tildelingsbrevet i arbeidet med virksomhetsplanen.

¹⁰ NGU fikk ny administrerende direktør høsten 2018

I denne defineres hovedoppgaver som relateres direkte til rapporteringskrav i tildelingsbrevet. Hovedoppgavene er videre brutt ned i delmål. Virksomhetsplanen er bygd opp etter et hierarki med:

1. Resultatmål for NGU, som er gitt av eierdepartementet. Resultatmålene er videre operasjonalisert som *«det etaten først og fremst skal oppnå på dette området»*
2. Rapporteringskrav som er definert i tildelingsbrevet. Disse kravene gjelder for de ulike lagene i NGU
3. Delmål for lagene, som støtter opp under rapporteringskravene

Likevel opplever lagene at denne operasjonaliseringen ikke er tilstrekkelig for å tydeliggjøre hvordan de forventes å bidra til samfunnsoppdraget, og hvilke aktiviteter de skal sette i verk for å støtte opp under det.

Et mindretall blant informantene ved NGU mener imidlertid at denne friheten er en styrke, snarere enn en utfordring, da den tillater organisasjonen å gjøre faglig funderte prioriteringer.

Prioritering av eksterne aktører og midler

I fraværet av konkrete prioriteringer og operasjonaliseringer av samfunnsoppdraget – så vel som opplevelsen av å ha for få ressurser – prioriterer NGU eksternt finansierte oppdrag. Eksempelvis prioriteres oppdrag for andre offentlige virksomheter, offentlige programmer, fylkeskommuner og kommuner samt forskningsoppdrag fremfor kartlegging i tråd med samfunnsoppdraget. En informant ved NGU setter det på spissen: *«Beslutningene som tas, tas av eksterne midler»*. En annen informant sier: *«Vi prioriterer de eksterne prosjektene. Vi sliter med å få folk til å jobbe med samfunnsoppdraget»*.

Det oppgis ulike forklaringer på denne prioriteringen. Enkelte informanter ved NGU trekker frem at det er høy prestisje forbundet med å forske ved NGU, og at noen ansatte derfor inngår i eller initierer eksternt finansierte oppdrag på bakgrunn av egne forskningsinteresser. En annen forklaring er at det er lite prestisje internt i organisasjonen knyttet til å kartlegge, og at kartlegging er for lite etterspurt av eierdepartementet. NFD kommuniserer ikke at kartlegging er et mål i seg selv for departementet, forteller flere i NGU. Konsekvensen er at kartleggingen nedprioriteres.

Den mest utbredte forklaringen på prioriteringen av eksterne oppdrag tar utgangspunkt i budsjettmessige utfordringer. Det er en bred oppfatning ved NGU at finansieringen fra NFD ikke er tilstrekkelig for å dekke kostnader til kartleggingsaktivitet i tråd med samfunnsoppdraget. Utgifter til lønn og drift legger beslag på det meste av grunnbevilgningen, og det er ikke midler igjen til å dekke kostnader knyttet til kartlegging, forteller en rekke informanter. En informant ved NGU formulerer det slik: *«Når det er lite penger, vinner de eksterne oppdragene. Kjerneaktiviteten må vike»*. I intervjuene forklarer NGU imidlertid at de eksterne oppdragene støtter opp under samfunnsoppdraget, enten ved at midlene fra eksterne oppdrag finansierer kartlegging, eller ved at eksterne oppdrag gjennomføres sammen med kartlegging i et område. Konsekvensen blir imidlertid at behovet til de eksterne finansørene avgjør hvor NGU skal kartlegge. På samme tid understreker informantene ved NGU at denne måten å gjennomføre kartlegginger på sikrer at kartleggingen har høy relevans for brukernes behov.

3.2 Finansiering

Tildelingsbrevet fastsetter en ramme for bevilgninger fra eierdepartementet til NGU. Bevilgningene fra NFD står for cirka 70 prosent av organisasjonens samlede inntekter.

Tabell 2: NGU sine inntektskilder/ tildelinger i 2017

Oppstilling av bevilgningsrapportering 31.12.2017							
Utgifts - kapittel	Kapittelnavn	Post	Posttekst	Note	Samlet Regnskap 2017		Merutgift (-) og mindreutgift
					tildeling *		
0905	Norges geologiske undersøkelse	01	Driftsutgifter	A, B	180 453 000	164 245 670	16 207 330
0905	Norges geologiske undersøkelse	21	Spesielle driftsutgifter	A, B	80 435 000	69 175 789	11 259 211
							0
0540	Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)	25	Medfinansieringsordningen for lønnsomme IKT-prosjekter			4 521 130	
1420	Miljødirektoratet	22	Spesielle driftsutgifter			1 399 997	
	Nettoordning, statlig betalt						
1633	merverdiavgift	01	Driftsutgifter			9 952 304	
Sum utgiftsført					260 888 000	249 294 890	
Inntekts - kapittel	Kapittelnavn	Post	Posttekst		Samlet Regnskap 2017		Merinntekt og mindreinntekt (-)
					tildeling		
3905	Norges geologiske undersøkelse	03	Oppdragsinntekter	A, B	76 270 000	71 528 679	-4 741 321
5309	Tilfeldige inntekter	29	Gruppelivsforssikring			252 632	
5700	Folketrygdens inntekter	72	Arbeidsgiveravgift			18 587 420	
Sum inntektsført					76 270 000	90 368 731	
Netto rapportert til bevilgningsregnskapet						158 926 159	0
Kapitalkontoer							
60080201	Norges Bank KK /innbetalinger					87 388 311	
60080202	Norges Bank KK/utbetalinger					-246 266 320	
709402	Endring i mellomværende med statskassen					-48 150	
Sum rapportert						0	

Kilde: Årsrapport 2017. Henvisning til noter forholder seg til kildedokument og ikke dette dokumentet.

Forholdet mellom bruk av midler fra departementet, og eksterne inntekter skal ligge på ca. 70:30. I tildelingsbrevet heter det at «NGU gis fullmakt til å overskride bevilgningen under kap. 905, post 21 mot tilsvarende merinntekter under kap. 3905, post 03».

Ved å øke oppdragsinntektene kan NGU dermed utløse økte bevilgninger fra departementet. Konsekvensen blir at NGU får økonomiske incentiver til å skaffe seg ekstern finansiering. Utgifts- og inntektsbevilgning motsvares; det betyr at en eventuell overskridelse på post 21 må kompenseres med tilsvarende merinntekter på post 03. En informant ved NGU formulerer det slik: «NFD betaler 70 %, men vi styres av de 30 % eksterne inntektene». Som vi ser av tabellen over, utgjør post 3 Oppdragsinntekter 71,5 millioner kroner av Sum utgiftsført (249 millioner kroner): altså ca. 29%.

I intervjuene med NGU påpeker mange informanter på tvers av nivåene at de opplever at departementets bevilgninger ikke strekker til. Det samme argumentet gjentas i selvevalueringene, hvor lagene påpeker at basisbevilgningene fra eierdepartementet er for lave, noe som gjør at NGU strekker seg etter ekstern finansiering. Flere informanter setter bevilgningene fra departementet i sammenheng

med driftskostnader, herunder lønn og husleie. En informant sier: «Midlene fra NFD betaler bare lønn, da må vi ut og hente penger». En annen sier: «De eksterne midlene er med på å finansiere aktiviteten vår. De 70 prosent fra staten dekker lønn, men ikke datainnsamling og kartlegging». Ifølge informantene er det ikke midler igjen til å dekke utgifter til kartlegging, som fly- og helikoptermålinger, eller boring.

I 2017 hadde NGU 196 årsverk, og lønnskostnadene dekkes så vidt de knappe 159 millionene som er «nettorapportert til bevilgningsregnskapet». Lønn og sosiale kostnader beløp seg til i underkant 153 millioner kroner ifølge årsrapporten for 2017.

3.3 Evaluators vurdering

Datamaterialet tegner et bilde av NGU som en organisasjon som opplever liten grad av styring fra eieren, men som samtidig kjenner på et behov for tettere dialog og tydeligere signaler. Videre er det et utbredt syn i organisasjonen at finansieringen fra eierdepartementet ikke strekker til. Som en konsekvens legger personene på ulike nivåer i organisasjonen vekt på å skaffe ekstern finansiering som kan utgjøre inntil 30 prosent av organisasjonens inntekter.

Koblingen av finansieringsmodellen og svak etatsstyring kan, ved manglende intern ledelse, skape en dynamikk hvor organisasjonen prioriterer eksterne leveranser fremfor samfunnsoppdraget. Ideelt sett skal de eksternt finansierte prosjektene støtte opp under NGU sine forpliktelser overfor eierdepartementet. Fra evaluators ståsted er dette unntaksvis tilfellet; eksterne oppdrag kan utløse kartleggingsaktivitet som bidrar til samfunnsoppdraget, men samtidig foregår aktivitetene på de eksterne prosjektenes premisser. Dette kan for eksempel gi seg utslag i at det kartlegges områder som er av stor interesse for den eksterne finansøren, men som har mindre umiddelbar relevans for samfunnsoppdraget. Oxford Research sin vurdering er derfor i tråd med tilbakemeldingene fra flere ansatte, at samfunnsoppdraget ofte kommer i annen rekke.

Grunnbevilgningen fra NFD går i all hovedsak til å dekke lønn- og sosiale utgifter i organisasjonen. NGU har med andre ord gjort seg avhengig av eksternt finansierte oppdrag for å kunne gjennomføre kartlegginger i tråd med samfunnsoppdraget. Dermed både styres NGU sin kartleggingsvirksomhet og omfanget av denne, av tilgangen på eksterne midler. Når disse er begrenset til maksimum 30 prosent, vil også omfanget av kartlegging følgelig begrenses. Oxford Research sin vurdering er at NGU bruker relativt sett for store ressurser på ordnær drift og for lite ressurser på kartleggingsvirksomhet.

Evaluator vurderer ikke finansieringsmodellen som sådan som uegnet. NGU besitter høy kompetanse som er etterspurt blant sine samarbeidspartnere og finansører. En finansieringsmodell som tillater at organisasjonen påtar seg eller deltar i oppdrag for andre aktører enn eierdepartementet, sikrer at kompetansen kommer til nytte for et langt bredere spektrum av aktører. Dette er trolig også tanken bak hovedinstruksen for NGU, som setter et tak for hvor stor andel de eksterne inntektene kan utgjøre – for å bidra til at kompetansen blir brukt, samtidig som ikke de eksterne oppdragene skal ta overhånd.

4. Organisering

Evalueringsens fokus har i mindre grad vært på den interne organiseringen ved NGU. Gitt at evalueringsspørsmålene omhandler måloppnåelse og effektivitet, må evalueringen likevel omtale den interne organiseringen og forhold ved den som fremkommer i datamaterialet. Det er også slik at intern organisering har vært et kjernepunkt i intervjuene med ansatte ved NGU. I det følgende går vi derfor inn på de hovedmomentene som fremstår som sentrale for den videre utviklingen av NGU.

NGU har gjennom tiden gått igjennom flere interne omorganiseringsprosesser. Fra 01.01.2017 ble flere lag slått sammen og antall avdelinger ble redusert fra seks til fem.

Figur 1: NGU sin organisering



NGU er en organisasjon med rundt 200 ansatte, som i dag er organisert i fem avdelinger med underliggende lag. De fem avdelingene består av to faglige avdelinger og to administrative avdelinger. Den femte avdelingen «Informasjons- og kommunikasjonsteknologi» betegnes som en delvis faglig avdeling, men fungerer som en støttefunksjon for de to rene fagavdelingene «Geologiske ressurser og miljø» og «Geologisk kartlegging».

4.1 Struktur og samhandling

De to faglige avdelingene består av henholdsvis fire og fem lag. Lagene er svært ulike i størrelse, men i sum hører 145 av de ansatte ved NGU til i en av disse to avdelingene. Lagene er satt sammen på faglig grunnlag, med ansatte med spesifikk kompetanse på lagets ansvarsområde. Dette blir i selvevalueringsskjemaene fra flere lag fremhevet som positivt for den interne faglige utviklingen i de enkelte lagene; «NGU er organisert med sterke fagmiljøer. Dagens lagorganisering fungerer bra faglig. Det er behov for faglige hjem, men de må ikke være for små» (selvevaluering). Samtidig fører dette til mindre mulighet til fagutvikling på tvers av lagene; «Det er store muligheter [for fagutvikling] internt i lagene, men mindre fagutvikling på tvers av lagene og avdelingene» (selvevaluering).

Da dagens organisasjonsstruktur ble etablert i januar 2017, hadde man valgt å slå sammen flere lag til større enheter. I flere av intervjuene med ansatte på ulike nivåer i NGU, samt gjennom flere av selvevalueringsskjemaene, fremkommer det likevel klart at antall lag fremdeles er for høyt. Organisasjonsstrukturen blir beskrevet som bestående av mange små satellitter som skaper fragmentering og dermed i liten grad legger til rette for samhandling og koordinering. Følgende sitater fra et intervju og en selvevaluering illustrerer dette:

-Vi har sterke og selvstendige lag. Du kan nesten si at vi har 13 mini-NGUer.

-Det er for mange og for små enheter på NGU. Tette skott mellom enheter vanskeliggjør samarbeid, og hemmer utvikling. Små enheter med liten fleksibilitet (lite timerressurser og krav til innføring) hemmer oppgaver på tvers.

Hvert lag ledes av en lagleder som velges for to år av gangen. Ifølge stillingsinstruksen er laglederne ansvarlig for:

- Samlet budsjett og resultat for lagets virksomhet
- Å utarbeide virksomhetsplan for laget
- Resultatoppfølging og statusrapportering med avviksmeldinger og konsekvensutredninger
- Medarbeiderne i laget, herunder kompetanseutvikling og personalansvar
- Å gjennomføre medarbeidersamtaler og intern-kontroll (HMS) for medarbeiderne i laget
- Markedsføring, bruker- og kundekontakt, god intern og ekstern kommunikasjon, samt prosjektinitiering og eksternfinansiering
- Å koordinere arbeidet knyttet til de enkelte prosjektene

Stillingen lyses ut internt, og laglederne har stillingen som leder i to år av gangen, med mulighet for en ny periode. Der det er aktuelt kan det oppnevnes en nestleder for laget.

Som det ble beskrevet i forrige kapittel, blir det i relativt liten grad lagt føringer fra avdelingsledelsen når det gjelder prioriteringer. Dette gjør, ifølge intervjuer med ansatte ved NGU, til at prioriteringene foretas i hvert enkelt lag, uten samordning på tvers av lagene. NGU-ansatte forteller i intervjuene:

-Mangelen på prioritering ovenfra gjør det vanskelig med tverrfaglige prosjekter på tvers av lagene. Lagene jobber hver for seg og følger pengene.

-Lagene sitter i et vakuum uten kommunikasjon opp til ledelsen. Det er ikke et gunstig styrings-system.

NGU er en prosjektorganisasjon og flere av prosjektene går på tvers av lagene. Med utgangspunkt i at det er lite samordning og prioritering på tvers i organisasjonen og mange små enheter, blir det i intervjuene gjennomgående fremhevet at det tverrfaglige samarbeidet og samhandlingen på tvers av lagene er utfordrende å få til; «*Inndelingen på NGU skaper grenser. Alle lagene planlegger for seg*» (intervju lagleder). I virksomhetsrapporten heter det at de fleste lagene får en administrativ bevilgning på ca. 50 000 kroner per år, og at lagene får midler som forventes å være tilstrekkelig til å gjennomføre egenfinansierte prosjekter, samt prosjekter som bidrar til å nå kravene til eksternfinansiering. På samme tid opplever lagene at de i stor grad selv må sørge for å skaffe finansiering fra eksterne kilder. Lagene initierer prosjekter med hel eller delvis ekstern finansiering. Prosjektene må fremdeles bli godkjent av ledelsen, men terskelen oppleves av lagene som lav. Det at lagene initierer prosjekter anses som problematisk av flere informanter i NGU, da prosjekter med delvis ekstern finansiering ofte forutsetter at organisasjonen selv bidrar med en egeninnsats.

Intervjuene tegner dermed et bilde av en situasjon hvor lagene har insentiver til å oppfylle sine mål, men ingen insentiver til å handle på tvers av lagene. I forbindelse med eksternt finansierte prosjekter, oppgir imidlertid lagene at samhandling på tvers av lagene lykkes; «*Når det er eksterne prosjekter, da går ting smidig*» (intervju ansatt).

4.2 Intern styring og ledelse

Den interne styringsstrukturen ved NGU blir i hovedsak ivaretatt gjennom virksomhetsplanmøter som avholdes hver 14. dag. I disse møtene deltar ledergruppen (adm.dir. og avdelingsdirektørene), økonomisjefen og leder for ressursstyring. De to sistnevnte har ikke beslutningsmyndighet. For ansatte er det vanskelig å se resultatene av disse møtene. Mye av aktiviteten i NGU er initiert på et lavere nivå i organisasjonen, og det kommer få konkrete styringssignaler ut av disse møtene, forteller en informant i NGU.

Det holdes videre periodevis møter i avdelingene mellom avdelingsdirektørene og laglederne i egen avdeling. Intervjuene med ansatte ved NGU tyder imidlertid på at det ikke er en regelmessighet knyttet til slike møter.

Fagutviklingen på NGU er drevet av enkeltforskere. Ledelsen har få uttalte prioriteringer, bortsett fra ekstraordinære satsingsforslag som innspill til statsbudsjettet. Frihet kan være både styrke og svakhet. Det finnes noen få eksempler fra langt tilbake i tid på at toppstyrte satsinger faktisk kan bidra til nye, spennende og viktige aktiviteter.

NGU blir i flere intervjuer og enkelte av selvevalueringene fremhevet som en «topp-tung» organisasjon bestående av flere ikke-geofaglige ledere enn geofaglige ledere. Informantene som mener dette viser vekselvis til både antall direktører og antall lagledere.

Intervjuene med laglederne, direktørene og ansatte i lagene avdekker en utbredt oppfatning om at lagene nyter stor grad av selvstyring. Laglederne opplever lite styring fra direktørene i sine avdelinger. Dette gir seg utslag i at lagene og laglederne i stor grad kan planlegge egne aktiviteter selv. Informantene opplever dette nokså ulikt. Noen informanter i NGU anser dette som en styrke for lagene, mens flertallet av informantene etterlyser sterkere styring og flere signaler om prioritering fra sine avdelingsdirektører.

Jobben som lagleder blir i intervjuene med laglederne og ansatte forklart som en oppgave som går på rundgang mellom de ansatte i lagene. Det betyr at laglederne kan regne med å returnere til lagene etter at deres periode som lagleder er over. Implikasjonen av dette, slik flere intervjuede i NGU ser det, er at laglederen er under press til å holde seg faglig oppdatert, da lederen skal gjenoppta sitt faglige arbeid etter en stund. En informant formulerer det slik: «Laglederen må holde seg faglig oppdatert. Laglederne kan ikke bli gode ledere, fordi man må beholde det faglige fokuset». Laglederne jobber også integrert i prosjektene, blant annet for å holde sin faglige kompetanse ved like. Det råder altså en oppfatning om at vedlikehold av lagleders faglige kompetanse er avgjørende for å kunne gå tilbake til enn faglig stilling; «Er man leder i to perioder, kan man ikke være forsker lenger», som en lagleder sier. Konsekvensen av lagledernes fokus på faglig kompetanse skaper en situasjon hvor ledelsesoppgaver og faglige aktiviteter konkurrerer om lagledernes tid.

Denne modellen har også fordeler, slik enkelte informanter i NGU ser det. Rotasjonen av ledelsesrollen skaper lave hierarkier og korte kommunikasjonsveier internt i laget.

Det er imidlertid ikke alle lagene som styres etter denne modellen. Minst én lagleder er fast ansatt, med formell kompetanse innen personalledelse, i tillegg til faglig kompetanse.

Et annet verktøy i styringen er virksomhetsplanen. Planen inneholder hovedsakelig de økonomiske forholdene lagene styres etter, og virksomhetsmålene og rapporteringskravene gitt fra eierdepartementet. I virksomhetsplanen fremkommer hvilke overordnede mål de enkelte lagene skal jobbe etter, og hvilke rapporteringskrav som gjelder for lagene. En gjennomgang av virksomhetsplanen viser at enkelte lag er alene om å ha ansvar for et virksomhetsmål og rapporteringskravene under målet, mens andre lag deler på de samme målene og kravene. For eksempel gjelder rapporteringskravet «1.1 Status for geologisk, geokjemisk og geofysisk kartlegging av mineralressurser» for fire lag. I intervjuene med direktørene, laglederne og ansatte blir virksomhetsplanen knapt nevnt, hverken i forbindelse med styring, økonomi eller andre forhold.

I intervjuene beskrives lagene som tilnærmet autonome enheter med begrenset samordning seg imellom. Dette gir gode forutsetninger for å levere spesialiserte produkter, og utføre avgrensede oppgaver, mener flere lag. Samtidig anser mange lag denne inndelingen som et hinder for det tverrfaglige arbeidet, eller for arbeidet som berører flere lag. Denne effekten forsterkes av at lagene planlegger for seg selv, og at lagene da i liten grad har incentiv til å ha kapasitet tilgjengelig for andre lag som har behov for leveranser eller samarbeid. Flere lag etterlyser sterkere koordinering mellom lagene internt i avdelingene og på tvers av avdelingene.

4.2.1 Organiseringens betydning for måloppnåelsen

I NGU er det delte meninger om hvorvidt dagens organisering støtter måloppnåelsen. For eksempel skriver ett lag i selvevalueringsskjemaet: «*NGU har en fleksibel organisasjonsstruktur som tillater prioritering med hensyn til brukernes behov*». Dette synet får også støtte i intervjuer med ansatte og lagledere, som fremhever at lagene kan levere produkter og tjenester med høy kvalitet til sine brukere og samarbeidspartnere.

På samme tid er flere lag kritiske til organisasjonsstrukturen og dens betydning for måloppnåelsen. Flere informanter påpeker at fravær av styring og uhensiktsmessig organisering kan svekke måloppnåelsen, særlig med henblikk på samfunnsoppdraget, det vil si virksomhetsmålene i tildelingsbrevet. For eksempel skriver ett lag at dagens struktur ikke gjenspeiler NGU sin samfunnsrolle, da den er tilpasset de enkelte fagene, snarere enn å være bygd opp med en helhetlig strategisk visjon for øyet.

Videre etterlyser lagene klarere prioriteringer fra ledelsen, hvor eksterne inntekter bør tillegges mindre vekt enn i dag, slik at hensynet til disse ikke skal gå på bekostning av samfunnsoppdraget. Videre etterlyser lagene at det blir mer samordning mellom lagene, slik at kompetansen utnyttes i de tverrgående prosessene. Slik lagene ser det, er det store, uforløste synergier mellom lagene. Dagens organisering hindrer at kompetansen i ett lag kommer et annet lag til gode, noe som medfører redusert kvalitet og effektivitet når lagene arbeider med samfunnsoppdraget uten å benytte seg av kompetansen i organisasjonen.

4.3 Evaluators vurdering

Organisering handler primært om formelle strukturer. Organisasjonskartet i seg selv er imidlertid ikke tilstrekkelig for å beskrive organisasjonen, da arbeidsprosesser, kultur og holdninger har stor betydning for hvordan organisasjonen fungerer. Det betyr også at en endring i formell struktur ikke nødvendigvis i seg selv genererer ønskede endringer, samtidig som det ikke alltid er den formelle strukturen som hindrer en effektiv organisasjon.

En overordnet vurdering er at NGU per i dag ikke har en organisering som sikrer effektiv måloppnåelse. I mangel på tydelig prioritering og ledelse, har man i dag 13 enheter (lagene) som muligens isolert sett driver effektivt, men som fungerer suboptimalt som en helhetlig organisasjon.

Gitt manglende overordnet styring og ledelse, gir strukturen utfordringer da den ikke legger til rette for samhandling og utnyttelse av kompetanse og kapasitet på tvers. Den fagspesialiserte organiseringen har bygget opp faglig sterke lag, men har i mindre grad bidratt til synergier mellom fagene og lagene. Lagsstrukturen kan sågar være et hinder for koordinering og samarbeid. I en situasjon hvor både samfunnsoppdraget og andre prosjekter krever tverrfaglighet og tverrsektorielt arbeid, hemmer dette effektiv måloppnåelse.

Fra evaluators ståsted har NGU mangelfull ledelse på flere nivåer i organisasjonen, særlig knyttet til strategi og prioritering. Organiseringen av laglederfunksjonen som en åremålsstilling bidrar ytterligere til begrenset ledelseskapasitet, da man må holde seg faglig oppdatert gitt at man må tilbake til ordinær stilling ved åremålets slutt.

Dagens situasjon hvor lagene initierer prosjekter med ekstern finansiering er uheldig, da prosjektet kan medføre forpliktelser for NGU, uten at prosjektene nødvendigvis støtter opp under organisasjonens kjerneoppgaver. Det innebærer at slike prosjekter må styres i større grad fra NGUs ledelse og ikke primært fra lagledelsen.

5. Roller og grenseflater

NGU sine leveranser blir ofte til i samarbeid med andre aktører. NGU har da også inngått langsiktige samarbeidsavtaler med blant annet NVE, Statens vegvesen, Oljedirektoratet, Riksantikvaren, Kartverket og Havforskningsinstituttet. NGU er også medlem av EuroGeoSurveys (EGS) – en organisasjon som omfatter søsterinstitusjoner i Europa.

Ved utstrakt samarbeid med flere aktører er rolleforståelse sentralt, og grenseflatene mellom institusjonene er viktige å tydeliggjøre. Som det framgår i sitatet fra et utvinningsselskap¹¹, blir ikke alltid disse forutsetningene understøttet fra et globalt perspektiv.

Norway is plagued by inconsistent and unclear laws and regulations. Administrative errors unnecessarily stall exploration licensing processes.

5.1 Rolleforståelse

Rolleforståelse handler i hovedsak om å ha en felles oppfatning om hva organisasjonen skal gjøre og hvilke relasjoner man har til andre organisasjoner. NGU skriver selv på sine nettsider at de har som hovedoppgaver å samle, bearbeide og formidle kunnskap.

Det er flere forhold knyttet til rolleforståelsen som handler om vektlegging av ulike oppgaver, som påvirker hvordan institusjonen ser på seg selv og hvordan andre ser på institusjonen. Dette gjelder særlig forholdene som gjennomgås under.

Forskning vs kartlegging

Fra ansatte fremheves ulike perspektiver med hensyn til vektleggingen av forskning og kartlegging. Gjennomgående understrekes det at det kartlegges for lite med henvisning til landområdet som er kartlagt i Norge sett i forhold til våre naboland. Samtidig understrekes det av flere at bearbeidingen av innsamlede data og distribusjon av slike burde prioriteres høyere, med henvisning til at mye av distribusjonen av ny kunnskap/publisering først gjennomføres når fagpersoner redusere sin stilling eller pensjoneres og «dermed har tid til slikt».

Det påpekes at det gir høy intern status å delta i kartlegginger. Også det å publisere gir status – ikke nødvendigvis i form av kart, men i anerkjente vitenskapelige tidsskrifter. Sistnevnte gjenspeiles i at NGU i perioden 2011-2017 årlig har hatt mellom 123 og 173 publikasjoner i vitenskapelige tidsskrifter.

NGU beskriver selv at sine hovedoppgaver er å samle, bearbeide og formidle kunnskap om de fysiske, kjemiske og mineralogiske egenskapene til landets berggrunn, løsmasser og grunnvann. Videre skal NGU i sitt arbeid legge hovedvekt på brukernes behov for:

¹¹ ”Annual Survey of Mining Companies 2017”, Fraser Institute, Ashley Stedman and Kenneth P. Green, 2018 p. 44

- Oppbygging, drift og vedlikehold av nasjonale databaser og kartverk om geologiske egenskaper og prosesser
- Geologisk kartlegging av Norges land- og sjøområder
- Anvendt forskning og metodeutvikling
- Rådgivning og informasjon

Her er det viktig å merke seg to forhold: det sterke fokuset på brukernes behov samt at man benytter begrepet «Anvendt forskning» og ikke motstykket «Grunnforskning». I grove trekk handler anvendt forskning om å finne fornuftige måter å benytte eller anvende ny kunnskap på, ofte generert gjennom grunnforskning. Da må man spørre seg om relevansen av publisering i prestisjetunge og lite tilgjengelige vitenskapelige kanaler, hvor brukerperspektivet blir uklart og det anvendte elementet i forskningen er utydelig. I 2017 er antallet vitenskapelige publiseringer oppe i 120 artikler, mens antall publiserte kart er 5 – dersom maringeologiske kart holdes utenom¹².

Det er tydelig at organisasjonen lever i en spenning mellom det som omtales som forskning og kartlegging. Det siste må forstås som innsamling, bearbeidelse og distribusjon av data, og da ikke i form av vitenskapelige artikler.

Samfunnsoppdrag vs betalte oppdrag

I hovedinstruksen til NGU står det: «NGU skal ikke engasjere seg i oppdragsvirksomhet i konkurranse med private firmaer.»

Industriaktører og andre i omgivelsene til NGU fremhever at deres rolle som et institutt med et samfunnsoppdrag kan være krevende når man samtidig påtar seg betalte oppdrag. Som en aktør innen brønnboring sier; «NGU har en særstilling når det gjelder faglig kompetanse. Vi setter pris på kompetansen deres, den er viktig for oss. Men NGU har et inntjeningskrav. Bransjen møter NGU i andre sammenhenger, hvor man konkurrerer om jobber. Og så møter man dem igjen senere som en myndighet». NGU oppgir selv å ha et særdeles bevisst forhold til dette, og har klare rutiner og regler for hvordan eksterne oppdrag skal håndteres. Denne forståelsen, som primært er utbredt på ledelsesnivå, står i motstrid til en del av tilbakemeldingene fra lagene. I selvevalueringen fra et av lagene står det: «Det er i mange tilfeller uklart når vi er i konkurranse med konsulenter og ikke».

Imidlertid er rolleforståelsen som nevnt også knyttet til hvordan andre oppfatter institusjonen, og da er det tydelig i våre funn at dette er en utbredt oppfatning. En industriaktør sier:

Det er en ganske innarbeidet holdning i hele bransjen at NGU kan være en konkurrent. Dette har vi ment i mange år. NGU har et svært fagmiljø. NGU som funksjon må bare styrkes ytterligere og møte samfunnets behov. Det er deres oppgave. Vi har fortsatt et godt forhold.

¹² Bilag til Årsmelding 2017, Kart og publikasjoner fra Norges geologiske undersøkelse

NGU og andre aktører påpeker at ekstern finansiering gjennom oppdrag sikrer, eller kan bidra til å sikre, at virksomhet i statlig finansierte institutt gjøres relevant for de behov ulike aktører måtte ha. I selvevalueringen skriver et lag:

NGU opptrer ofte ukoordinert («med mange ansikter») utad. Dette skyldes at vi ikke er internt koordinert med det vi går ut med. Dette er gjenspeilet i lite tydelige føringer fra ledelsen, og at mange gode initiativer oppstår på forskernivå.

Forvaltning vs kunnskapsprodusent og -distributør

NGU er et forvaltningsorgan. Det som kjennetegner denne organisasjonsformen er at virksomheten er en del av staten som juridisk person, styres ved instruksjon, er bevilgningsfinansiert, kontrolleres av Riksrevisjonen og er underlagt det statlige bevilgningsreglementet og Reglement for økonomistyring i staten. De ansatte er statstjenestemenn. Dette er i henhold til Hovedinstruks for NGU av 2014. I tillegg står det i tildelingsbrevene at NGU skal sørge for god forvaltning av kunnskap om norsk geologi. Forvaltning, eller mer presist *offentlig forvaltning*, er altså å forstå som den virksomhet som utøves av organer for stat, fylker og kommuner, og som ikke er lovgivning eller rettspleie.

NGU har imidlertid en begrenset myndighetsrolle, som vassdragsmyndighet for brønnboring og grunnvannsundersøkelser etter § 46, jfr. Forskrift om oppgaveplikt ved brønnboring og grunnvannsundersøkelser.

Imidlertid driver ikke NGU med forvaltning i forstand av virksomhet som utøves for stat, fylker og kommuner, i de tilfeller der de tar eksternt finansierte prosjekter fra andre enn de nevnte. Spenningen mellom oppdragstaker, forvaltningsorgan og myndighet oppleves av flere som vanskelig. Særlig da koplingen mellom forvaltningsorgan og myndighet er utydelig. Dette tydeliggjør NGU selv på sine nettsider; «For en ryddig forvaltning av lovverket, må dette skilles mellom forvaltning av lovverk og kunnskap».

5.2 Grenseflater

I det videre behandles de mest sentrale grenseflatene NGU har, hver for seg. Imidlertid anføres det at prinsippet for de grenseoppgangene som har vært gjort, synes nokså uklare. I noen tilfeller handler det om forvaltningsansvar, i andre tilfeller er det et spørsmål om henholdsvis kompetanse (fag), skillet vann/land, utenriks- og sikkerhetspolitikk, eller breddegrad.

I tillegg må det presiseres at også noen av driftsoppgavene til NGU har grenseflater mot andre aktører, slik som NGU-Lab, hvor etableringen av senteret CAMOC («Center for Mineral and Ore Characterization», et samarbeid mellom NGU og NTNU) og det nasjonale laboratoriet MiMaC (Laboratory for «Mineral and material Characterization», et samarbeid mellom NGU, NTNU og SINTEF), har aktualisert drøftinger om roller og grenseflater.

5.2.1 Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) i dagens form ble grunnlagt i 1921, er underlagt Olje- og energidepartementet og har ansvar for å forvalte vann- og energiresursene til landet. NGU og NVE samarbeider på en rekke oppdrag. I tillegg får NVE årlig en bevilgning fra sitt eierdepartement der deler skal benyttes av NGU. NGU har på oppdrag for NVE utført skredgeologisk kartlegging og kartlegging av lausmasser som underlag til farekartlegging av skred i bratt terreng og for kvikkleire-kartlegging¹³. NGU har på oppdrag for NVE også fortsatt kartlegging av fjellskred i utvalgte fylker. Disse midlene inngår i NGU sin eksterne finansiering.

Både for NGU og NVE sin del fremstår grensedragningen til dels uforståelig, men gjennom tiden har man etablert et velfungerende konkret samarbeid. For enkelte ved NVE oppfattes det også som at samarbeidet har bidratt til å effektivisere NGU;

Effektiviseringen har funnet sted, fordi vi har vært krevende, vi har identifisert dette som flaskehalser, så NGU har skyndt seg. Mekanismen bak dette er at arbeidet ideelt sett bør være veldig systematisert før publiseringen. Det er et spørsmål om hva som er godt nok. Vi er mer ute etter å få det godt nok, og deretter ut i bruk. Sagt på en annen måte, det har vært utfordrende å bli pålagt et samarbeid mellom to etater med ulike eierdepartementer. Vet ikke hva som er mest hensiktsmessig her, men dagens samarbeid er bra. Er fornøyd med resultatet av denne tiårsdialogen vi har hatt.

Ved NGU opplever man at kompetanseaspektene ved grensedragningene ikke alltid veier like sterkt, og kan bidra til kompetansetap. I selvevalueringen skriver et lag:

Delvis har arbeidsfordeling skiftet sterk i NVE-finansierte prosjekter (bratt terreng - farekartlegging) over de siste 10 år. Det er på grunn at NVE har fått ansvar for at farekartlegging blir utført i Norge siden 2009. Til den moment hadde NVE ingen kompetanse i skredkartlegging. Det har ført delvis til nye justering hvert andre år som medførte kompetansutvikling som ikke trengtes etter kort tid. Det har ført til frustrasjonsfølelse og var sikkert også en tapp av resursene.

5.2.2 Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF)

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) er et statlig forvaltningsorgan underlagt Nærings- og fiskeridepartementet. DMF forvalter lov om erverv og utvinning av mineralske ressurser (mineralloven) og Bergverksordningen for Svalbard. DMF har blant annet også ansvar for sikring og reduksjon av miljøkonsekvenser fra gamle gruver som er hjemfalt til staten, der Nærings- og fiskeridepartementet har et eier- eller forvalteransvar.

Offentliggjorte data/kart som DMF i stor grad baserer sine beslutninger på er utarbeidet av NGU. Når NGU i tillegg påtar seg oppdrag som gjør at presisjonsgrad/nøyaktigheten blir høyere, opplever

¹³ Årsrapport 2017 for Norges vassdrags- og energidirektorat, s 57

DMF at de potensielt står i en situasjon hvor det blir stilt spørsmålstegn ved DMF sitt beslutningsgrunnlag. I tillegg opplever DMF det som krevende at NGU foretar ressursklassifiseringer DMF må forholde seg til. Dette illustreres av følgende sitat fra en ansatt i direktoratet: «Vi er prisgitt NGU sine ressursklassifiseringer. Vi forholder oss til klassifiseringen av forekomstene, fra NGU. Det legger premisser på vår behandling. Våre spørsmål til klassifiseringen NGU har gjort, gjør at klassifiseringen blir endret. Da blir det uforutsigbart for oss hvordan det klassifiseres».

Borekjernelageret på Løkken representerer ytterligere et eksempel på uklare grenseflater for NGU og DMF. Lageret driftes av NGU, men dataene tilhører DMF. Samtidig er DMF tvilende til NGU sin evne til å behandle dataene med konfidensialitet.

Fra 2006 og til og med 2016 samarbeidet NGU og DMF om å utarbeide mineralstatistikken. I dette arbeidet hadde begge etater tilgang til data som ble samlet inn, om produksjon, ikke-produksjon (deponert) og innrapporterte reserver. I 2016 ble samarbeidet endret. DMF organiserer all innrapportering, og lager statistikk på produksjon og omfang av undersøkelser, mens NGU rapporterer ressurser i bakken. Denne arbeidsdelingen har ført til at NGU er bekymret for måloppnåelse på flere punkter i sitt tildelingsbrev.

Både DMF og NGU opplever situasjonen som problematisk. Et lag ved NGU skriver i selvevalueringen:

For DMF er dette klart på enkelte områder (hvor DMF er høringsinstans), men vi opplever enveis kommunikasjon og lite innsikt og fleksibilitet fra DMF sin side i at vi har et felles samfunnsansvar på andre områder. NGU er faglig instans når det gjelder geologi og vurdering av ressurser. Situasjonen er uholdbar for vårt lag slik den er i dag.

En informant fra DMF sier om den opplevde uklarheten:

Jeg tror ikke NGU tenker så mye på det. DMF har vært nødt å tenke grundig gjennom det for å fylle sin rolle, men NGU har ikke gjort det, fordi det har gått fint. Problemet er for oss, at vår rolle blir utydelig.

Aktører utenfor opplever trolig primært at det er et potensial for samarbeid, som ikke utnyttes tilstrekkelig. En industriaktør forteller:

Du ser at i DMF er (det) en håndfull mennesker med store forskjeller i kompetanse. Jeg skulle ønske at det er tettere samarbeid mellom NGU og DMF. Det er enormt med kompetanse på NGU. Kanskje NGU kunne lånt ut kunnskapen sin til DMF?

5.2.3 Oljedirektoratet (OD)

Oljedirektoratet (OD) er et statlig fagdirektorat, som ble opprettet i 1972 med hovedkontor på Ullandhaug i Stavanger og et kontor i Harstad. OD har en sentral rolle i forvaltningen av olje- og gassressursene på norsk kontinentalsokkel og er et viktig rådgivende organ for eierdepartementet Olje- og energidepartementet (OED). I henhold til tildelingsbrevene skal OD gjennomføre geologiske kartleggingsprosjekter av mineralforekomster på norsk kontinentalsokkel¹⁴.

Fra enkelte lag i NGU stilles det spørsmål ved at OD har ansvar for mineralletting på sokkelen og i dyphavet når det er NGU som innehar denne faglige geologiske kompetansen. Prinsippet for ansvarsdelingen synes vanskelig å forstå og forståelsen synes ikke utbredt ved NGU. Et lag ved NGU skriver i selvevalueringen:

Spesielt er det ubeldig hvis OD velger å bygge opp malmgeologisk kompetanse for forståelse av ressurser NGU har stor kompetanse på allerede. Minimumsløsningen er et nært samarbeid mellom de to etatene.

5.2.4 Norsk Polarinstitut (NPI)

Norsk Polarinstitut er et direktorat under Klima- og miljødepartementet. Instituttets virksomhet er konsentrert rundt miljøforvaltningsbehov i polarområdene. Sammen med miløsamarbeid i Barentsregionen er forskning på klima, langtransportert forurensning, effekter av forurensing på miljøet, biologisk mangfold og topografisk kartlegging viktige arbeidsfelt. Norsk Polarinstitut er den nasjonale kartleggingsinstansen for polare områder, inkludert ikke-kommersielle geologiske undersøkelser.

Begrunnelsen for sistnevnte forhold fremstår som uklart for flere ansatte ved NGU. Et lag ved NGU skriver i selvevalueringen:

Norsk Polarinstitut (NPI) har ikke kompetanse på kvartærgeologi og gjør ikke kvartærgeologisk kartlegging på Svalbard. Men kvartærgeologiske data er etterspurt. NGU har, i samarbeid med NPI, Svalbard Miljøvernfond, SNSK, UNIS og/eller Longyearbyen lokalstyre, gjort noe slik kartlegging. NGU har også utviklet metodikk og standardisering (SOSI-standarder) for kvartærgeologisk kartlegging tilpasset polare områder (tilsvarende som vi har for fastlandet). NGU har kvartærgeologiske kartdata fra Svalbard som dermed ikke er offentlig tilgjengelig, og NPI har ikke databaseløsninger som vil kunne ivareta dette.

I tillegg til at begrunnelsen er uklar, oppleves det som at posisjonen til NGU over tid er svekket, slik det fremkom i et av fokusgruppeintervjuene med lagledere ved NGU: «Innenfor polar har vi svekket våre grenseflater.»

¹⁴ Tildelingsbrev til Oljedirektoratet for 2018

Sett fra NPI sin side er grenseflatene klare og tydelige. I tillegg ser man på samarbeid om for eksempel kartlegging som både konstruktivt og potensielt økende. Ansvaret og myndigheten vil imidlertid forbli ved NPI. En person ved NPI forteller:

Ved mer kartlegging av Svalbard ville ansvaret ligget hos oss. Men vi samarbeider med masse etater, også NGU. Vi har Fram-senteret, hvor vi samarbeider med NGU. De er konstruktive der.....skal ikke se bort fra at vår etterspørsel til NGU vil øke, mer samarbeid i polare områder. Det er et initiativ til å ta vare på data fra prøver fra industrien på Svalbard. Det er et formativt samarbeid på geografi (NPOLAR) og databasekompetanse (NGU). Og så er det MAREANO. Jeg ser lyst på det fremtidige samarbeidet.

5.2.5 Øvrige

NGU er også deltager i større programmer som krever utstrakt samarbeid. Et av disse er havkartleggingsprogrammet MAREANO, hvor NGU samarbeider aktivt med både Kartverket og Havforskningsinstituttet i utøvende gruppe, men også med flere andre aktører i program- og styringsgruppen.

MAREANO som program er tidligere evaluert, og det er ikke forhold som tyder på anstrengte eller uavklarte samarbeidsrelasjoner. Dette understrekes også i denne evalueringen, der det laget som primært arbeider med MAREANO uttaler: «Fra Maringeologis ståsted er grenseflatene mot andre institusjoner godt definert. Vi har generelt godt samarbeid med både forskningsinstitusjoner, konsulenter, direktoratet og universiteter».

5.3 Evaluators vurdering

Rolleforståelse handler i grove trekk om spennet mellom tidligere og fremtidig rolle. Det handler også om synet på seg selv, versus hva andre mener man er. Når det gjelder spennet mellom egen rolleforståelse og andres vurdering av ens rolle er det et relativt stort sprik. Dels skyldes dette en mangeartet brukergruppe, og dels er det grunnnet en egenoppfatning som tenderer sterkt mot å være et forskningsinstitutt, mer enn en kartlegger, kunnskapsutvikler og -distributør. Spenningen mellom forskning og kartlegging indikerer primært at man ikke har evnet å kommunisere og forankre forståelsen av at disse forholdene er gjensidig avhengig av hverandre og sekundært at balansen mellom forholdene må tydeliggjøres. Spørsmålet er også hva som er etterspurt av hvem og hva som er godt nok for brukerne. NVE har opplevd at produktene er gode nok for sitt behov tidligere enn flere ansatte ved NGU. For forskere er det tradisjonelt først godt nok å få antatt og publisert vitenskapelige artikler basert på det samme datamaterialet.

NGU sin rolle har også endret seg over tid. NGU har en lang historie på et felt som har vært definert av praksis så vel som formelle reguleringer. NGU har i lang tid hatt en sentral posisjon og viktig rolle innen sitt felt. Imidlertid er det vår vurdering at andre institusjoner i større grad enn NGU har tatt nye posisjoner, eller de har overtatt noen av rollene NGU tidligere har innehatt eller praktisert. NGU har samtidig ikke evnet å proaktivt ta nye posisjoner, og NGU sin rolle fremstår dermed som mer begrenset enn tidligere. Denne utviklingen har representert en krevende endringsprosess for organisasjon. Refleksjonene rundt nye fremtidige roller er begrenset til teknologiske endringer – i liten grad reflekteres det rundt hva NGU gjør og leverer i en ny tid.

NGU sine ulike roller håndteres i stor grad av de enkelte lag eller ansatte. Oxford Research har ingen grunn til å tro annet enn at denne håndteringen gjøres pliktskyldig og med de beste intensjoner. Imidlertid er tilretteleggingen for koordinering og samarbeid på tvers ikke støttende for en gunstig helhetlig rollehåndtering. Årsaken vil man kunne finne både i organiseringen av NGU etter fag (i lag) samt begrenset ledelse av NGU på tjeneste- og rollenivå. Utfordringene enkelte aktører tilkjenner handler vel så mye om en rolleforståelse på feltet som sådan, og ikke nødvendigvis om NGU sin rolle. For eksempel ville det ha vært utfordrende for DMF om også andre private aktører hadde gjort samme kartlegging som NGU gjør som eksternt finansiert oppdrag, og etablert datamateriale med større nøyaktighet og presisjon enn det DMF legger til grunn i sin forvaltning.

Oxford Research sin vurdering er at status og interesse for å kartlegge/fremskaffe nye områder er høy, men at dagens finansieringsløsning ikke bidrar til tilstrekkelig kartlegging. Når det så kommer til bearbeiding og distribusjon av data, er det evaluators vurdering at det trolig legges for stor vekt på egne faglige forskningsinteresser når formidlingsform og -kanal skal velges. Således følger ikke NGU opp egne strategier om å være brukerorientert og orientert mot anvendt forskning.

6. Brukernytte og måloppnåelse

6.1 Hvem er brukerne?

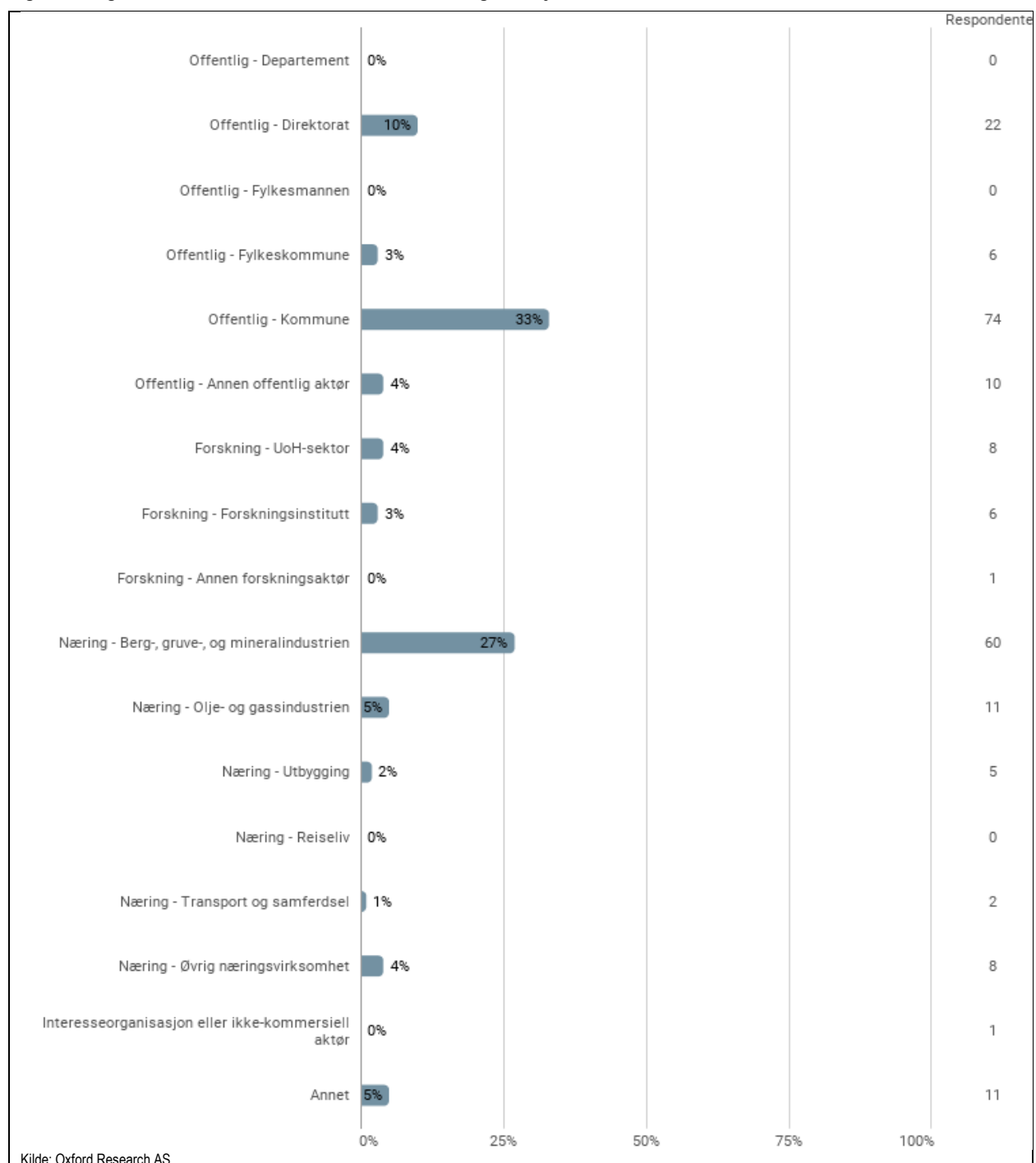
NGU har definert brukere og interessenter som er benyttet i evalueringen av brukernytte og måloppnåelse. Blant disse finner vi direktorater, universiteter og forskningsinstitutter, statlige selskaper, kommuner og fylkeskommuner, samt diverse industriaktører i ulike næringer – herunder bergverk, kartprodusenter, konsulentbedrifter mv. NGU har også påpekt at media og interesseorganisasjoner er blant brukerne. Både NGU, referansegruppen for denne evalueringen og intervjuede brukere har også understreket at kommunene kan være (potensielle) brukere. Dette illustreres av sitatet fra en bruker:

Jeg skulle gjerne sett at NGU med sine produkter styrket kommunesektoren. Det er der behovet ligger. Kommunene skal forvalte det NGU er gode på, nemlig ressurs- og arealanalyse, innenfor vann, energi og miljø. Mye av det NGU gjør har relevans for utøvelsen av plan- og bygningsloven. Men de som skal forvalte den – kommunene – bruker NGU for lite.

I intervjuene finner vi flere forklaringer på hvorfor mange kommuner ikke er brukere av NGU sine produkter og tjenester. En forklaring går ut på at kommunene besitter den samme kompetansen som NGU, og at det fra deres ståsted ikke er nødvendig å benytte NGU sitt tilbud. Den andre forklaringen fra informantene tilsier at produktene og tjenestene fra NGU ikke er detaljerte nok til å være nyttige for kommunene. En tredje forklaring er at kommunene har for lite kjennskap til hva NGU har å tilby. På bakgrunn av dette har NGU økt sin formidlingsinnsats overfor kommunene, forteller flere informanter, både i og utenfor NGU.

I spørreundersøkelsen har vi fått svar fra en rekke ulike aktører, særlig fra kommunesektoren og fra berg-, gruve- og mineralindustrien. Det er også en rekke direktorater og statlige virksomheter som har deltatt i undersøkelsen. Her må det imidlertid påpekes at ikke alle ser på seg selv som brukere av NGU sine produkter og tjenester (se Figur 4).

Figur 2: Velg svaralternativet som best beskriver din organisasjon eller virksomhet.

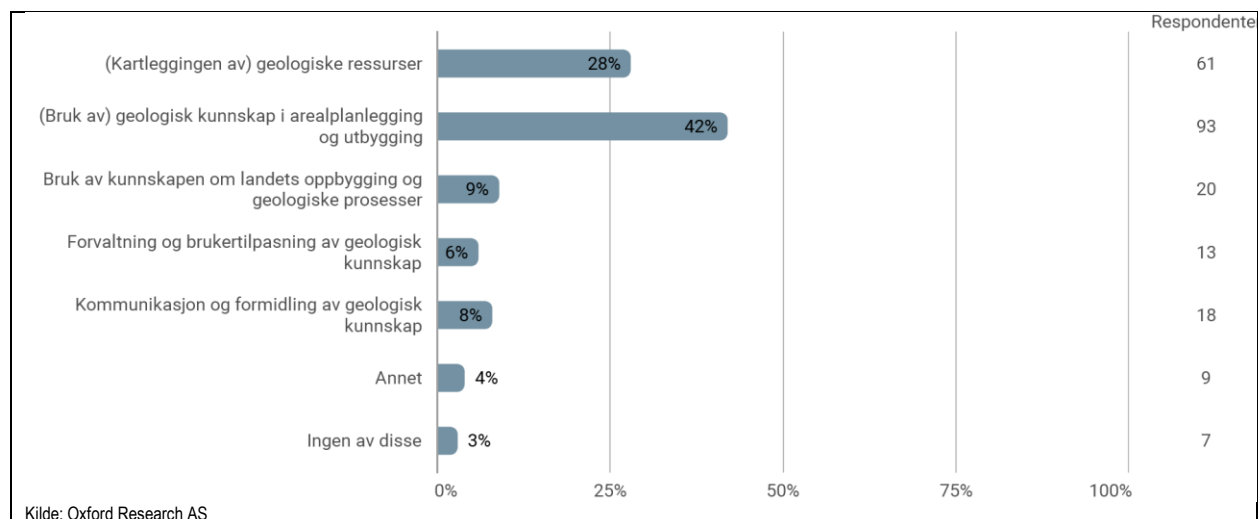


Vi har sammenfattet brukerne i egne kategorier. I det følgende omtales brukerne fra departementer, direktorater og offentlige etater og virksomheter som sentralforvaltningen, mens brukerne fra de ulike industrigrenene omtales som næringsaktører. Denne inndelingen benyttes imidlertid kun i omtale og ikke i den visuelle fremstillingen.

En stor del av respondentene i spørreundersøkelsen svarer at de opererer innenfor arealplanlegging og utbygging. Den nest største gruppen jobber med kartlegging av geologiske ressurser. Noen svarer også at de jobber med kunnskap om landets oppbygging og geologiske ressurser. Videre jobber noen med formidling. Enkelte driver primært med forvaltning og brukertilpasning av geologisk kunnskap.

En stor andel av respondentene med bakgrunn i næring og industri svarer at deres virksomhet ligger innenfor kartlegging av geologiske ressurser, mens mange respondenter fra sentralforvaltningen (og delvis fra kommunene) svarer arealplanlegging og utbygging.

Figur 3: Hvilke av de følgende områdene der NGU lager produkter og tjenester, ligger din virksomhet nærmest?



6.2 Bruken av produktene og tjenestene

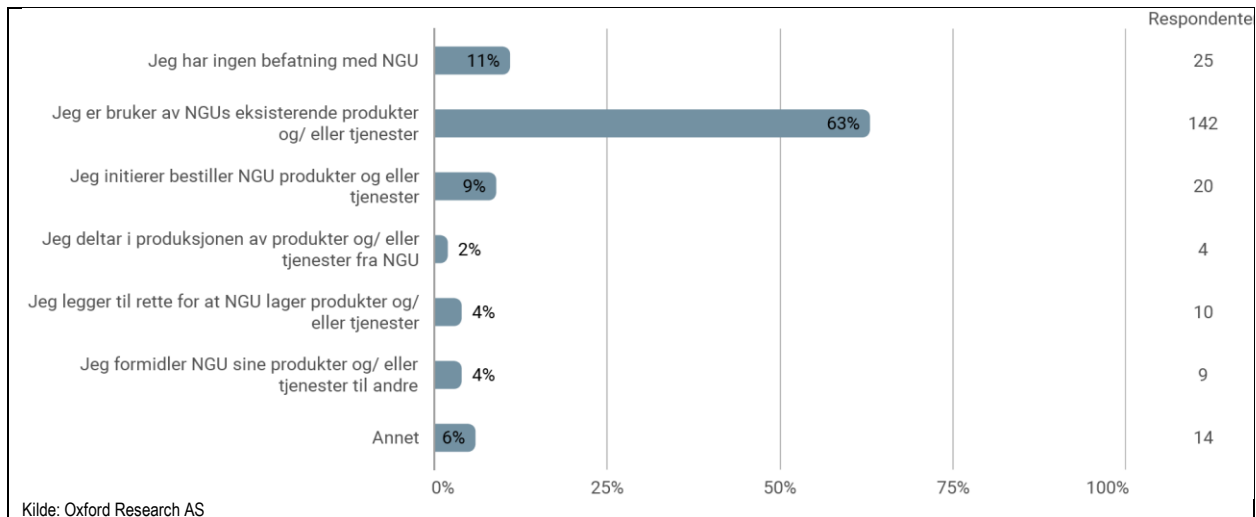
Vi har i intervjuene og i spørreundersøkelsen til antatte brukere undersøkt hvorvidt de benytter seg av produktene og tjenestene NGU tilbyr. Dette delkapittelet tar for seg henholdsvis omfang, formål, brukervennlighet, tilgjengelighet, samt kvalitet og relevans på de produktene og tjenestene, slik informantene og respondentene ser det.

6.2.1 Omfanget av bruken

Når vi spør om hvilken rolle deltakerne i spørreundersøkelsen har, anser de fleste seg som brukere. Enkelte svarer også at de initierer eller bestiller produkter eller tjenester. Et fåtall sier de formidler produktene og tjenestene, eller at de tilrettelegger for produksjonen. I spørreundersøkelsen ser vi også

at det er en del respondenter som ikke anser seg selv som brukere av NGU (men som likevel har besvart undersøkelsen).

Figur 4: Hvilke(t) av de følgende alternativene beskriver best ditt forhold til NGU i ditt arbeid? (flere svar mulig)



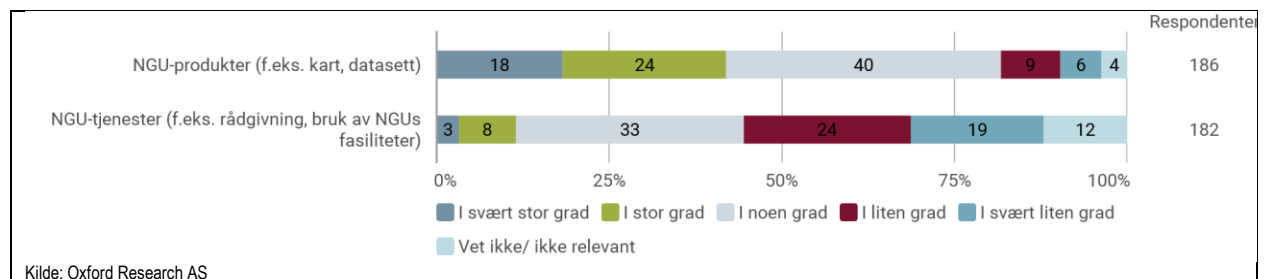
Vi har spurt brukerne om omfanget av deres bruk av NGU-produktene og -tjenestene i deres arbeid. 42 prosent svarer at de benytter NGU-produkter i (svært) stor grad i deres arbeid. En like stor gruppe svarer at de i noen grad bruker produktene. 15 prosent av respondentene oppgir at de i (svært) liten grad bruker produktene.

Respondentene i næringene og i sentralforvaltningen svarer at de i større omfang bruker NGU-produktene enn respondentene med bakgrunn i kommunene.

Når det gjelder tjenestene, er det større spredning i svarene; 43 prosent svarer at de i (svært) liten grad bruker tjenestene. Den nest største gruppen, med 33 prosent, svarer at de i noen grad benytter seg av disse.

Når vi sammenlikner svargivingen, ser vi at respondentene i de to største gruppene – næringen og kommunene – sjelden svarer at de bruker NGU-tjenestene i stor grad. Derimot svarer en tredjedel av respondentene fra sentralforvaltningen at de bruker tjenestene i (svært) stor grad. Respondentene med bakgrunn i næringen heller mot svaralternativene i noen grad, og i (svært) liten grad, mens de fra kommunene svarer i (svært) liten grad og vet ikke/ ikke relevant.

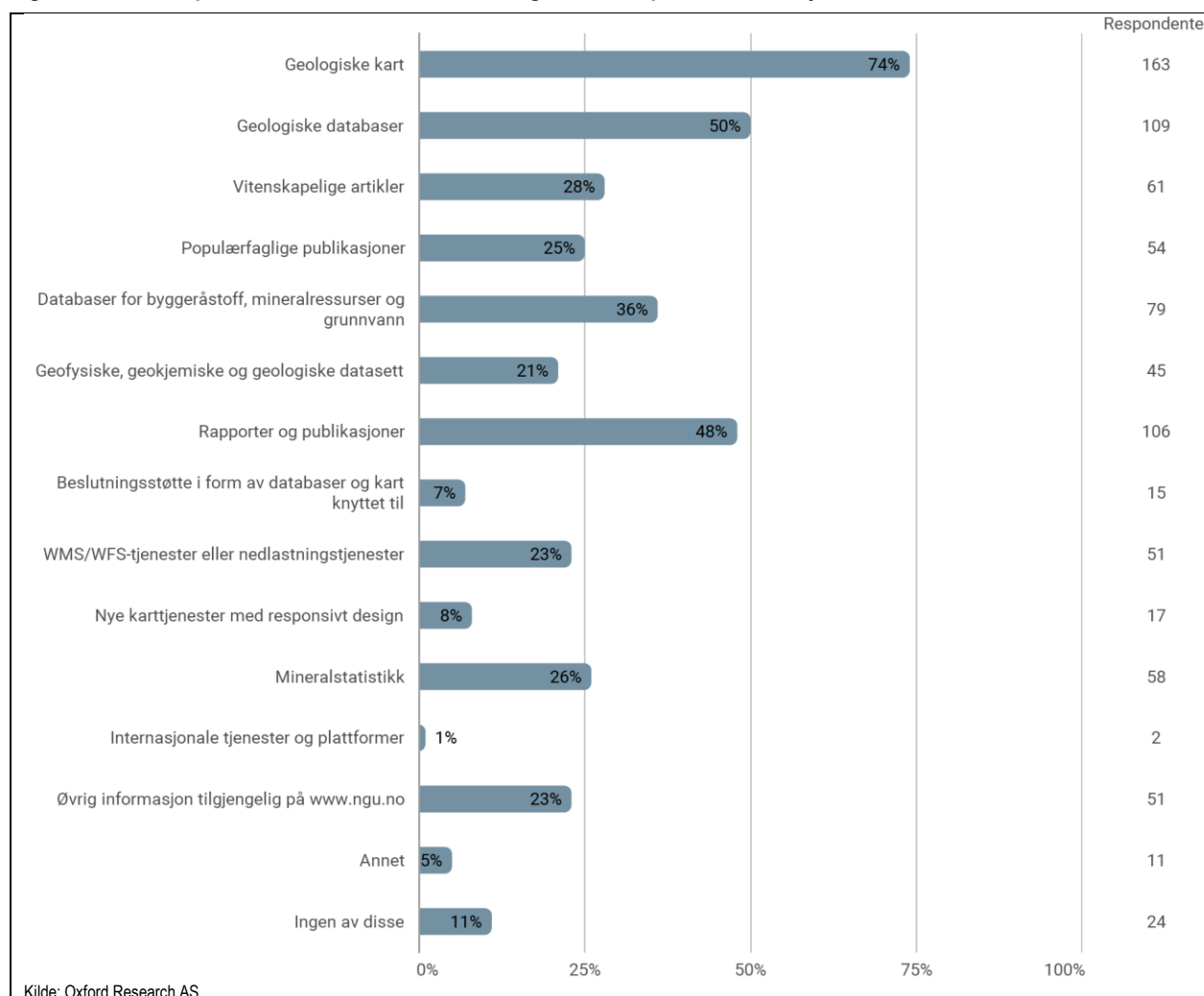
Figur 5: I hvilket omfang bruker du følgende i ditt arbeid?



Vi har i spørreundersøkelsen til de antatte brukerne av NGU undersøkt om brukerne i løpet av de siste fire årene har benyttet seg av produkter eller tjenester fra NGU. De fleste brukerne svarer at de har brukt geologiske kart og databaser, så vel som rapporter og publikasjoner. Det nevnes også andre typer databaser, vitenskapelige artikler og populærfaglige publikasjoner, mineralstatistikk og WMS-/WFS-tjenester.

Vi ser noen forskjeller mellom de ulike brukergruppene. For eksempel svarer mange brukere med nærings- og industribakgrunn at de bruker rapporter og publikasjoner, geologiske databaser, databaser for byggeråstoff, mineralressurser og grunnvann. Respondentene med bakgrunn i kommuner svarer særlig at de bruker geologiske databaser og databaser for byggeråstoff, mineralressurser og grunnvann. Det er også en del respondenter fra kommunesektoren som svarer at de har benyttet noen av produktene eller tjenestene. Brukerne i sentralforvaltningen svare at de bruker særlig vitenskapelige artikler, WMS/WFS-tjenester eller nedlastningstjenester samt rapporter og publikasjoner.

Figur 6: Har du i løpet av de fire siste årene brukt følgende NGU-produkter eller tjenester?



Produktenes brukervennlighet og tilgjengelighet

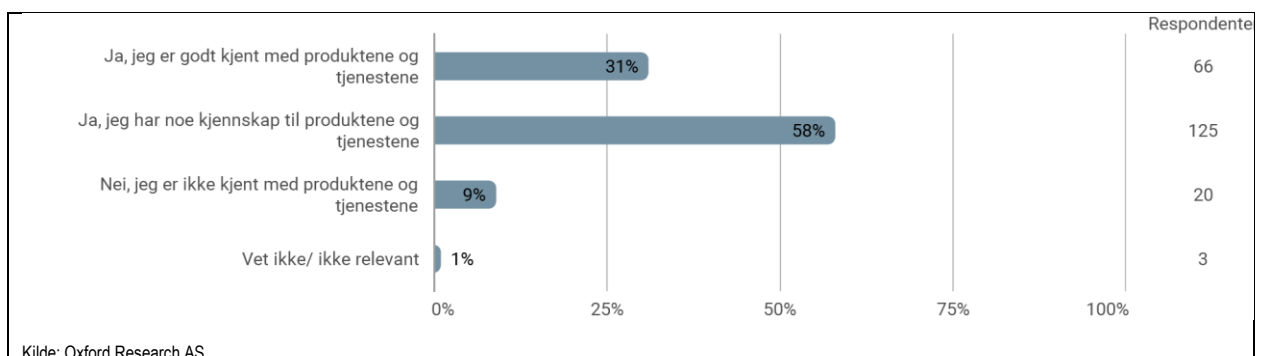
I årsrapporten for 2017 heter det at «*Tilgjengeliggjøring av data har vært en sentral del av utviklingen av nye ngu.no og mye av den digitale informasjonen er gjort lettere tilgjengelig*». I selvevalueringene gir også lagene i NGU uttrykk for at de har prioritert og lyktes med å gjøre produktene mer tilgjengelige for brukerne. Lagene tegner et bilde hvor det skjer en gjensidig forsterkning mellom etterspørsel etter produkter på den ene siden, og økt tilgjengeliggjøring og formidling av produktene på den andre. Dette har gitt flere nye produkter og gjort at produktene brukes mer enn før, resonnerer lagene. Lagene ser imidlertid også at det kan være tekniske utfordringer som hindrer at produktene blir tilgjengelige.

Brukerne omtaler i intervjuene og i spørreundersøkelsen produktene og tjenestene som lett tilgjengelige og brukervennlige (se Figur 14 og Figur 16). En næringsaktør skriver i surveyen: «*De allerede eksisterende produkter er gode og lett tilgjengelige for oss*».

I spørreundersøkelsen gir de fleste respondentene uttrykk for at de har noe kjennskap til produktene og tjenestene NGU tilbyr. Cirka en tredjedel av respondentene mener de har god kjennskap til hva NGU tilbyr, mens ni prosent mener de har lite eller ingen kunnskap om produktene og tjenestene.

Aktørene med næringsbakgrunn, og til dels aktørene med bakgrunn i sentralforvaltning, svarer i noe større grad at de har god kjennskap til tilbudet, mens en fjerdedel av respondentene fra kommunene opplever at de har lite eller ingen kunnskap om tilbudet.

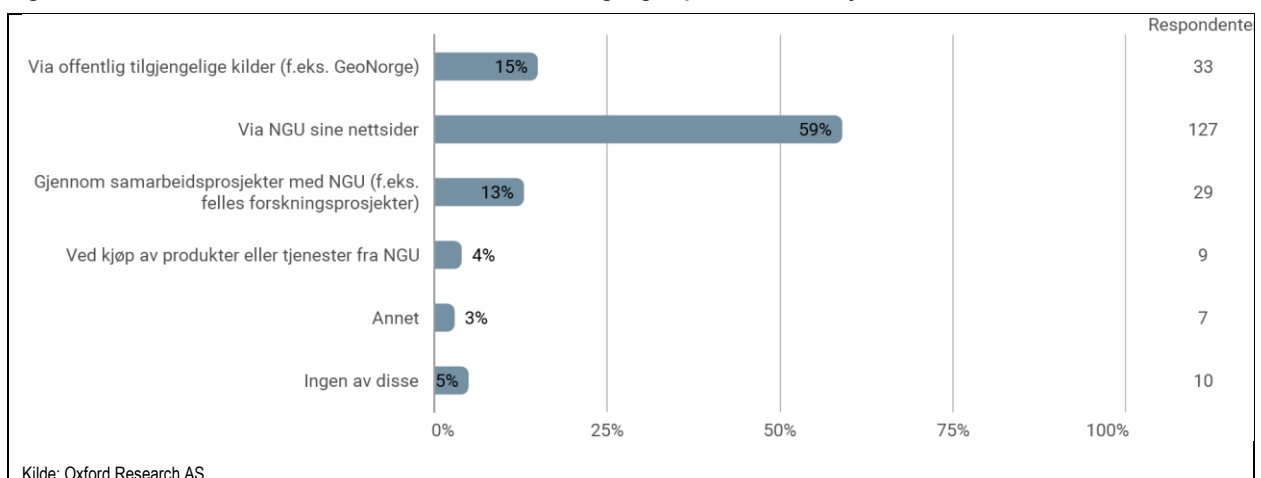
Figur 7: Er du kjent med produktene og tjenestene NGU tilbyr?



Respondentene svarer at de i all hovedsak får tilgang til produkter eller tjenester fra NGU via NGU sine nettsider. En sjettedel av respondentene svarer at de hovedsakelig benytter andre offentlige kilder som for eksempel GeoNorge, og en åttendedel svarer at de får tilgang via samarbeidsprosjekter med NGU.

Respondentene svarer noe ulikt, avhengig av bakgrunn. Vi ser at respondentene fra industrien i all hovedsak benytter NGU sine nettsider, mens respondentene fra kommunen i vesentlig større grad enn de andre gruppene benytter seg av offentlig tilgjengelige kilder som GeoNorge. I gruppen som svarer 'Annet' finner vi nesten utelukkende aktører fra sentralforvaltningen.

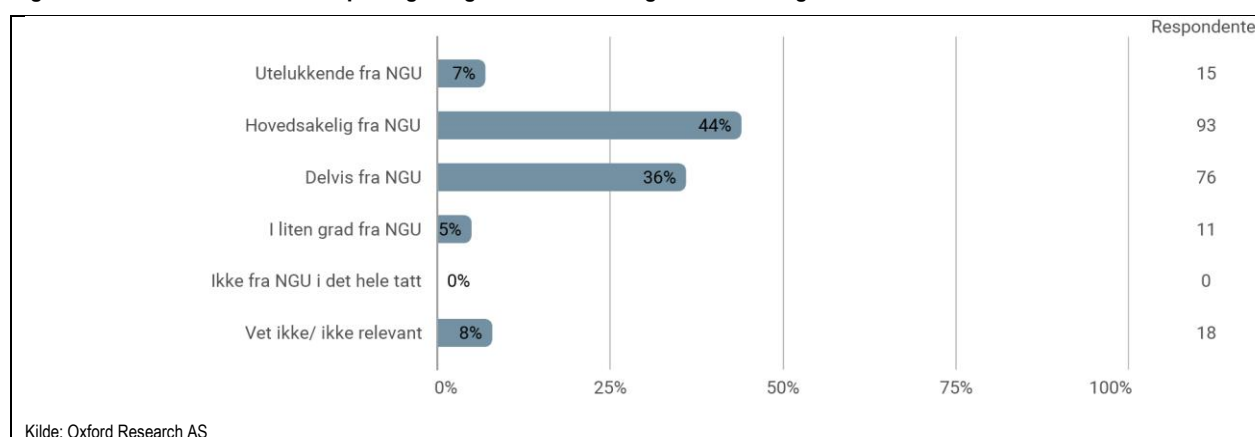
Figur 8: Hvilke alternativ beskriver best hvordan du får tilgang til produkter eller tjenester fra NGU?



De fleste respondentene svarer i spørreundersøkelsen at de delvis eller i all hovedsak får sin kunnskap om geologiske forhold fra NGU.

Mens et flertall av respondentene fra sentralforvaltningen svarer at de i all hovedsak får sin kunnskap om geologiske forhold fra NGU, heller industriaktørene mot «delvis».

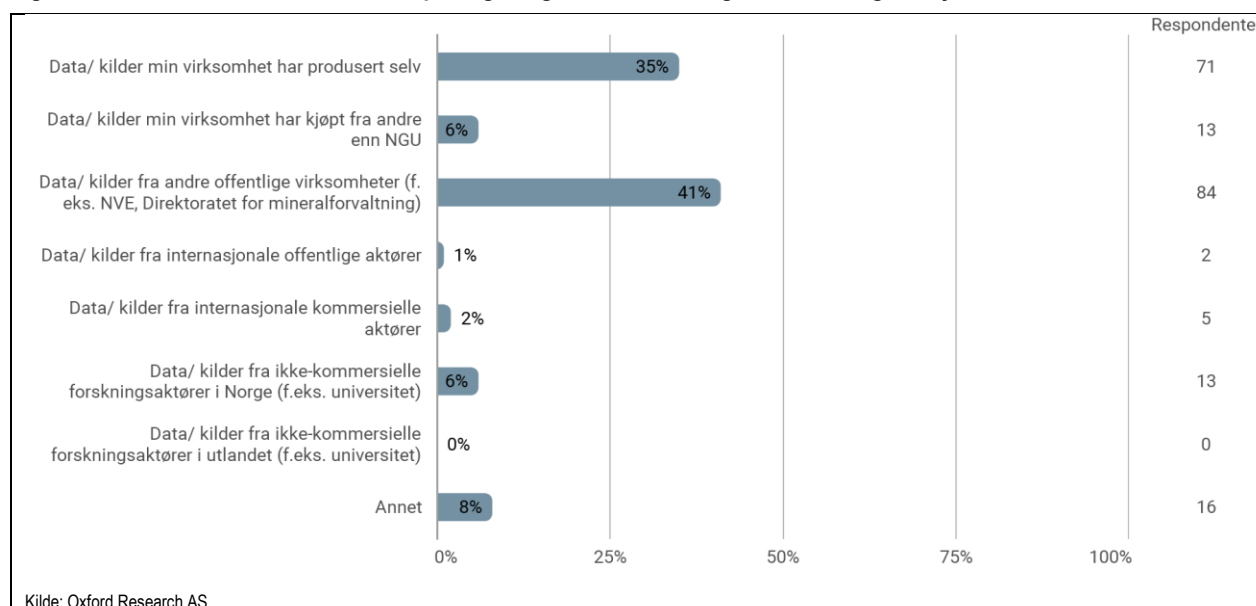
Figur 9: Hvor får du din kunnskap om geologiske ressurser og forhold i Norge fra?



Når vi spør respondentene om andre kilder til kunnskap om geologiske ressurser og forhold i Norge, svarer 40 prosent at de får kunnskapen fra andre offentlige virksomheter (for eksempel NVE og DMF), og 35 prosent svarer at de produserer kunnskapen selv.

Særlig brukerne med bakgrunn i næring og industri svarer at de benytter egne data. Respondentene fra kommunene benytter data fra andre offentlige virksomheter. Aktørene i sentralforvaltningen svarer også «Annet», men utdyper ikke hvilke andre kilder de benytter.

Figur 10: Hvilke andre kilder til kunnskap om geologiske ressurser og forhold i Norge benytter du?



Når vi ber respondentene utdype om de opplever barrierer for sin bruk av NGU sine produkter og tjenester, svarer mange at de ikke opplever noen nevneverdige barrierer eller andre forhold som gjør produktene og tjenestene mindre tilgjengelige for dem.

Flere svarer imidlertid at kartprodukter kan være vanskelig å finne via nettsidene til NGU, og at det kan være vanskelig å navigere i kartdatabasene. Andre brukere trekker frem at formatene på noen av produktene kunne vært bedre tilpasset deres behov. For eksempel skriver en bruker:

Jeg opplever at WFS-tjenester ikke inneholder egenskaper, og at det aller meste av data enda ikke er tilgjengelig gjennom GeoNorge API-grensesnittet. Dette har tatt altfor lang tid, og her skiller NGU seg negativt ut fra de fleste andre etatene som både tilbyr data i form av tjenester som REST/WFS og/eller nedlasting via GeoNorge API-grensesnittet.

Flere brukere etterlyser også mulighetene for å laste ned produkter.

Brukernes behov

Intervjuene med NGU og med brukerne tyder på at produktene og tjenestene fra NGU i meget stor grad treffer brukernes behov, med hensyn til geografisk område og tematikk. For eksempel forteller en samarbeidspartner at: «det er høy relevans i produktene for oss. Vi melder inn behov, vi får inn de rette temaene og vinklingen».

I selvevalueringene tegner de fleste lagene et bilde hvor bruker-orienteringen står sentralt når lagene velger hvilke produkter og tjenester de skal tilby, og fra hvilke geografiske områder. Lagene anser

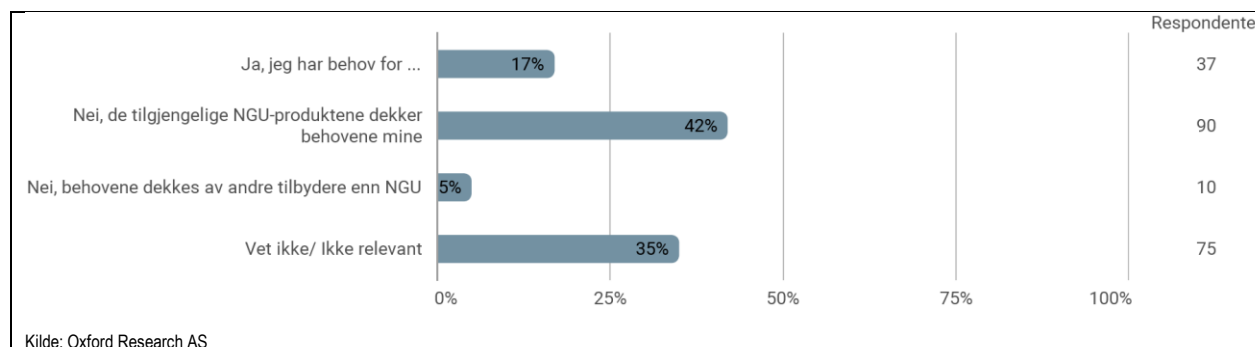
NGU som svært imøtekommende overfor brukerne og deres behov. Dette gjelder særlig – men ikke utelukkende – behovene til samarbeidspartnerne og eksterne finansierer.

Når vi spør brukerne om potensielle produkter de har behov for, svarer 42 prosent at de tilgjengelige produktene dekker deres behov, etterfulgt av en gruppe på 35 prosent som ikke tar stiling til spørsmålet. Det er imidlertid 17 prosent som etterspør flere produkter. I denne gruppen finner vi en del aktører fra sentralforvaltningen. Vi har bedt informantene utdype i fritekstfeltet hva de har behov for. Disse respondentene ga følgende fritekstsvaer:

- Mer detaljerte kart/ kart med høyere oppløsning enn dagens
- Geomorfologiske kart og kart for geologisk mangfold/naturarv, og bakgrunnsdata for disse kartene
- Kart som viser tykkelse av løsmasser og rasutsatte områder
- Borlogger for alle typer boringer/ en nasjonal database over boringer i fjell
- Grunnvannskart
- Oversikt over sprøbruddsmateriale/ kvikkleire
- Mer detaljerte mineral- og ressursoversikter som også vurderer kvaliteten på ressursene
- Landsdekkende radon-kartlegging

Evaluators har ikke foretatt en vurdering av hvorvidt de etterspurte produktene og tjenestene ligger innenfor mandatet for NGU.

Figur 11: Er det potensielle produkter innenfor allerede kartlagte områder, som du har behov for?



I intervjuene med brukerne påpeker flere informanter at NGU sin kartleggingsvirksomhet har hatt mye fokus på den nordlige delen av landet. Det er flere aktører, særlig med bakgrunn i industrien, som etterspør økt kartlegging i det sørlige Norge. Et annet poeng er at enkelte brukere oppfatter at prioriteringen av nye områder er styrt av forventningene om hvor det er metalliske forekomster. En bruker forteller: «NGU sitt fokus er litt styrt av hvilke mineraler som er etterspurt. Prioriteringen er ikke tilfeldig, den er meget gjennomtenkt». Konsekvensen er at områder med interesse ut ifra andre tematiske hensyn kan risikere å bli nedprioritert. Flere blant de intervjuede brukerne som mener at deler av landet ikke er godt nok kartlagt, forklarer dette med at det har vært mye fokus på å kartlegge havområdene. Det er særlig to grunner til det, ifølge informantene. Petroleumsvirksomheten har tiltrukket seg mye fokus,

og prioriteringen av områdene har fulgt dette. Andre informanter forteller imidlertid at det er en motvilje blant befolkningen mot å drive gruvevirksomhet på land, og at dette har ført til at NGU ikke har kartlagt nok på land. Uansett mener disse informantene at kartlegging på fastlandet må prioriteres i fremtiden.

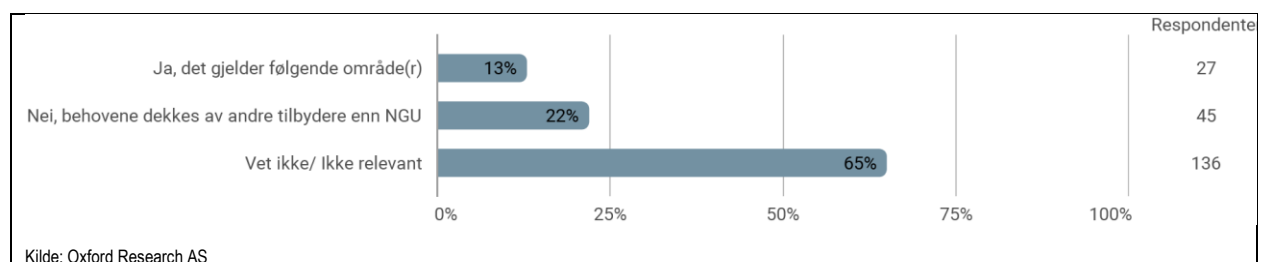
Deltakerne i spørreundersøkelsen ble spurt om de har behov for produkter fra områder som ikke er kartlagt. Her svarer to tredjedeler av respondentene vet ikke/ ikke relevant, og 22 prosent svarer at de ikke har behov for NGU-produkter fra visse områder. Respondentene som etterspør produkter fra spesifikke områder trekker frem følgende:

- Det er et ønske om at hele landet kartlegges
- Særlig fokus på fareområder
- Sjøbunn og undersjøiske ras
- Svalbard og Antarktis (respondentens egen tekst)

Evaluators har ikke foretatt en vurdering av hvorvidt de etterspurte produktene og tjenestene ligger innenfor mandatet for NGU.

Det er særlig aktørene med bakgrunn i sentralforvaltningen som etterspør nye områder.

Figur 12: Har du behov for produkter fra områder som ikke er kartlagt av NGU?



6.2.2 Kvalitet og relevans

I det følgende skiller vi mellom produkter og tjenester. Skillet har vært konseptuelt viktig for spørreundersøkelsen.

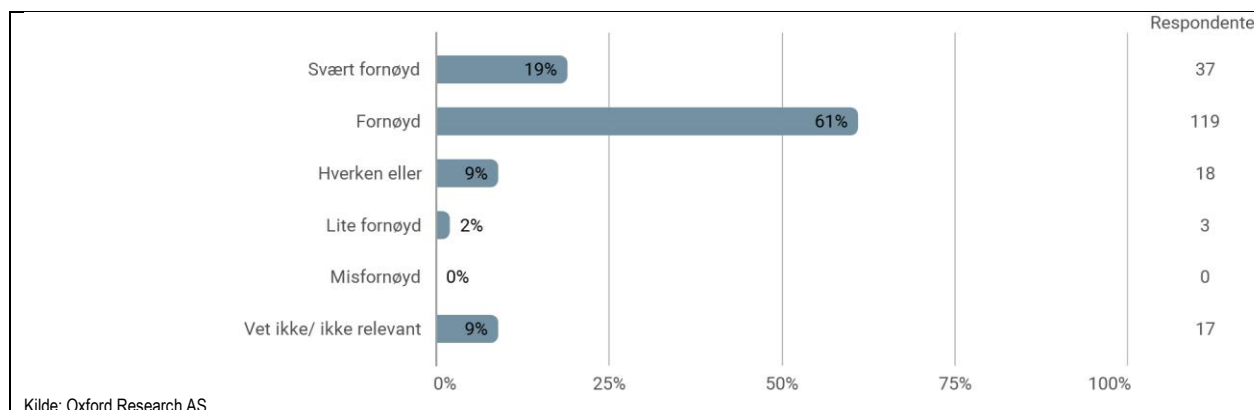
I selvevalueringene understreker lagene i NGU at de har utviklet nye produkter og tjenester, i tråd med behovet og etterspørselen blant sine brukere. Som eksempler nevner lagene ulike næringer, direktorater og etater samt statseide virksomheter. Lagene tegner et bilde hvor produkter og tjenester utvikles og tilpasses for å være mest mulig relevante for brukerne. Dette er særlig aktuelt for eksternt finansierte produkter og tjenester som ikke inngår i samfunnsoppdraget, ifølge lagene. Lagene gir imidlertid også flere eksempler innenfor samfunnsoppdraget, hvor lagene mener at produktene og tjenestene har høy relevans for brukerne, og tilpasses til brukernes behov.

Produkter

Generelt er brukerne fornøyde med kvaliteten og relevansen på produktene fra NGU. En bruker formulerer det slik: «*Det er høy relevans i produktene for oss. Vi melder inn behov, vi får inn de rette temaene og vinkelene i produktene*». Dette synet deles av flere brukere – både de med bakgrunn i næringen og i sentralforvaltningen. En annen informant forteller: «*Produktene og tjenestene er veldig bra og har stor nytte for oss. Det er noen områder som ikke dekkes, men det er ikke NGU sin feil*». Sistnevnte poeng gjentas i flere intervjuer, hvor brukerne påpeker at det er redusert kvalitet og detaljeringsgrad på noen kartprodukter. Grunnen til det er ifølge informantene kuttene i bevilgningene i 2015/ 2016. En informant sier: «*Vi ser veldig tydelig på kartene at NGU har hatt dårlig finansiering*».

I spørreundersøkelsen oppgir de aller fleste brukerne at de er fornøyde eller svært fornøyde med produktene. Det er særlig næringsaktørene og sentralforvaltningen som uttrykker at de er fornøyde. En del respondenter fra kommunene svarer imidlertid hverken eller, eller vet ikke /ikke relevant.

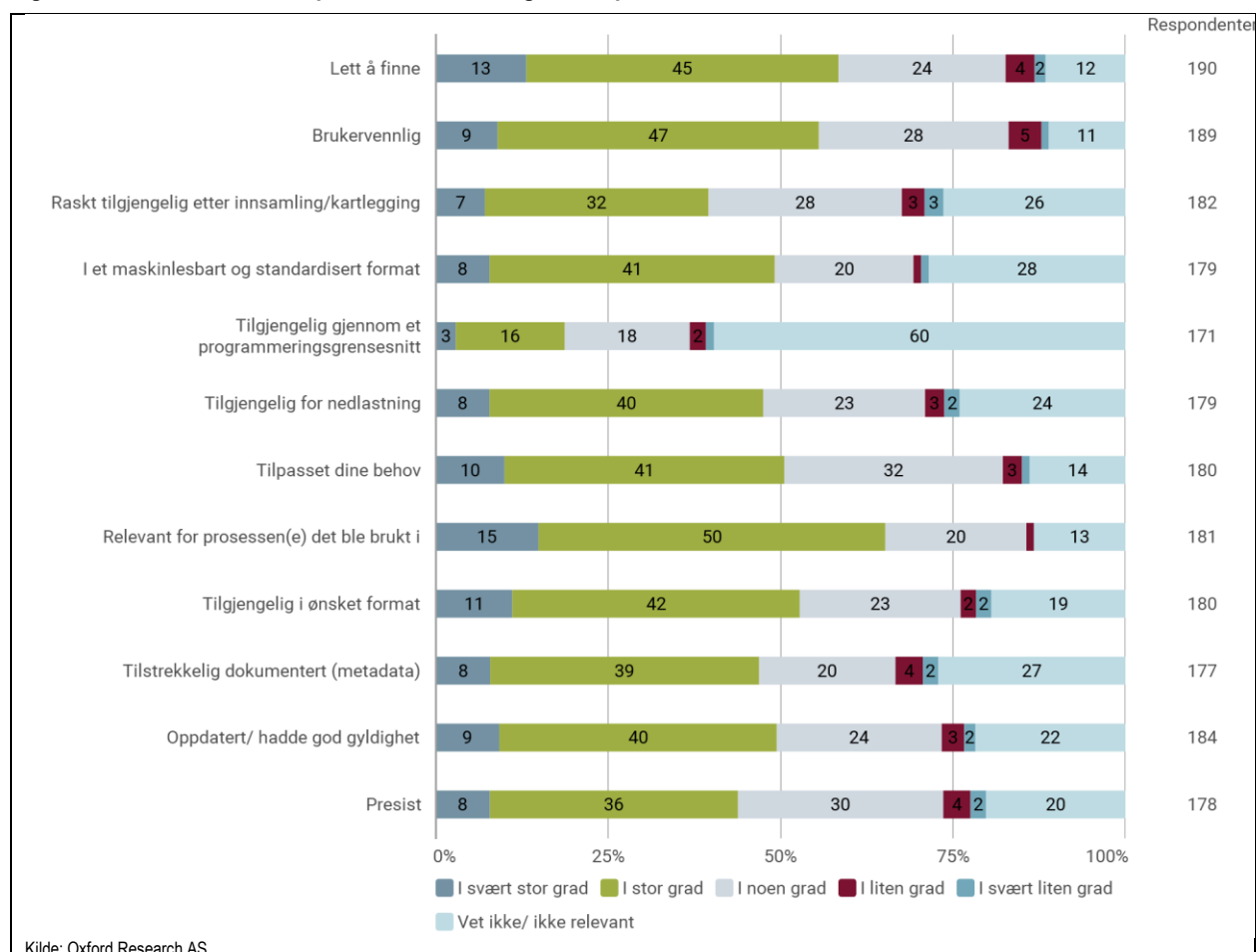
Figur 13: Totalt sett, hvor fornøyd er du med produktene fra NGU?



Deltakerne i spørreundersøkelsen har fått spørsmål om en rekke forhold ved produktene fra NGU. Brukerne skulle her ta utgangspunkt i det siste produktet de brukte. Generelt tegner brukerne et positivt bilde. På de fleste spørsmålene svarer flertallet i (svært) stor grad. Det er en gruppe på 20-30 prosent som svarer i noen grad på de fleste spørsmålene, mens det er en liten gruppe på rundt fem prosent, som svarer i (svært) liten grad. Imidlertid er det en større andel respondenter som svarer vet ikke/ ikke relevant.

Generelt er aktørene med bakgrunn i næring og industri de mest positive, mens en betydelig andel av respondentene fra kommunesektoren svarer vet ikke/ ikke relevant.

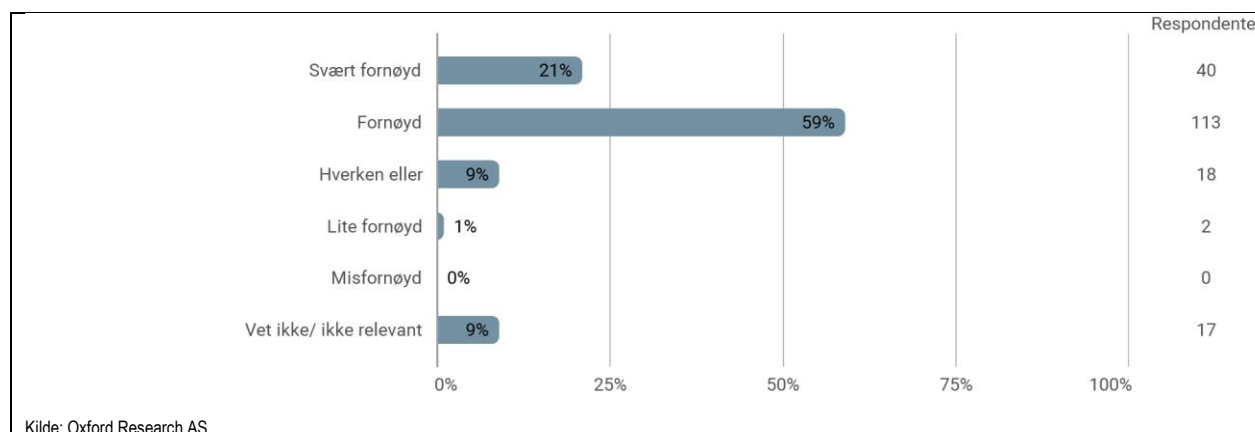
Figur 14: Sist du brukte NGU-produktet, i hvilken grad var produktet ...



Tjenester

Brukerne ble i spørreundersøkelsen spurt hvorvidt de var fornøyd med tjenestene fra NGU. I likhet med spørsmålet om produktene svarer de aller fleste brukerne at de er fornøyd eller svært fornøyd med tjenestene fra NGU. Igjen – det er særlig næringsaktørene og sentralforvaltningen som uttrykker at de er fornøyd.

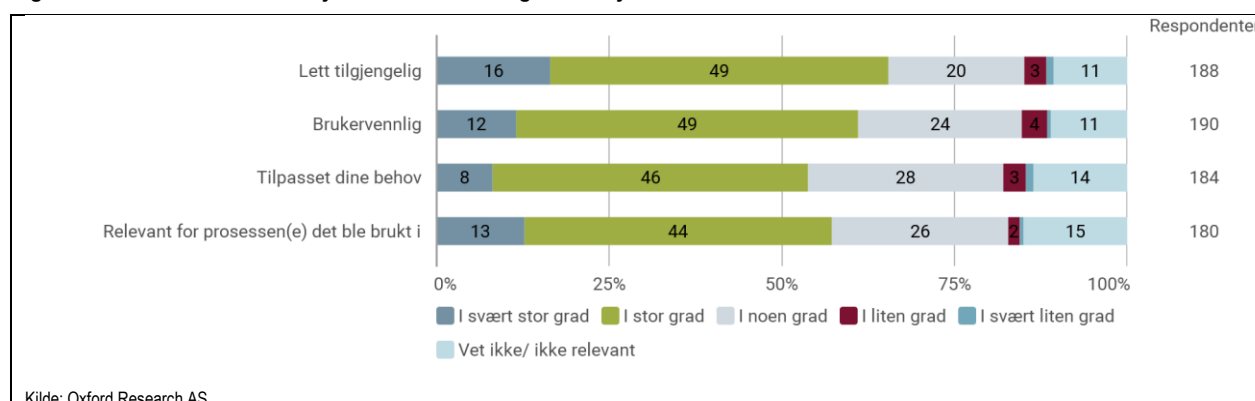
Figur 15: Totalt sett, hvor fornøyd er du med tjenestene fra NGU?



Vi har også spurt deltakerne i spørreundersøkelsen hvordan de opplevde den siste NGU-tjenesten de brukte. Også her er flertallet positive til tjenestene, med hensyn til tilgjengelighet, brukervennlighet, tilpasning til egne behov og relevansen. En gruppe på 20-28 prosent svarer i noen grad, og en liten gruppe svarer i (svært) liten grad.

I likhet med spørsmålet om produktene, ser vi at respondentene med bakgrunn i næring og industri samt respondentene fra sentralforvaltningen er meget positive, mens respondentene fra kommunene i større grad heller mot vet ikke/ ikke relevant.

Figur 16: Sist du brukte NGU-tjenesten, i hvilken grad var tjenesten ...



Brukernes forslag til forbedring

Brukerne som har deltatt i intervjuene og i spørreundersøkelsen er fornøyde med produktene og tjenestene fra NGU. Når vi spør dem om hvordan produktene og tjenestene kan bli bedre, er det flere som er fornøyde med dagens status, og som ikke ser et potensial for forbedring. Det er likevel en rekke brukere som har meldt inn forslag til forbedring i spørreundersøkelsen, herunder:

- Lettere tilgjengelig informasjon om presisjon, dekningsgrad og kvalitet på data
- Løsmassekart. Enkelte områder er for dårlig eller feilaktig kartlagt
- Flere muligheter for kartutskrifter
- Lettere tilgjengelighet av produkter og tjenester via NGU sine nettsider
- Redusert nedetid på nettbaserte produkter og tjenester

6.3 NGU sin omtale av måloppnåelse og brukernytten

I årsrapporten for 2017 rapporterer NGU på status og aktiviteter knyttet til hvert av de fem overordnede målene, så vel som delmålene. I vurderingen av egen måloppnåelse skriver NGU: «NGU har i all hovedsak nådd de resultatmål og oppfylt de krav og føringer som er nedfelt i tildelingsbrevet, og har holdt seg innen de gitte budsjetttrammer og økonomiske retningslinjer». Denne vurderingen blir også gjentatt i intervjuet med laglederne, hvor en lagleder påpeker: «Generelt sett oppnår vi målene våre». Likevel påpeker NGU i årsrapporten at tidligere kutt i bevilgningene har påvirket måloppnåelse; «Innsatsen på enkelte av våre arbeidsområder har vært redusert i 2017. I tillegg har noen aktiviteter blitt forskyvet i tid».

Videre skriver NGU i årsrapport for 2017 om status og aktiviteter på hvert rapporteringskrav i tildelingsbrevet. Det er imidlertid ingen vurdering av måloppnåelsen på de enkelte punktene, eller en vurdering av hvorvidt status og aktivitetene er tilfredsstillende. Begrepet måloppnåelse er fraværende, med unntak av enkelte avsnitt, herunder dette: «NGU er bekymret for måloppnåelse på flere punkter i sitt tildelingsbrev dersom det ikke oppnås enighet [med direktoratet for mineralforvaltning] om saken [hvorvidt NGU skal få ha tilgang til innsamlede data til sine analyser]». Som et vedlegg til årsrapporten ligger 12 historier eller beskrivelser av nyttevirksomheter av NGU sitt arbeid, og i tillegg er det listet opp flere eksempler.

NGU har laget en resultatkjede som viser hvordan ressurser, hovedmål, aktiviteter, produkter/ tjenester samt bruker- og samfunnseffekter er tenkt å henge sammen. Resultatkjeden er på et teoretisk plan, og gjør heller ingen vurdering av måloppnåelsen. NGU påpeker imidlertid i denne sammenhengen at effektene hos sluttbrukerne (bruker- og samfunnseffektene) ofte ikke tilskrives NGU. I selvevalueringen påpeker et lag at NGU sin «måloppnåelse bør ses i sammenheng med andre nasjonale mål og planer».

Årsrapporten inneholder også en oversikt over regionale geofysiske og marinegeologiske kartlegginger, samt en oversikt over publikasjoner og produksjon, medieomtale, og hvordan dette har utviklet seg over tid. Oversikten er imidlertid ikke direkte relatert til rapporteringskrav eller de overordnede målene for NGU.

Videre inneholder årsrapporten en risikovurdering, hvor risikoenes sannsynlighet og konsekvens for NGU sin evne til å nå målene er tematisert. Av de ti identifiserte risikoene er seks vurdert å ha høy sannsynlighet for å inntreffe, og stort skadeomfang for NGU og måloppnåelsen.

6.3.1 Forutsetning for måloppnåelse

Vi har i selvevalueringene bedt lagene i NGU vurdere hvilke forhold som styrker og eventuelt hemmer måloppnåelsen til NGU. I besvarelsene fra lagene er det mange fellestrekk, både med hensyn til faktorer som fremmer, og faktorer som hemmer måloppnåelsen.

Blant faktorene som fremmer måloppnåelsen nevner lagene at NGU har medarbeidere med høy kompetanse. Det er «*gode motiverte og dyktige medarbeidere som oppnår resultater*», som et lag skriver. Videre nevner lagene at etaten stort sett har hatt god kontinuitet i ansettelsesforholdene, og at NGU besitter en god infrastruktur og støttefunksjoner. Ett lag understreker også at NGU har en systematikk for å ivareta bruker- og samfunnsnyttene i aktivitetene og prosjektene sine, noe som gjør at NGU i stor grad tar hensyn til brukernes behov ved utformingen av produkter og tjenester.

Som omtalt i 3.2 oppleves dagens finansiering fra departementet som utilstrekkelig for å dekke utgifter til kartlegging. Følgelig innretter organisasjonen seg på en måte som skal sikre eksterne inntekter. En konsekvens er at prosjektmidler gir lite forutsigbarhet, noe som kan hemme den faglige og kapasitetsmessige utviklingen til NGU. Videre er det interne barrierer som hindrer samhandling, samarbeid og koordinering av ressurser, mener lagene.

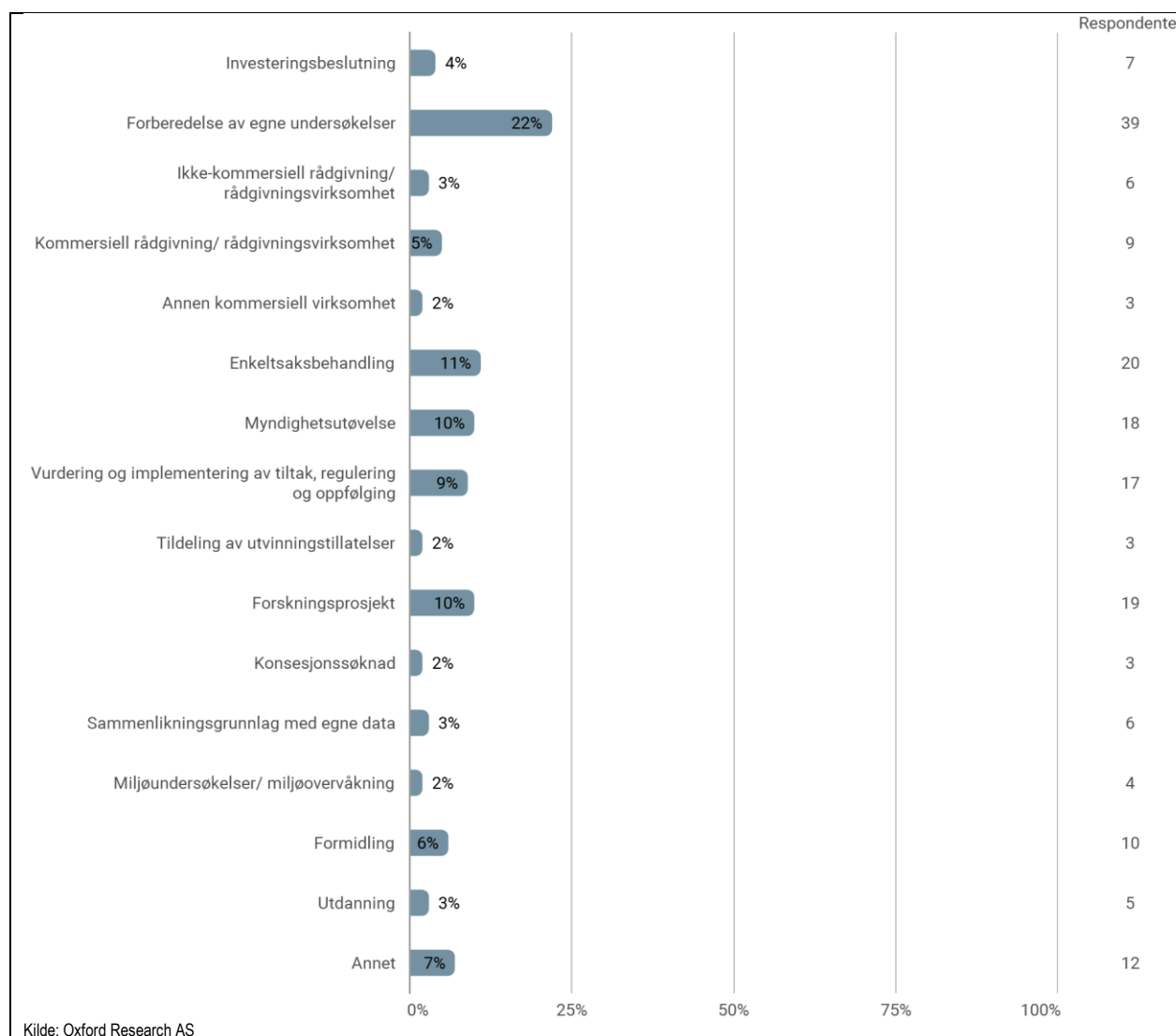
6.4 Brukernes nytte

I intervjuene påpeker brukerne at produktene og tjenestene fra NGU har stor nytte for dem på mange ulike områder. Brukerne gir flere eksempler på hvordan produktene og tjenestene er nyttige for dem. En næringsaktør sier: «*Vi bruker NGU sine kart slik: Vi går inn i et område, og ser på eksisterende kartmateriale. NGU sine kart gir et førsteinntrykk. Så peker vi ut et interessant område og ser på det selv*». En annen næringsaktør forteller at de baserer sine beslutninger om videre undersøkelser på kartmaterialet fra NGU. Næringen forteller også at de «*sender prøver til NGU sine laboratorier. Vi vet at kompetansen ligger hos NGU, da kan vi stole på analysene deres*». En bruker i sentralforvaltningen forteller at NGU bidrar med geologisk kunnskap som direktoratet benytter i arbeidet sitt med å sikre områder. En forskningsaktør sier at NGU-produktene brukes aktivt i forskningen «*for å få en idé om den overordnede geologien*», og i undervisningen.

Som vist i Figur 5, er det særlig produktene, fremfor tjenestene fra NGU, som benyttes av brukerne. Det er også tydelig variasjon mellom brukergruppene i hvor mye de bruker produktene og tjenestene. Mens industrien i større grad benytter produktene, benytter aktørene i sentralforvaltningen seg også av tjenestene. Når vi spør respondentene om den siste prosessen de brukte produktene og tjenestene til, får vi svært varierte svar. De fleste brukerne svarer forberedelse av egne undersøkelser. En del svarer også enkeltsaksbehandling, myndighetsutøvelse, forskning og vurdering/ implementering av tiltak.

Svarene varierer mellom brukergruppene. For eksempel svarer brukerne med bakgrunn i både næringene og sentralforvaltning i all hovedsak at de brukte NGU-leveransen til å forberede egne undersøkelser. Enkelte svarer også at de forsket. Noen næringsaktører svarer også at de gjorde en investeringsbeslutning, mens flere i sentralforvaltningen krysset av på «annet». Svarene fra kommunesektoren fordeler seg mellom enkeltsaksbehandling, myndighetsutøvelse og vurdering/ implementering av tiltak. Enkelte svarer også at de benyttet NGU-produktene til å forberede egne undersøkelser.

Figur 17: I hvilken prosess brukte du/ din organisasjon NGU-produktet sist? Dersom det har vært flere prosesser, velg den viktigste.

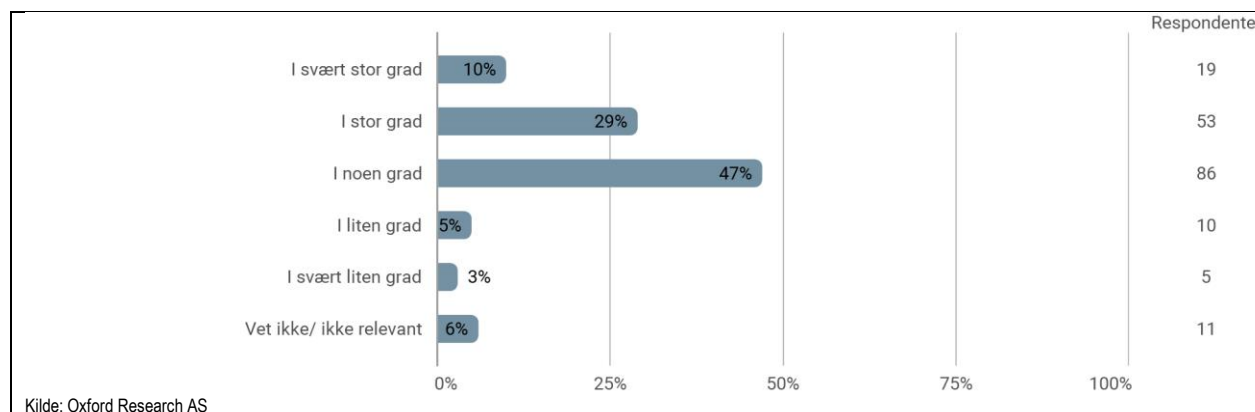


Figur 17 viser hva brukerne benyttet NGU-produktene til sist. Vi har også spurt hvorvidt de opplevde at produktet var sentralt i prosessen (se figuren under). 39 prosent svarer at produktet var sentralt i

(svært) stor grad, mens 47 prosent svarer at produktet var sentralt i noen grad. 8 prosent svarer i (svært) liten grad.

Fordelt på brukergruppene, finner vi at næringsaktørene og sentralforvaltningen oftere svarer at produktet i (svært) stor grad var sentralt i prosessen. Blant respondentene fra kommunesektoren ser vi at de enten svar i noen grad eller vet ikke/ ikke relevant.

Figur 18: I hvilken grad var NGU-produktet sentralt i prosessen(e)?

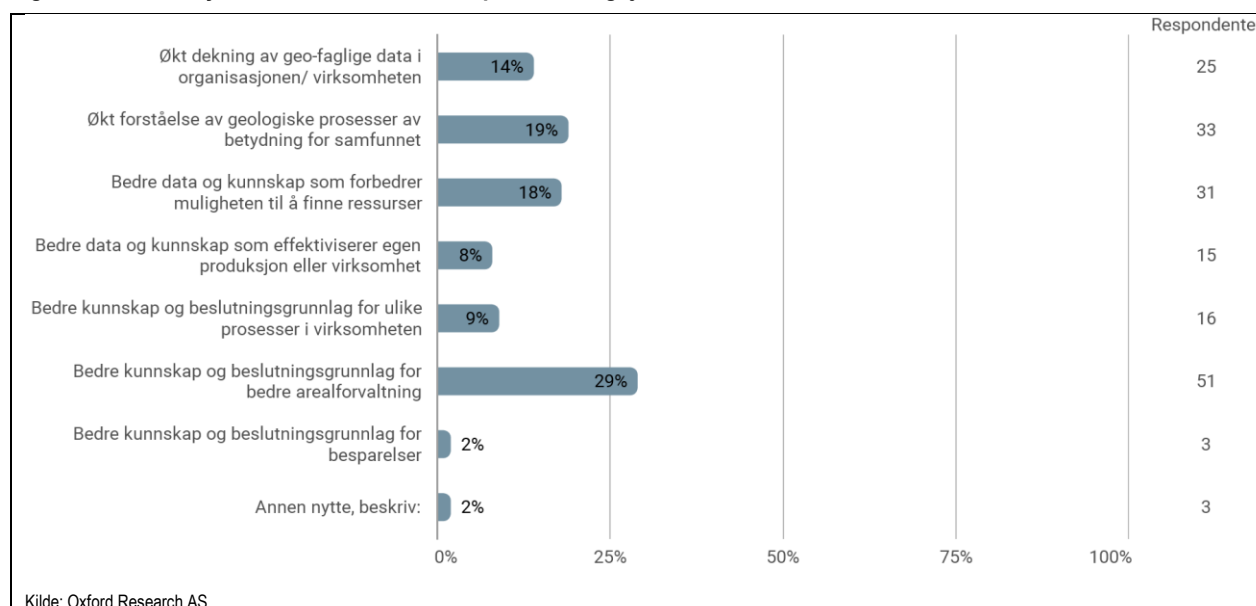


Når vi ser svarene på spørsmålet over, og det forrige spørsmålet om prosessen, i sammenheng, ser vi at brukerne i større grad vurderer produktene som sentrale når de brukes til investeringsbeslutninger, ikke-kommersiell rådgivning, myndighetsutøvelse, tildeling av utvinningstillatelser, forskning og utdanning. Når produktene brukes som sammenlikningsgrunnlag med egne data, i forbindelse med miljøundersøkelser og -overvåking, enkeltsaksbehandling og formidling (utenom undervisning), vurderes produktene som mindre sentrale. Som vist i forrige figur, svarer de fleste at de brukte produktene til enten forberedelse av egne undersøkelser eller til enkeltsaksbehandling. Som regel svarer informantene at produktene i noen grad var sentrale i disse prosessene.

I tillegg til å bidra til ulike prosesser hos brukerne, bidrar NGU-produktene til å styrke organisasjonene på ulike måter. 29 prosent av respondentene svarer at produktene og tjenestene fra NGU bidrar til bedre kunnskap og beslutningsgrunnlag i arealforvaltningen. Videre svarer en del brukere at produktene og tjenestene gir økt forståelse av geologiske prosesser, bedre data og kunnskap for å finne ressurser, og økt dekning av geofaglige data i virksomheten. Enkelte brukere svarer også at virksomheten deres får et bedre beslutningsgrunnlag eller kunnskap som effektiviserer egen produksjon.

Nytten manifesterer seg ulikt, avhengig av brukernes bakgrunn. For eksempel svare brukere fra næringsring og fra kommunene at de får økt dekning av geofaglige data i organisasjonen, men ytterst få i sentralforvaltningen svarer at dette er tilfellet for dem. Sentralforvaltningen får i all hovedsak økt forståelse av geologiske prosesser av betydning for samfunnet, ifølge respondentene. De fleste brukerne med næringsbakgrunn svarer også at NGU gir dem bedre data som forbedrer muligheten til å finne ressurser, mens respondentene fra kommunene mener at de får et beslutningsgrunnlag for bedre arealforvaltning.

Figur 19: Hvilken nytte har din virksomhet av produkter og tjenester fra NGU?



Brukerne ble i spørreundersøkelsen bedt om å svare hvordan deres arbeid hadde vært uten NGU-produkter og/ eller -tjenester. Svarene kan grovt deles inn i to kategorier: brukerne som ikke har et alternativ, og som da hadde fått sterkt redusert nytte og svakere resultater i egen organisasjon, og brukerne som ville ha funnet alternativer.

Flere brukere anser NGU som uerstattelig. For eksempel skriver en bruker: «NGU er den eneste institusjon som har bred nok kompetanse og ressurser til gjennomføring av større kartleggingsprosjekter av mineraler, til rådgivning om mineralske ressurser, samarbeid om nye og tilpassede prosjekter, tilrettelegging for bruk av geodata, etc.» En annen svarer at kartlegging av natur og landskap ville vært betydelig svekket uten NGU sine leveranser. En tredje bruker skriver: «NGU sine produkter er en forutsetning for å kunne forvalte geologiske ressurser fra framtida. Det hadde vært katastrofalt om NGU-produktene ikke var tilgjengelige». Flere næringsaktører understreker at NGU-produktene har gitt enorme besparelser i deres arbeid, og at det er investeringer de ikke hadde gjort uten forkunnskapen de fikk gjennom NGU-produkter.

På motsatt side finner vi imidlertid også brukere som mener at de ville ha gjort arbeidet selv, eller at de hadde klart å finne alternativer. For eksempel skriver en respondent: «Uten NGU sine produkter ville vi utført en del av dette arbeidet selv, da vi har kompetansen til dette», og en annen bruker som også driver med kartlegging, svarer at brukeren ville måtte bruke mer tid på kartlegging selv. Andre brukere er tydelige på at de ville kompensert ved å engasjere konsulenter til å gjøre utredninger eller kartlegginger som i dag utføres av NGU. Dette illustreres av dette sitatet: «Hadde ikke NGU levert tjenestene. hadde det nok dukket opp private aktører som kunne levert deler av tjenestene».

6.5 Samfunnets nytte

NGU anser sin virksomhet som relevant og nyttig på mange samfunnsområder. I årsrapporten for 2017 skriver NGU: «Målet er å oppnå store samfunnsmessige besparelser på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer». Årsrapporten gir flere eksempler på bruker- og samfunnsnytte som springer ut fra NGU-produktene og -tjenestene. Om undergrunnsprogrammet skriver NGU at deres løsning for innrapportering kan gi «lett tilgang til all geologisk informasjon for mange interessenter, inkludert beslutningstakere, planleggere, utbyggere, industri, forvaltning, forskere, innbyggere». Videre heter det i årsrapporten at NGU deltar i prosjekter som kan benyttes til å spore rømt laks, noe som i neste omgang medfører miljøgevinster og økonomiske besparelser. Om MINN- og MINS-programmene skriver NGU at «det vil gjøre det lettere å foreta prioriteringer av arealbruk og gi et tydeligere innsigelsesregime. Brukereffekter er bedre arealplanlegging og mulig næringsutvikling i mineralindustrien». Også i intervjuene og i selvevalueringene tegner NGU et bilde av en leverandør av produkter og tjenester med stor reell og potensiell verdi for samfunnet. Dette illustreres av følgende sitat fra en selvevaluering fra et lag:

Produkter er nyttig for kommuner, SVV, BaneNor, politi, sivilforsvaret for planleggingsprosesser og håndtering av kriser. Produkter bli ofte sitert i avisene, radio og TV, og det er ofte ved siden av journalister at kommuner og sivile personer ringer for å få informasjon. Laget bidrar med utdanning av geologer på doktorgrads- og mastergradsnivå.

I intervjuene og i fritekstsvarene i spørreundersøkelsen gir brukerne flere eksempler på hvordan deres bruk i neste omgang medfører en nytte for samfunnet. Eksempelene kan deles inn i to kategorier: bedre forvaltning og økt næringsaktivitet. For eksempel skriver en forvaltningsaktør at leveransene fra NGU er avgjørende for fremtidig forvaltning av geologiske ressurser. En annen bruker skriver at «NGU-data er en viktig komponent i statlig arealforvaltning, så vel som premissgiver for økt verdiskapning på denne bakgrunn». Flere intervjuede personer i og utenfor NGU ser et stort potensial for bruk av NGU-produkter i kommunene. En bruker forteller følgende:

Nytten for samfunnet hadde økt hvis NGU kan være mer delaktig i arealplanlegging, vernesaker og andre saker der mineraler og samfunn kommer i konflikt. NGU har kompetanse om potensielle ressurser og kan i mange tilfeller være en nøytral part som evaluerer nytteverdi og inngripen i natur. Ved en tidlig involvering av NGU i arealplanlegging, kan senere konflikter unngås.

For næringsaktørene gir NGU-produktene både besparelser (sammenliknet med en situasjon hvor de må hente inn dataene selv) og et utgangspunkt for videre undersøkelser. En bruker forteller at NGU sin kartlegging fører til at mineralressursene foredles. En annen bruker skriver at NGU-produktene «gir økt satsning på leteaktivitet». Det tar tid før kartleggingen munner ut i næringsaktivitet, og det kan ta inntil 15 år før industrien følger etter, forteller en bruker. Kartleggingen «legger til rette for industrien, og deres interesse for mineralene varierer med markedsprisene. Det kan ta fryktelig lang tid fra kartlegging til industrien kommer», ifølge brukeren. Både i intervjuene og i spørreundersøkelsen poengterer brukerne at kartleggingene også bidrar til å øke samfunnets og politikernes aksept og interesse for mineraler og det kommersielle potensialet som ligger i utvinningen. En bruker roser NGU for å ha skapt aksept og forståelse

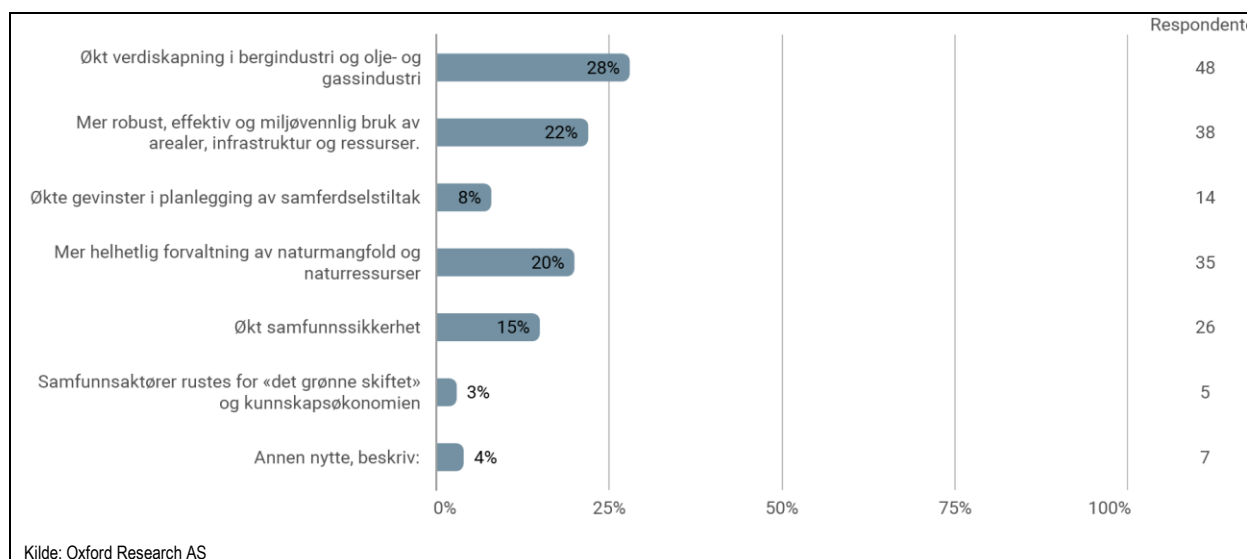
i samfunnet for næringen. Brukeren sier: «NGU sitt arbeid for å formidle mineralenes rolle for det grønne skiftet har vært bra».

Utover nytten i forvaltningen og næringen understreker en bruker også betydningen produktene har i undervisningen og i utdanningen av fremtidens geologer. Brukeren mener at produktene er «verdifulle bidrag til undervisning og utdanning av neste generasjons geofag-eksperter».

Vi har i spørreundersøkelsen bedt brukerne om å ta stilling til hvilke samfunnseffekter som følger av deres bruk av NGU-produkter og -tjenester. Vi ser en viss spredning i svarene, hvor 28 prosent svarer at deres bruk av NGU gir økt verdiskapning i industrien, og 22 prosent mener deres bruk fører til bedre bruk av arealer, infrastruktur og ressurser. Andre brukere svarer at deres bruk av NGU-leveranser gir mer helhetlig forvaltning av naturmangfold og -ressurser, og økt samfunnssikkerhet.

De ulike brukergruppens svar skiller seg fra hverandre når vi ser på bakgrunnen deres. Respondentene med næringsbakgrunn svarer hovedsakelig at deres bruk av NGU-produktene gir økt verdiskapning, mens respondentene i sentralforvaltningen peker på bedre forvaltning av naturmangfold og -ressurser samt planlegging av samferdselstiltak. Brukerne i kommunene svarer at deres bruk fører til økt samfunnssikkerhet.

Figur 20: Hvilken nytte mener du at samfunnet har, med utgangspunkt i din virksomhets bruk av produkter og tjenester fra NGU?



6.6 Evaluators vurdering

Det er vanskelig å gjøre en konkret vurdering av måloppnåelsen for NGU all den tid målsettingene for etaten ikke fungerer som klare referansepunkter. Frem til 2017 har målene vært formulert som rapportering på status, aktivitet og tilstand. Målene tjener ikke til å synliggjøre om etaten beveger seg i riktig retning, og om resultatene er under, på linje med, eller over forventningene. Fra 2018 ønsker departementet at NGU gjør rede for utviklingen på målene. Fra evaluators ståsted er dette et nødvendig skritt i riktig retning.

NGU vurderer selv egen måloppnåelse overordnet sett som god, men mangler en nærmere konkretisering av dette. Når vi legger til grunn NGU sin egen resultatkjede, ser vi at NGU gjennom sine produkter og tjenester gir nytte til brukerne og til samfunnet. Om denne nytten er tilstrekkelig, og om den står i stil med ressursinnsatsen, er imidlertid utfordrende å fastslå.

Måloppnåelsen bør også ses i lys av hvorvidt NGU har forutsetningene for å gjennomføre aktivitetene som støtter opp under målene. Etaten har tilgang på god faglig kompetanse og har formulert en resultatkjede som viser sammenhengen mellom aktiviteter, resultater og effekter. Kompetansen og formuleringen av en eksplisitt resultatkjede kan bidra til måloppnåelse. På samme tid står NGU overfor flere utfordringer som kan hindre måloppnåelse, herunder faglig orientert organisering og manglende prioritering.

Produktene og tjenestene NGU leverer er etterspurt blant brukerne, og anses som regel å ha høy kvalitet. Leveransene fra NGU bidrar i mange sammenhenger til å dekke brukernes behov, og gir verdifulle bidrag til brukernes måloppnåelse. Resultatet blir bedre forvaltning og aktivitet i industrien. NGU anses som en forutsetning og en viktig tilrettelegger for næringsaktivitet. Mange – men ikke alle – brukere anser NGU som uerstattelig, og dermed som den eneste aktuelle leverandøren av produkter og tjenester på et område. Vi finner imidlertid også eksempler der brukerne mener at leveransene kunne ha vært ivaretatt av konsulenter.

Basert på det foreliggende datamaterialet mener evaluator at NGU gir viktige bidrag til at brukerne oppnår sine mål basert på kunnskap om geologiske forhold. NGU sin virksomhet fremstår som nyttig for brukerne. Selv om resultatkjeden kan gi en pekepinn på hvordan nytten henger sammen med NGU sine overordnede mål, mener vi at bruker- og samfunnsnyttene med fordel kan konkretiseres og ses i sammenheng med samfunnsoppdraget. Gjennom en slik systematisering vil helheten av brukernytten synliggjøres på en bedre måte, noe som i neste omgang kan gjøre det lettere å vurdere etatens måloppnåelse.

7. Overordnet konklusjon og anbefalinger

NGU er en organisasjon med lang historie og stor faglig tyngde som leverer produkter og tjenester som er nyttige og relevante for en rekke ulike brukere. På tross av dette, står NGU overfor en situasjon med begrenset økning i kartleggingsgraden og usikkerhet knyttet til leveranse på samfunnsoppdraget.

Overordnet har organisasjonen et utfordringsbilde preget av for lite og for usystematisk kartlegging av norsk geologi, samt uklare roller og grenseflater mot øvrige aktører. Årsaken til dette mener evaluator er å finne i begrenset styring og prioritering internt, kombinert med liten grad av eierstyring.

Evalueringsens hovedkonklusjon er at NGU som organisasjon må videreføre sin faglighet, kvalitet og relevans som leverandør av geologiske data, men innrettes og posisjoneres i tråd med eierdepartementets behov og det utvidede samfunnsoppdraget. NGU bør derfor konsentrere sin virksomhet om kjerneoppgavene. Gjennom en slik fokusering og konsentrering vil man imøtegå elementene i utfordringsbildet og samtidig posisjonere organisasjonen for fremtiden.

NGU har en svært sammensatt brukergruppe, herunder statlige virksomheter, etater og departementer, media, næringen, og til dels kommunesektoren. For evaluator er det imidlertid vanskelig å se en klar grensdragning mellom primære brukere hvis behov for kunnskap om geologiske forhold må tilfredsstilles, og sekundære brukere som kan tilfredsstilles med eksisterende produkter. Leveransene til NVE, Veivesenet og MAREANO-programmet skiller seg ut som primæroppgaver. På samme tid omtales kommunesektoren som en stor potensiell bruker. Spørsmålet som da må avklares er hvorvidt eksisterende produkter og tjenester kan komme til nytte for disse potensielle brukerne, med en lav kostnad for NGU. I fravær av klare avgrensninger av brukergruppene ser evaluator en risiko for at NGU prioriterer egne ressurser på samarbeid med aktører som ikke inngår i den primære målgruppen, og hvor det må antas at bidraget til samfunnsoppdraget blir redusert. Som et verktøy i etatsstyringen og den interne styringen vil NGU og NFD være tjent med å definere primærbrukerne av NGU, og hvis kunnskapsbehov etaten skal prioritere.

Ved å konsentrere virksomheten om kjerneoppgavene som følger av samfunnsoppdraget, vil man for det første ha behov for å definere disse og innrette organisasjonen mot å levere på dem – noe som vil kreve tydeligere ledelse, (eier-)styring og prioritering. For det andre vil en konsentrasjon om kjerneoppgavene fremtvinge en bevissthet knyttet til hvem som er kjernebrukerne. Dette vil rydde i uklarheter knyttet til leveranser og roller i ulike prosjekter, herunder eksternt finansierte prosjekter. For det tredje vil en konsentrasjon om kjerneoppgavene også tydeliggjøre NGU sin rolle og grenseflatene mot øvrige aktører i deres umiddelbare kontekst.

7.1 Anbefalinger

Bakgrunnen for våre anbefalinger er NGU sitt samfunnsoppdrag og effektiv måloppnåelse knyttet til dette. Fra Oxford Research sitt ståsted må eierdepartementet være tydeligere i sin styring av NGU, og gi klare rammer for hva NGU skal gjøre og levere, og til hvem. Departementet må ta stilling til om, og i så i fall hvilken grad, NGU skal være en forskningsinstitusjon, en forvalter, en kartlegger eller en kunnskapsleverandør. Departementets styringssignaler, bestillinger og bevilgninger bør innrettes deretter. Et sentralt spørsmål er hvilken kunnskap samfunnet har behov for, og hvordan NGU skal kunne levere denne kunnskapen. Departementet vil trolig også være tjent med å avklare hvilket forhold NGU skal ha til eksterne finansieringskilder. Evaluator anbefaler at NGU fortsetter å levere relevante produkter og tjenester til dem som etterspør det, men at dette ikke må gå på bekostning av hvordan NGU utfører samfunnsoppdraget. Evaluators anbefaling er at eierdepartementets behov nedfelles i en kartleggingsplan, og at eksterne midler og oppdrag ses i lys av denne.

Det er også viktig at NGU sin rolle og hensynet til samfunnsoppdraget og måloppnåelse følges opp i den interne styringen i NGU. Evaluator mener at NGU har behov for at ledelsen foretar tydelige prioriteringer av hvilke oppgaver NGU skal vektlegge, hva NGU skal levere, og til hvem. Dette bør gi seg utslag i både den interne styringen og i organiseringen. Evaluators anbefaling er at NGU i større grad innrettes for effektiv kartlegging og distribusjon av data, og i mindre grad for forskningsformål.

I vurderingen av hvordan NGU skal være organisert, bør hensynet til effektivitet i måloppnåelse stå sentralt. Dette er viktig for å sikre at tilstrekkelige ressurser settes av for å øke kartleggingsgraden. Det er behov for bedre samordning mellom lagene, både når det gjelder arbeidet med leveranser, og i dialogen overfor eksterne aktører. Evaluators anbefaling er å vurdere en organisasjonsmodell basert på oppgaver og leveranser, fremfor fag.

Videre bør NGU vurdere hvilken rolle og kompetanse laglederne skal ha for å lede lagene på en effektiv måte og i tråd med organisasjonens strategiske målsettinger og leveranser. Ledelsen bør blant annet ta stilling til om åremålsmodellen bør videreføres. Evaluators anbefaling er at åremålsmodellen erstattes med faste lederstillinger.

Måten finansieringsmodellen praktiseres i dag, og da særlig forholdet mellom grunnbevilgningen og utgifter til drift og lønn, skaper utfordringer for NGU sin evne til å etterkomme samfunnsoppdraget. Løsningen på dette ligger i forholdet mellom inntekter fra ulike kilder og utgifter. Når utgifter til drift og lønn legger begrensninger på kartleggingsaktiviteten, må ledelsen vurdere hvorvidt utgiftene er hensiktsmessige, sett i lys av rollen NGU skal ha. Evaluators vurdering er at lønnskostnadene ved NGU i dag er for høye, sett i forhold til behovet for kartleggingsvirksomhet.



DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
Danmark
Tel: (+45) 3369 1369
office@oxfordresearch.dk

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Tel: (+47) 4000 5793
post@oxford.no

SVERIGE

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
103 93 Stockholm
Sverige
Tel: (+46) 08 240 700
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a
00100 Helsinki
Finland
www.oxfordresearch.fi
office@oxfordresearch.fi

BRUXELLES

Oxford Research
C/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
www.oxfordresearch.eu
office@oxfordresearch.eu

LATVIJA

Oxford Research SIA
Vilandes iela 6-1
LV-1010, Rīga, Latvija
Tel.: (+371) 67142503
<http://oxfordresearch.lv>
info@oxfordresearch.lv