



Direktoratet for mineralforvaltning

31. januar

2012

Rapport fra PwCs evaluering av Direktoratet for
mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard

Nærings- og
handelsdepartementet



PricewaterhouseCoopers AS
Postboks 748, Sentrum
NO-0106 Oslo
Tel: 02316 / +47 952 60 000
www.pwc.com

Nærings- og handelsdepartementet
Næringspolitisk avdeling
PB 8014 Dep
0030 Oslo

Oslo, 31. januar 2012

Evaluering av Direktoratet for mineralforvaltning (DMF) - sluttrapport

Denne rapporten er resultatet av en evaluering PricewaterhouseCoopers (PwC) har utført for Nærings- og handelsdepartementet (NHD) i perioden 27. september 2011 til 31. januar 2012.

Den nye mineralloven trådte i kraft 1. januar 2010 og medførte nye oppgaver og nye utfordringer for Direktoratet for Mineralforvaltning (DMF). Departementet ønsket i den forbindelse å undersøke om DMF har de nødvendige ressurser, herunder kapasitet, kompetanse og styringssystemer til å gjennomføre de lovpålagte oppgavene etter mineralloven på en god måte.

I evalueringen har PwC benyttet dokumentstudier og semistrukturerte intervjuer som metoder for datainnsamling. Sentrale informanter har vært ansatte i NHD og DMF i tillegg til interessenter/brukere av direktoratet.

PwC er oppmerksom på at DMF den siste tiden har igangsatt en rekke prosesser knyttet til utarbeidelse av interne plandokumenter og saksbehandlingsrutiner. I evalueringen har vi ikke gjort en vurdering av innholdet av disse dokumentene/rutinene, ettersom arbeidet dels ikke var ferdigstilt, og dels ikke implementert i organisasjonen, i perioden datainnsamlingen fant sted.

Arbeidet er utført av Gunnar Bakkeland, Hege Gabrielsen, Marius Vannebo og Roger Mortensen fra PwC, med førstnevnte som prosjektleder og sistnevnte som ansvarlig partner.

Vi vil takke ansatte ved DMF som har stilt opp i intervjuer. En spesiell takk til konstituert direktør Bård Dagestad for løpende bistand i gjennomføringen av evalueringen.

Avdelingsdirektør Wenche Stenberg og seniorrådgiver Geir Bjarte Sætre har vært våre kontaktpersoner i departementet. Vi takker NHD for et spennende oppdrag og god samhandling underveis i prosjektet.

Med vennlig hilsen

PricewaterhouseCoopers AS



Roger Mortensen
Partner



Gunnar Bakkeland
Prosjektleder

Innhold

Sammendrag.....	6
1. Bakgrunn og tilnærming.....	13
1.1. Om Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF)	13
1.2. Bakgrunn for evalueringen	14
1.3. Undersøkellesdesign	15
1.3.1. Formålet med evalueringen	15
1.3.2. Problemstillinger	16
1.3.3. Avgrensninger	16
1.3.4. Vurderingskriterier	16
1.3.5. Analysebevis.....	17
1.3.6. Metode for gjennomføring	18
1.3.7. Informasjonsinnhenting	19
1.3.8. Forventede funn.....	21
1.3.9. Analysegrunnlag	22
2. Analysebevis	23
2.1. Observasjoner knyttet til organisering	23
2.1.1. Observasjoner fra intervjuer	23
2.1.2. Observasjoner fra dokumentanalyser.....	29
2.2. Observasjoner knyttet til kapasitet og kompetanse	30
2.2.1. Observasjoner fra intervjuer	32
2.2.2. Observasjoner fra dokumentanalyser.....	38
2.3. Observasjoner knyttet til virksomhetsstyring	39
2.3.1. Observasjoner fra intervjuer	39
2.3.2. Observasjoner fra dokumentanalyser.....	43
3. Vurderinger knyttet til evalueringens hovedtemaer	45
3.1. Organisering.....	45
3.2. Kapasitet og kompetanse.....	48
3.3. Virksomhetsstyring.....	51
3.4. Forventede funn.....	54
3.5. Hovedkonklusjon	56
4. Anbefalinger	57
4.1. Organisering.....	57
4.2. Kapasitet og kompetanse.....	58
4.3. Virksomhetsstyring.....	58
5. Veien videre	60

5.1.	NHDs oppfølging	60
5.2.	DMFs oppfølging	61
6.	Vedlegg	63
6.1.	Sammenstilling av observasjoner	63
6.2.	Oversikt tidlighypoteser	66
6.3.	Sammendrag hypotesevurdering	66

Sammendrag

Oppdraget

Direktoratet for mineralforvaltning (DMF) er statens sentrale fagetat for forvaltning og utnyttelse av mineralressursene i Norge og på Svalbard. I den nye mineralloven fra 2010 stimuleres det til økt aktivitet for mineralnæringen. I tillegg innebærer mineralloven modernisering, forenklinger og bedre rammevilkår for næringen ved at antallet lover har blitt redusert fra fem til én. Myndighet etter loven samt Bergverksordningen for Svalbard, er i stor grad lagt til DMF, som fatter de fleste vedtak etter mineralloven og som fører tilsyn med at tiltakshavere driver i samsvar med loven.

Mineralloven og økt aktivitet i næringen innebærer endrede og utvidede arbeidsoppgaver for DMF, noe som har betydning for hvordan direktoratet må innrette sine ressurser og sin kompetanse i årene fremover. Det er i den forbindelse nødvendig at DMF har kapasitet, kompetanse og styringssystemer til å gjennomføre de lovpålagte oppgavene på en god måte. NHD har med bakgrunn i dette formulert følgende *formål* med evalueringen:

- Formålet med evalueringen er å få informasjon om DMF *har riktig kompetanse og kapasitet samt gode nok styringssystemer* til å realisere målsettingene og gjennomføring av pålagte oppgaver som følger av lov, budsjettproposisjon, tildelingsbrev, instruks etc.
- Evalueringen skal også gi en vurdering av *om det er etablert intern styring som tilfredsstillende kravene i Bestemmelser om økonomistyring i staten*, jf. kapittel 2 i Bestemmelsene, og instruks fra Nærings- og handelsdepartementet.

Evalueringen skal bidra til at departementet og etaten får et godt grunnlag for iverksettelse av relevante tiltak slik at DMF er i stand til å realisere måloppnåelsen og ivareta pålagte oppgaver med god kvalitet, både organisatorisk og ressursmessig.

Undersøkellesdesign

Evalueringen er lagt opp som en underveisevaluering som skal gi grunnlag for fremtidige forbedringer. Det ble utarbeidet to problemstillinger som samlet belyser evalueringens formål, jf kap. 1.3.2, og vurderingskriterier ble etablert, jf kap. 1.3.4. Analysebevis, jf kap. 1.3.5, bygger på bruken av aksepterte og vanlig forekommende rammeverk for organisasjonsanalyser, nærmere bestemt en tilpasset EFQM-modell og COSO-rammeverket, jf kap.1.3.6.

Evalueringen er i hovedsak av kvalitativ art, med anvendelse av informasjon fremkommet gjennom intervjuer i tillegg til eksisterende data og informasjon utledet av dokumentstudier, jf kap. 1.3.7. Tidlige hypoteser - forventede funn - ble etablert i forkant av intervjuene, jf kap. 1.3.8.

Det er benyttet en semistrukturert intervjuguide til støtte i intervjusituasjonen, utarbeidet i samarbeid med representanter for NHD. Totalt er 22 personer intervjuet¹. Intervjuene ble gjennomført i november 2011, de fleste stedlige, men også noen per telefon.

¹ PwC vil presisere at utsagn og synspunkter som fremkommer i intervjuene og som gjengis i denne rapporten ikke nødvendigvis representerer departementets offisielle syn. Tilsvarende gjelder for DMF der vi har intervjuet en rekke medarbeidere. Av hensyn til respondentenes anonymitet omtales utsagn fra enkeltindivider eller grupper av enkeltindivider likevel med adressat til virksomheten (NHD oppfatter, NHD mener, DMF erfarer, osv).

Analysebevis

Analysebevis er observasjoner knyttet til evalueringsområdene Organisering; Kapasitet og kompetanse; og Virksomhetsstyring.

For evalueringsområdet **organisering** er følgende observasjoner gjort:

Det finnes et positivt arbeidsmiljø i DMF, dog med begrenset mangfold. DMF preges av at ny leder ikke er på plass.
Respondenter oppfatter at det er lite endringsvilje i deler av DMFs organisasjon, og at DMF fremstår som lite brukerrettet.
Flere respondenter peker på et behov for endring i saksbehandlingsprosessene, samt potensial for tettere samarbeid med Norges geologiske undersøkelse (NGU) og andre institusjoner.
Det er en oppfatning blant sentrale interessenter at DMF i stor grad identifiserer seg med næringen. Kommuner har blandede erfaringer med DMF i forurensings- og sikringssaker.
DMFs kombinerte rolle som rådgiver og utøvende myndighet oppfattes ikke å være et problem.
DMF oppfattes av flere interessenter å ha en viktig rolle som buffer mellom industrien, særinteresser og involverte myndigheter.
Respondenter fra DMF opplever at de bidrar til verdiskapning gjennom rådgivingen og saksbehandlingen. Respondenter fra NHD oppfatter verdiskapingsperspektivet er for lite synlig i DMFs virksomhet.
Respondenter fra DMF opplever at miljødimensjonen i direktoratets arbeid ikke er tydelig kommunisert.
Enkelte kommuner savner en klargjøring av kommunens vs. direktoratets oppgaver, og respondenter fra NHD gir uttrykk for at de i dag utfører arbeid som burde vært utført av DMF.
DMF opplever å ha et godt omdømme blant virksomheter de er i kontakt med.
Av intervjuene kommer det frem at personlige relasjoner har stor betydning for hvordan direktoratet oppfattes.
Blant sentrale interessenter oppfattes DMF å ha et godt rykte i industrien og føre en god dialog om samiske interesser. Det er blandede erfaringer blant brukere når det gjelder direktoratets tilgjengelighet og kommunikasjon.

For evalueringsområdet **kapasitet og kompetanse** er følgende observasjoner gjort:

Mineralloven har medført en betydelig utvidelse av oppgaveporteføljen.
Respondenter i departementet og direktorater oppfatter at det har vært en "vente og se"-holdning i til konsekvensene av ny minerallov.
DMF opplever at de har flere oppgaver som ligger utenfor kjerneoppdraget. Respondenter både fra DMF og NHD mener det er behov for en økning i kapasiteten til å løse oppdraget.

Det kommer frem av intervjuene at det er viktig for bransjens seriøsitet at DMF har nok ressurser til å kunne løse oppgavene de er pålagt, men også at det oppleves vanskelig å forutsi kapasitetsbehovet.
DMF er et lite direktorat med en forholdsvis stor administrasjon.
Det foregår ingen systematisk kompetanseutvikling, og DMF opplever begrensninger i egen kapasitet til å ta i mot nyansatte.
Den bergfaglige kompetansen er en sårbar kjernekompetanse. Bergfaglig kompetanse anses som nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å løse DMFs nye oppgaver.
DMF opplever at de ikke kan tilby konkurransedyktige betingelser.
DMF må foreta prioritering av pålagte oppgaver gitt ressursituasjonen.

For evalueringsområdet **virksomhetsstyring** er følgende observasjoner gjort:

Respondenter fra DMF og industrien ønsker tydeligere styringssignaler fra NHD, og at NHD oppleves å ha vært avventende til å angi retningen for DMF fremover.
Representanter fra NHD har gitt uttrykk for at DMF i stor grad selv har fått legge premissene for egen virksomhet.
Det er behov for å se på hensiktsmessigheten i mål- og resultatstyringssystemet.
Interne styrende dokumenter er av begrenset omfang.
Inneværende års strategiprosess oppleves som positiv av respondentene fra DMF.
Risikovurderinger er implementert som del av planprosessen.
DMF opplever at rutiner på økonomiområdet bør forbedres, og at intern budsjettoppfølging fungerer godt.
Anskaffelser har vært et "problemområde" når det gjelder etterlevelse av regelverk. Her er det iverksatt tiltak.
Etiske retningslinjer i begrenset grad er kjent i organisasjonen.

PwC har vurdert analysebevisene slik for evalueringsområdet **organisering**:

DMF står overfor omstilling som følge av at direktoratet bare delvis har foretatt tilpasninger til endringene som kom med den nye mineralloven. Direktoratets respons på endringene har så langt vært avventende. Dels synes dette å henge sammen med kultur, dels med at omstillingen synes å ha vært lavt prioritert, særlig det første året etter at ny minerallov kom.

Måten roller og ansvar er organisert på tyder ikke på at det foreligger særlige problemer knyttet til utøvelsen av direktoratets roller som hhv. lovforvalter, tilsyn, innsigelsesmyndighet og kompetanseorgan i saker som angår mineralnæringen. Det er imidlertid viktig at grensegangen mellom kommunenes oppgaver og hva DMF har ansvar for blir klart kommunisert, videre at grensen mellom NHD, som ansvarlig fagdepartement for mineralloven, og DMF, som fagdirektorat og forvalter av mineralloven, tydeliggjøres.

Vi har identifisert et effektiviseringspotensial i deler av arbeidsprosessene, blant annet når det gjelder måten saksbehandlingen utføres på. I en situasjon der direktoratet er presset på ressurser er det viktig at saksbehandlingen foregår på en måte som utnytter direktoratets kapasitet og kompetanse på en mest mulig hensiktsmessig måte.

DMF har ikke gjennomført systematiske brukerundersøkelser. Dette gjør det vanskelig å si noe om DMFs stilling blant brukerne og hvordan denne eventuelt har endret seg etter at ny minerallov kom.

PwC har vurdert analysebevisene slik for evalueringsområdet **kapasitet og kompetanse**:

Etter endringene som kom med mineralloven, er det en ubalanse mellom direktoratets pålagte oppgaver og dets ressurser i form av kapasitet og kompetanse. Flere og til dels nye oppgaver har ikke resultert i en tilhørende kapasitets- eller kompetanseøkning. Det er vår vurdering at kapasitet og kompetanse ennå ikke riktig sammensatt eller dimensjonert, to år etter at mineralloven ble innført. Dette forverres av en manglende plan for strategisk, strukturert og systematisert rekruttering og kompetanseutvikling, og av at direktoratet synes å være lite attraktivt i kampen om kompetanse. Kapasitets- og kompetansesituasjonen har bidratt til at departementet har utført/utfører det de anser å være direktoratsoppgaver (forskriftsarbeid, miljøsikringsarbeid).

PwC har vurdert analysebevisene slik for evalueringsområdet **virksomhetsstyring**:

Direktoratet mottar på vanlig måte overordnede mål og krav for sin virksomhet gjennom tildelingsbrevet. Det er mangler i operasjonaliseringen av føringene i tildelingsbrevet som organiseringen av virksomheten og arbeidsprosesser kan ta utgangspunkt i. Verken departementet eller direktoratet har hatt fokus på å utvikle mål- og resultatstyringssystemet som i dag preges av mangel på gode mål og styringsparametre på alle resultatområder (kunder, medarbeidere, samfunn og nøkkelområder).

Det er mangelfull løpende måling av eksterne og interne resultater, og følgelig heller ikke noe godt grunnlag for å vurdere om den styring som skjer, er formålstjenlig og resulterer i god utnyttelse av ressurser stilt til disposisjon. Det finnes ingen registrering av sammenheng mellom aktivitet (arbeidsprosesser) og resultat, som kan benyttes med henblikk på å vurdere effektivisering. Dette må ses i sammenheng med at det inntil nylig ikke har foreligget en strategisk plan for direktoratet. Det er for tidlig å si om planen er formålstjenlig, men den har vesentlige svakheter i sin nåværende form. Det foreligger ingen plan for risikohåndtering, uten at det behøver å ha særlig betydning i en så liten virksomhet.

Det virksomhetsinterne planverket, som må henge sammen med måten direktoratet er organisert på, dekker ikke grunnleggende behov for styring, angivelse av utviklingsretning og prioriteringer.

PwC har også gjort en vurdering av **forventede funn**, jf kap. 3.4. For nærmere begrunnelse vises det til observasjoner fremstilt i kapittel 2, til drøfting i kapittel 3.1 - 3.3, og til rapportens vedlegg.

Konklusjoner

Undersøkelsens mål er belyst gjennom to hovedproblemstillinger, jf. kap. 1.3.2. Basert på informasjon fremkommet gjennom dokumentanalyser og intervjuer har vi gjennomgått de tre evalueringsområdene organisering, kapasitet/kompetanse og virksomhetsstyring, og PwC har vurdert deres betydning for direktoratets måloppnåelse. Oppsummert konkluderes det med følgende svar på problemstillingene:

- *Dagens kapasitet og kompetanse i DMF er ikke dekkende sett i lys av krav til måloppnåelse og pålagte oppgaver. Ny minerallov og økt aktivitet i næringen har ført til flere brukere, økte forventninger, flere tilsynsobjekter og flere arbeidsoppgaver uten en tilsvarende økning i kapasitet og kompetanse.*
- *DMFs organisasjon, styring og organisering av arbeidet kunne vært mer hensiktsmessig innrettet, og i større grad bidratt til å kunne sikre virksomhetens måloppnåelse i tråd med krav.*

Det er vår vurdering at DMF er et relevant virkemiddel i den betydning av relevans som ligger i RØS kapittel 2, når det gjelder departementets arbeid med å oppnå sektorpolitiske mål med mineralnæringen. Det er imidlertid ikke funnet belegg for å si at direktoratets virksomhet er formålseffektiv, dvs. løser samfunnsoppdraget og innfrir pålagte mål og krav. Dette bygger på at det verken er etablert styringsparametre og resultatmål, eller virksomhetsinterne styringssystemer som kan belyse om virksomheten drives formålseffektivt. Det er heller ikke etablert sammenheng mellom aktiviteter og direktoratets produksjon av tjenester.

Det er heller ikke funnet belegg for å si at direktoratets virksomhet er ressurseffektiv, dvs. løser sitt samfunnsoppdrag med en effektiv bruk av statens ressurser. Dette bygger på at det ikke finnes registrerte sammenhenger mellom effekter og ressursbruk, for eksempel tidsbruk og kostnader knyttet til konsesjonsbehandling eller tilsyn.

Anbefalinger

Ut fra de observasjoner vi har gjort gjennom datainnsamlingen og våre vurderinger av disse, mener PwC at DMF, dels på eget initiativ og med de ressurser de har til rådighet, og dels i samarbeid med NHD kan foreta grep internt som vil bidra til bedre måloppnåelse og ressursutnyttelse. Anbefalingene er ordnet i samsvar med de tre evalueringsområdene.

Organisering

PwC har funnet at det er rom for å effektivisere interne arbeidsprosesser. Konkret anbefaler vi at direktoratet fokuserer på:

Administrative samarbeidsformer. Ytterligere samarbeidsmuligheter med NGU på det administrative plan bør vurderes. Også kompetanseutvikling bør være et tema i et tettere DMF/NGU samarbeid.

Saksbehandlingsrutinene. Det er behov for en gjennomgang av saksbehandlingsrutinene. Dels kan arbeidsprosessene effektiviseres ved at DMFs samlede kompetanse anvendes mer målrettet, dels er det behov for mer transparens og læring på tvers i organisasjonen.

Brukerperspektivet bør få større fokus. Det er naturlig ettersom direktoratet har fått utvidet ansvar og dermed flere brukere. Systematiske brukerundersøkelser er et viktig verktøy og en viktig informasjonskilde som bør prioriteres.

Tilsynspraksis. Det er grunn til å vurdere tilsynspraksisen både ut fra et effektiviseringsbehov og ut fra legitimitetshensyn. Direktoratet bør vurdere hensiktsmessigheten av å sette ut enkelte tilsyn eksternt for å avlaste organisasjonen. I tillegg bør man vurdere en rotasjonsordning når det gjelder ansvar for tilsynsobjekter.

Kapasitet og kompetanse

Økt kapasitet og kompetanse. Det er viktig for etatens måloppnåelse at DMF får tilført nødvendige ressurser, øremerket stillinger, for å kunne forvalte mineralloven på en god måte. Før dette skjer, anbefaler vi at departementet pålegger DMF å utarbeide en situasjonsanalyse og tiltaksplan som omfatter behov for kapasitetsøkning så vel som behov for tilførsel av ny kompetanse.

Kompetansestrategi. Det er behov for å utarbeide en (enkel) kompetansestrategi. PwC mener det er behov for at DMF gjennomfører en kartlegging av egen kompetansebeholdning på individ- og gruppenivå. Det bør gjennomføres en kartlegging av hvordan kompetansekravene har blitt påvirket av DMFs nye oppgaver og departementets forventninger til etaten. Det er nødvendig at den spesifikt og konkret adresserer behov i nåtid.

Løpende oppfølging. Departementet bør sette krav til de interne styringssystemene i DMF slik at det er mulig å følge opp situasjonen løpende, foreta prioriteringer og justere kapasiteten ettersom behovet endrer seg. Det vil være naturlig å foreta en ny vurdering av kapasiteten til DMF etter at overgangsperioden for mineralloven utløper i 2014.

Evalueringsav mineralloven. Mineralloven bør evalueres for å se om lovens virkeområde er hensiktsmessig. Det er særlig nedre grense for krav om driftskonsesjon som medfører en forholdsvis stor arbeidsbelastning på små virksomheter og DMF, og som fremholdes å gi begrenset samfunnsnytte.

Virksomhetsstyring

MRS-systemet. NHD bør ta et initiativ for å igangsette en revisjon av dagens mål- og resultatstyringssystem for å kunne måle etatens prestasjoner over tid. NHD bør klargjøre sine forventninger til direktoratet, herunder DMFs rolle i samfunnet og hva brukerne skal kunne forvente av direktoratet. Det bør settes eksplisitte mål på disse områdene.

Styringsdokumenter. Kvalitet og omfang av interne styringsdokumenter må styrkes vesentlig. Styringsdokumenter er kravdokumenter som beskriver prinsipper, handlingsregler, prosedyrer og rutiner som skal etterleves i virksomheten ved utførelse av roller, ivaretagelse av ansvar og gjennomføring av oppgaver. Vi anbefaler at omfanget av styrende dokumenter begrenses til et nivå som oppleves effektivt.

Internkontroll. PwC mener at DMF på evalueringstidspunktet ikke har en tilfredsstillende internkontroll. Det anbefales at ledelsen sørger for at de nødvendige ledelseskontrollene etableres, strategier utarbeides og dokumenteres, risikoanalyser gjennomføres og følges opp, samt at arenaer for informasjonsdeling og kommunikasjon etableres.

Brukerundersøkelser. Resultater fra brukerundersøkelser bør koples med planer for brukerorientering, omdømmebygging, kapasitets- og kompetansedekking.

Veien videre

I departementet og direktoratets oppfølging av evalueringen vil vi å peke på noen enkle og sentrale prinsipper som må ivaretas i det videre planarbeidet:

- Det må utarbeides en tilstrekkelig detaljert prosjektplan for gjennomføringen.
- Det må foreligge enighet om gjennomføringsplanen mellom NHD og DMF, og internt i DMF
- Tillitsvalgte syn må være hensyntatt.
- Mulige barrierer mot en vellykket gjennomføring, og forhold og tiltak som kan understøtte en god omstilling må identifiseres på forhånd.
- Det må utarbeides kriterier for når ønsket endring kan sies å være gjennomført.

- Det må være enighet om hvordan gjennomføringen skal følges opp, herunder hvilken informasjon prosjektansvarlig skal legge frem underveis i gjennomføringen.
- Det må etableres prosedyrer for overføring av ansvar og oppgaver når roller og ansvar endres.

Det vises til kap. 5.1 for en nærmere beskrivelse av NHDs oppfølging, resp. kap. 5.2 for DMFs oppfølging.

1. Bakgrunn og tilnærming

1.1. Om Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF)

Mineralloven forvaltes av Nærings- og handelsdepartementet. Myndighet etter loven samt Bergverksordningen for Svalbard er i stor grad lagt til DMF som fatter de fleste vedtak etter mineralloven og som fører tilsyn med at tiltakshavere driver i samsvar med loven. Departementet er klageorgan for direktoratets vedtak.

DMF er statens sentrale fagetat for forvaltning og utnyttelse av mineralressursene i Norge og på Svalbard. I tildelingsbrevet for 2011 står det at etaten har en betydningsfull oppgave med å oppfylle NHDs overordnede mål innenfor geologi og mineralressursforvaltning om å opprettholde og sikre grunnlaget for verdiskaping basert på samfunnsmessig forsvarlig utvinning og foredling av mineraler. Videre står det at mineralressursene må vurderes i sammenheng med annen arealutnyttelse og ses i et langsiktig perspektiv.

Direktoratet har 17 ansatte og er lokalisert i Trondheim.

DMFs virksomhetsidé er at Norges mineralske ressurser skal forvaltes og utnyttes til beste for samfunnet. Ut fra virksomhetsideen er det fastsatt følgende hovedmål for etatens virksomhet i Fastlands-Norge og på Svalbard:

1. DMF skal effektivt forvalte gitte fullmakter og være sakkyndig organ i saker som angår mineralnæringen
2. DMF skal arbeide for å redusere de miljømessige konsekvensene av mineraluttak og bidra til en balansert miljøforvaltning
3. DMF skal arbeide for økt verdiskaping i mineralnæringen
4. DMF skal arbeide for økt forståelse av mineralnæringens betydning i samfunnet

Årlig rapporterer DMF til departementet i henhold til følgende resultatindikatorer:

- overholdelse av interne saksbehandlingsfrister
- omtale av befaringsaktiviteten
- prosentvis reduksjon av avrenning og forskningsprosjekter ved avrenning
- tall for verdiskapning og sysselsetting på bakgrunn av prospekteringsstøtten
- tall for næringen generelt

1.2. Bakgrunn for evalueringen

Kravet til gjennomføring av evalueringer er fastsatt i Reglement for økonomistyring i staten (RØS) kapittel V § 16, hvorefter alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringen skal således bidra til at departementet og etaten har et godt grunnlag for iverksettelse av relevante tiltak slik at DMF er i stand til å realisere måloppnåelsen og ivareta pålagte oppgaver med god kvalitet både organisatorisk og ressursmessig.

Ny minerallov har endret oppgavene til DMF

Den nye mineralloven fra 2010 har konsekvenser for DMFs arbeid. I den nye loven stimuleres det til økt aktivitet for næringen, blant annet ved at det åpnes for leterett etter grunneiers mineraler uten krav om samtykke. I tillegg innebærer den nye loven modernisering, forenklinger og bedre rammevilkår for næringen ved at antallet lover reduseres fra fem til én. En helhetlig minerallov sikrer også at alle uttak faller inn under samme krav til kompetanse ved utvinning og avslutning av driften, og tilsyn fra DMF. Dette innebærer endrede og utvidede arbeidsoppgaver, blant annet knyttet til tilsyn, noe som har betydning for hvordan direktoratet må innrette sine ressurser og sin kompetanse i årene fremover.

DMF har fått en viktigere rolle i næringspolitikken

Regjeringen har besluttet at Nærings- og handelsdepartementet skal utarbeide en strategi for mineralnæringen. Det tas sikte på at strategien skal ferdigstilles våren 2012. Strategien vil gjennomgå sentrale rammebetingelser for næringen. Den kraftige økningen i råvarepriser de siste årene har gjort at det nå vurderes utvinning fra mange mineralressurser som tidligere ikke ble vurdert som kommersielt interessante. I denne strategien har DMF og andre kompetansemiljøer innenfor mineral- og bergverksnæringen (NGU, NIVA, bransjeorganisasjoner og akademia) en sentral plass. Et tverrfaglig samarbeid anses å være fordelaktig for å kunne ta ut det potensial som mineralnæringen representerer. Strategien skal gi retningen for regjeringens politikk for mineralnæringen, og vil blant annet omhandle:

- Globale trender
- Norske mineralressurser og norsk mineralnæring
- Kartlegging av norske mineralressurser
- Koordinering av relevant regelverk
- FoU og kompetanse

Rolleforståelse og samhandling med interessenter er viktig

Viktige hensyn i den nye mineralloven er næringsutvikling og forsvarlig drift, både når det gjelder miljøhensyn og sikkerhet. DMF skal forvalte loven, og håndtere dels motstridende interesser i forhold til denne. Hvordan direktoratet håndterer denne rollen, og hvordan de evner å kommunisere med interessentene, har betydning for legitimiteten i arbeidet.

1.3. *Undersøkellesdesign*

Nedenfor beskrives undersøkelsens design og metode for gjennomføring. Arbeidet med undersøkelsesdesignet sikrer at evalueringen får en klar sammenheng mellom mål, problemstillinger, vurderingskriterier, analysebevis og vurderinger. Metode for gjennomføring beskriver hvordan evalueringen er gjennomført, herunder hvordan informasjon som er nødvendig for å belyse evalueringens problemstillinger er fremskaffet.

Seks designelementer beskrives i undersøkelsesdesignet:

1. Formålet med evalueringen
2. Hvilke problemstillinger som skal undersøkes
3. Hvilke vurderingskriterier som er aktuelle å benytte
4. Hvilke analysebevis skal fremskaffes for vurderingsformål
5. Metode for gjennomføring
6. Forventede funn (tidlighypoteser)

Disse elementene gjennomgås systematisk i det påfølgende.

1.3.1. *Formålet med evalueringen*

Den nye mineralloven trådte i kraft 1. januar 2010 og medførte nye oppgaver og nye utfordringer for direktoratet. Det er i den forbindelse nødvendig at DMF har ressurser², herunder kapasitet, kompetanse og styringssystemer til å gjennomføre de lovpålagte oppgavene etter mineralloven på en god måte.

NHD har med bakgrunn i dette formulert følgende *formål* med evalueringen:

- Formålet med evalueringen er å få informasjon om hvorvidt DMF *har riktig kompetanse og kapasitet samt gode nok styringssystemer* til å realisere målsettingene og gjennomføring av pålagte oppgaver som følger av lov, budsjettproposisjon, tildelingsbrev, instruks etc.
- Evalueringen skal også gi en vurdering av *om det er etablert intern styring som tilfredsstillende kravene i Bestemmelser om økonomistyring i staten*, jf. kapittel 2 i Bestemmelsene, og instruks fra Nærings- og handelsdepartementet.
- Evalueringen skal bidra til at departementet og etaten har et godt grunnlag for iverksettelse av relevante tiltak slik at DMF er i stand til å realisere måloppnåelsen og ivareta pålagte oppgaver med god kvalitet både organisatorisk og ressursmessig.

² Ressurser i betydningen innsatsfaktorer

1.3.2. Problemstillinger

Undersøkelsens mål er belyst gjennom følgende to problemstillinger:

1. I hvilken grad dagens kapasitet og kompetanse i DMF er dekkende sett i lys av krav til måloppnåelse og pålagte oppgaver gjennom budsjettproposisjonen, tildelingsbrev og mineralloven.
2. I hvilken grad DMFs organisasjon, styring og organisering av arbeidet er hensiktsmessig og kan sikre virksomhetens måloppnåelse i tråd med krav i budsjettproposisjonen, tildelingsbrev og mineralloven og utfordringer i forvaltningen av mineralområdet, jf kapittel 2 i Bestemmelser om økonomistyring i staten.

1.3.3. Avgrensninger

Overordnet sett handler denne evalueringen om å vurdere direktoratets relevans og formålseffektivitet, og i noe mindre grad om ressurseffektivitet.

Med *relevans* forstås hvorvidt DMF, gjennom sin virksomhet og innenfor Stortingets vedtak og forutsetninger, er et relevant virkemiddel i departementets arbeid med å oppnå sektorpolitiske mål med mineralnæringen.

Med *formålseffektivitet* forstås hvorvidt DMF gjennom sin virksomhet løser samfunnsoppdraget og innfrir pålagte mål og krav.

Med *ressurseffektivitet* forstås i hvilken grad ressursene brukes effektivt, altså hvorvidt DMF når sine mål med en fornuftig ressursinnsats.

Evalueringen er en underveiseevaluering som skal gi grunnlag for fremtidige forbedringer. Primært rettes derfor fokus mot nåsituasjonen som utgangspunkt for å vurdere fremtidens behov. Når det gjelder endringer i oppgaver som har fulgt av ny minerallov har vi relatert oppgavemengden i dag til situasjonen før mineralloven kom, og således gått noe tilbake i tid.

Når det gjelder brukerperspektivet har vi henvendt oss til et begrenset antall brukere og interessenter og spurt dem om deres erfaringer med DMF. Vi vil understreke at utvalget ikke er representativt for et fullstendig bilde av hvordan brukerne oppfatter direktoratet. Det har heller ikke vært en del av evalueringens mandat, og ville krevd en mer omfattende og systematisk tilnærming til direktoratets brukere og interessenter.

1.3.4. Vurderingskriterier

Kravet til måloppnåelse, jf *problemstilling 1*, er å finne i Prop. 1 S, operasjonalisert og formidlet gjennom krav formulert i tildelingsbrevet, som samlet utgjør det normative grunnlaget for å vurdere måloppnåelse i det enkelte budsjettår.

Oppgaver pålagt DMF å gjennomføre, jf *problemstilling 1*, er gitt i tildelingsbrevet med grunnlag i Prop. 1 S, og utgjør det normative grunnlaget for vurdering av oppgavegjennomføring, både i det årlige perspektivet (proposisjon og tildelingsbrev) og ut over ettårsperspektivet (mineralloven).

Problemstilling 2 legger til grunn at det er en sammenheng mellom organisasjon, organisering og styring på den ene side, og måloppnåelse på den andre. Hensiktsmessighet betraktes ut fra grad av måloppnåelse; lav måloppnåelse - lite hensiktsmessig, osv, da et normativt grunnlag for vurderingen vanskelig lar seg stille opp. Derfor er vurderingene bygget på bruken av aksepterte og vanlig forekommende rammeverk for organisasjonsanalyser, nærmere bestemt en tilpasset EFQM-modell³ og COSO-rammeverket⁴.

1.3.5. Analysebevis

Analysebevis er informasjon av ulik art, sammenstilt i form av observasjoner som nyttes i vurderingen av problemstillingene som følger av evalueringens formål.

For å besvare *problemstilling nr. 1* ble det lagt opp til å innhente informasjon om:

- a) resultater for styringsparametre knyttet til de enkelte mål og krav
- b) gjennomføring av pålagte oppgaver der hvor det ikke er gitt spesifikke styringsparametre eller målsatte krav
- c) forvaltning og utvikling av direktoratets kunnskap og kompetanse

For å besvare *problemstilling nr. 2* ble det lagt opp til å innhente informasjon om:

- a) arbeidsprosesser direktoratet utfører ifm. innfrielse av mål og krav
- b) kapasitet og kapasitetsutvikling målt i årsverksendringer innen DMFs arbeidsprosesser/funksjonsområder
- c) standardisering, forenkling og forbedring av prosesser, eliminering og automatisering av arbeidsoppgaver
- d) økning i antall og omfang av oppgaver
- e) organisering av roller, ansvar og oppgaver, og grensesnittet mellom direktoratet og samarbeidende virksomheter
- f) anvendelse av teknologi og planverk, styring og virksomhetsintern kontroll
- g) direktoratets praktisering av mål- og resultatstyring
- h) direktoratets potensielle rollekonflikter; organisering og utøvelse av vedtaksmyndighet vs. tilsynsmyndighet, samt ivaretagelse av god miljøforvaltning vs. økt aktivitet og verdiskapning i mineralnæringen

³ EFQM-modellens struktur bygger bl.a. på ni kriterier. Disse brukes for å vurdere virksomheten og identifisere utviklingspotensialet slik at forbedringer kan gjennomføres. Kriteriene inkluderer fem virkemidler: lederskap, policy og strategi, medarbeidere, samarbeidspartnere og andre ressurser, samt prosesser. I tillegg kommer fire resultatområder: resultater kunder, resultater medarbeidere, resultater samfunnet, resultater nøkkelområder. EFQM-modellen er utviklet av The European Foundation for Quality Management (EFQM) sammen med ledende europeiske virksomheter og EU. Betegnes også EFQM Excellence Model, EFQM Business Excellence Model, EFQM excellence-modellen.

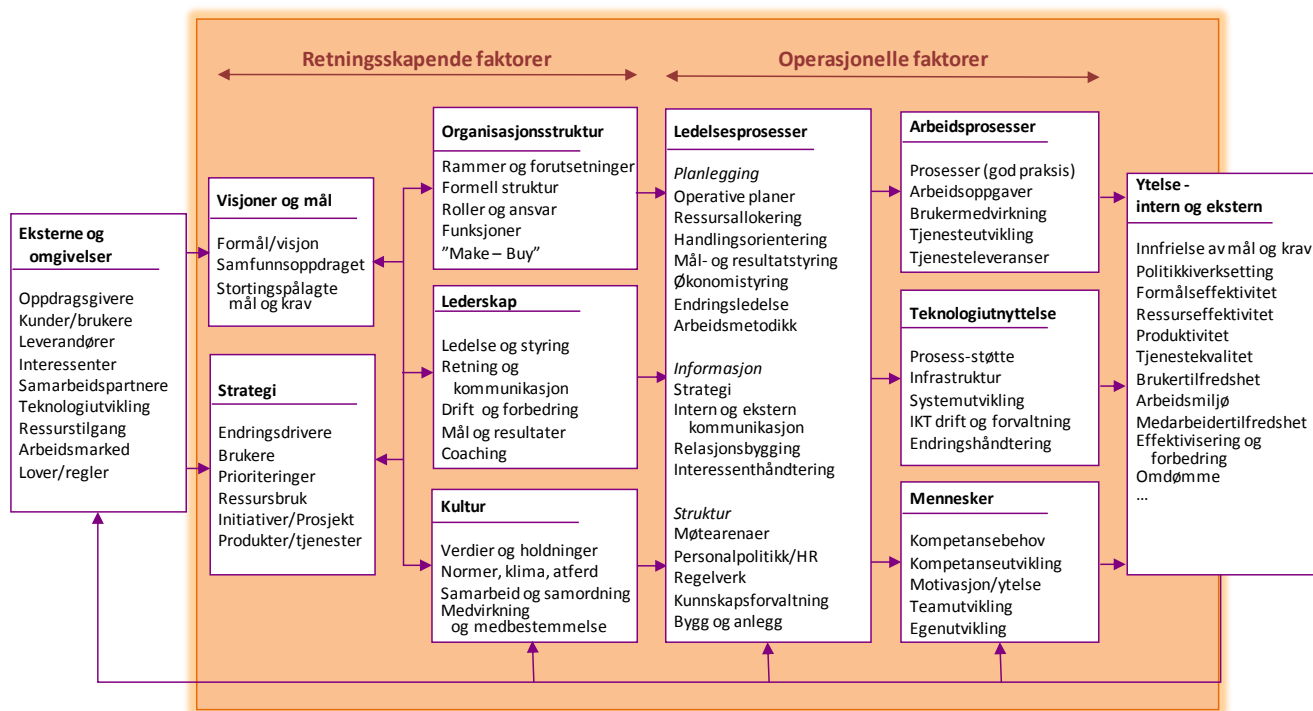
⁴ COSO (the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission); COSO – Internkontroll – et integrert rammeverk, 1992. Rapporten definerer internkontroll som en prosess - igangsatt og gjennomført av virksomhetens styre, ledelse og ansatte. Den utformes for å gi rimelig grad av sikkerhet for måloppfyllelse innen områdene: målrettet og kostnadseffektiv drift, pålitelig finansiell rapportering og overholdelse av gjeldende lover og regler. Sentrale komponenter er kontrollmiljø, risikovurderinger, kontrollaktiviteter, kommunikasjon og overvåking.

1.3.6. Metode for gjennomføring

Den viktigste informasjonskilden i denne evalueringen har vært samtaleintervjuer, men kvalitative intervjuer alene gir gjerne svakere analysebevis enn analysebevis frembrakt gjennom andre metoder (kvantitative). Det ble derfor lagt opp til innsamling av informasjon gjennom en kombinasjon av individuelle og gruppeintervjuer, dokumentstudier og erfaringer fra lignende gjennomganger.

Gjennomføring av kartlegging knyttet til *problemstilling 1* baserer seg på dokumentanalyser, individuelle og gruppeintervjuer. Analyse og vurdering gjøres med utgangspunkt i observasjoner utledet fra intervjuer og dokumentstudier og, der det er relevant, trekkes det på PwCs egne erfaringer fra tilsvarende gjennomganger, både innen- og utenfor NHDs politikkområde.

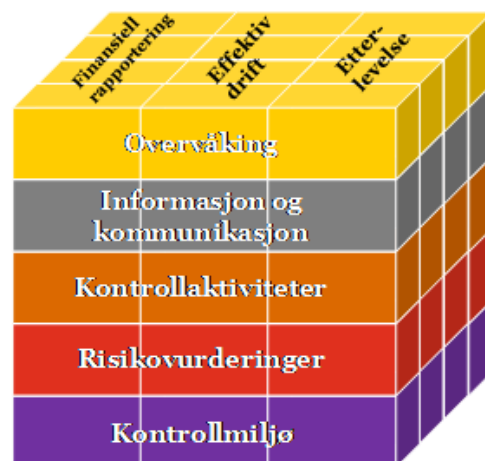
Gjennomføring av kartlegging knyttet til *problemstilling 2* baserer seg på anvendelse av den tilpassede EFQM-modellen, jf nedenstående figur, når det gjelder informasjon om direktoratets organisasjon og organisering.



Gjennomføring av kartlegging knyttet til styringsaspektet i *problemstilling 2* baserer seg på anvendelse av COSO-rammeverket, jf figur, når det gjelder informasjon om direktoratets

- interne miljø
- gjennomføring av risikovurderinger og kontrollaktiviteter
- informasjon og kommunikasjon
- oppfølging av styrings- og kontrollsystemer

Også her benyttes individuelle og gruppeintervjuer i tillegg til dokumentanalyser.



1.3.7. Informasjonsinnhenting

Evalueringen er utført som en underveisevaluering med en deskriptiv tilnærming. Tilnærmingen muliggjør en balansering av nåsituasjon og historikk med vekt på nåsituasjonen.

Evalueringen er i hovedsak av kvalitativ art, med anvendelse av informasjon fremkommet gjennom intervjuer i tillegg til eksisterende data og informasjon utledet av dokumentstudier. Kvantitative data foreligger i liten grad, men har vært benyttet i noen grad i forbindelse med observasjoner knyttet til styringsparametre. Det trekkes også på krav og føringer i styrende dokumenter.

Samtaleintervju er en relevant metode når det søkes viten om hvordan eller i hvilken grad fenomener, atferd og/eller handlinger forekommer, oppfattes og/eller begrunnes. Det er en hensiktsmessig form for informasjonsinnsamling ut fra situasjonsbestemte faktorer som informasjonens art, intervjuobjektens høye kunnskap om egen og DMFs situasjon. Ved intervju er det også større mulighet for å få svar på spørsmål som i utgangspunktet kan oppfattes uklare; det gir rom for å rydde opp i uklarheter der og da, men grundigheten går gjerne på bekostning av antall svar. Kompleksiteten i den etterspurte informasjonen gjør bruk av mer distanserte metoder som spørreundersøkelse lite aktuelt. Forholdsvis få intervjuobjekter gjør også at intervjuer er mest aktuelt.

Det benyttes en semistrukturert intervjuguide til støtte i intervjusituasjonen, utarbeidet i samarbeid med representanter for NHD. Strukturert / ustrukturert sier blant annet noe om hvor nøye spørsmålene er planlagt, i betydningen hva en skal spørre om, antall spørsmål, rekkefølgen av spørsmålene, i hvilken grad det kan være behov for oppfølgende spørsmål avhengig av responsen. Intervjuguiden er bygd opp tematisk. Temaer og spørsmål er utviklet med formål å fremskaffe analysebevis, dvs. observasjoner utledet fra respondentenes svar på intervju spørsmålene. Intervjuguiden ble tilpasset de ulike respondentgruppene.

Totalt er 22 personer intervjuet. Utvalget av respondenter ble foretatt i samråd med NHD. Intervjuene ble gjennomført i november 2011, de fleste stedlige, men også noen per telefon. I gjennomføringen av intervjuene har evalueringsteamet deltatt med to eller tre personer.

PwC har intervjuet utvalgte representanter fra NHD som representerer ulike deler av organisasjonen. Dette har vært nødvendig for å få et helhetlig bilde av ulike dimensjoner knyttet til DMFs virksomhet.

PwC vil presisere at utsagn og synspunkter som fremkommer i intervjuene og som gjengis i denne rapporten ikke nødvendigvis representerer departementets offisielle syn. Tilsvarende gjelder for DMF der vi har intervjuet enn rekke medarbeidere. Av hensyn til respondentenes anonymitet omtales utsagn fra enkeltindivider eller grupper av enkeltindivider likevel med adressat til virksomheten (NHD oppfatter, NHD mener, DMF erfarer, osv).

Temaer knyttet til organisering springer hovedsakelig ut av EFQM-modellen, og dreier seg om direktoratets:

- struktur og organisering av roller og ansvar
- kultur og dynamikk
- arbeidsprosesser
- brukerfokus
- rolleforståelse

Intervjuguiden konkretiserer temaene i form av spesifikke intervju spørsmål. Observasjoner og funn knyttet til disse temaene vil være uttrykk for hvor godt organiseringen reflekterer målene med virksomheten, samtidig som vi vil kunne peke på eventuelle forbedringstiltak knyttet til organisering av tjenesteproduksjonen.

Temaer knyttet til kapasitet og kompetanse springer dels ut fra EFQM-modellen, men i tillegg er de situasjonsbestemte for organisasjonen som evalueres, og dreier seg om:

- I hvilken grad kapasitet og kompetanse er riktig sammensatt, dimensjonert og anvendbar i en situasjon preget av endrede oppgaver
- I hvilken grad man har en strategisk, strukturert og systematisert kompetanseutvikling
- I hvilken grad det er balanse mellom oppgaver og ressurser målt som kapasitet og kompetanse
- Hvilke endringer har kommet / vil komme på DMFs virkeområde med betydning for kapasitet og kompetanse
- Fordelingen av kapasitet og kompetanse mellom departement, DMF og tilgrensende virksomheter
- I hvilken grad direktoratet er attraktiv i kampen om kompetanse
- I hvilken grad organiseringen av kapasitet og kompetanse er fleksibel, stilt overfor endringer på etatens virkeområde

Observasjoner og funn knyttet til disse temaene vil belyse hvordan organiseringen henger sammen med kapasitet og kompetanse, hvorvidt alternativer til dagens organisering eksisterer, i hvilken grad det finnes standardiserte prosesser som kan gi høy brukertilfredshet; hensiktsmessig spesialisering og arbeidsdeling; effektive administrative funksjoner, og en fleksibel organisasjon som løpende kan møte krav til omstilling.

Temaer knyttet til virksomhetsstyring⁵ er todelt:

1. En del omhandler styringsdialogen mellom departementet og DMF⁶, herunder:
 - NHDs rolle som premissgiver
 - DMFs virksomhetsinterne respons på rammer, krav og styring
 - Styringssystemer og resultatmåling
2. Den andre delen omhandler virksomhetsinterne mål- og resultatstyringen⁷ samt internkontroll

Den virksomhetsinterne mål- og resultatstyringen operasjonaliseres ved at evalueringen tilrettelegges for å belyse i hvilken grad DMF kjennetegnes ved å ha:

- Klare overordnede mål som organiseringen kan ta utgangspunkt i
- En klar strategi
- Gode styringsparametere og passende ambisjonsnivå for disse
- Løpende måling av eksterne og interne resultater og gir det en hensiktsmessig styring
- Løpende oppfølging av styringsparametere

Når det gjelder operasjonaliseringen av internkontroll har vi benyttet oss av den kunnskapen vi ervervet gjennom evalueringen av den etablerte internkontrollen i Bergvesenet i 2008/2009, dvs. like før den nye mineralloven trådte i kraft og DMF ble etablert.

Bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 2.4 Intern kontroll⁸ peker på at for å kunne utøve nødvendig internkontroll, skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak med fokus på blant annet følgende faktorer:

- Hvilken kompetanse og holdning har ledelsen og ansatte i DMF til resultatoppfølging og kontroll?

⁵ jf. bl.a. RØS § 4 om grunnleggende styringsprinsipper

⁶ jf. bl.a. BØS kapittel 1 om departementets styring av virksomheter

⁷ jf. bl.a. BØS kapittel 2 om virksomhetens interne styring

⁸ RØS § 14 angir også konkrete krav til statlige virksomhetens internkontroll

- Er det gjennomført risikoanalyser som identifiserer hvilke faktorer som kan forhindre måloppnåelse, samt iverksatt korrigerende tiltak?
- Er det etablert prosesser som sikrer en hensiktsmessig arbeidsdeling og produktivitet?
- Er det etablert informasjonsrutiner som sikrer at viktig og riktig informasjon av betydning for måloppnåelse er kommunisert på en effektiv måte?
- Lagres og behandles vesentlig informasjon på en måte som sikrer konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet?

Observasjoner og funn knyttet til disse temaene vil belyse modenhetsgraden i direktoratets internkontroll. COSO-rammeverket ligger til grunn for statens økonomiregelverk⁹, og observasjoner og funn vil kunne kaste lys over eventuelle avvik mellom praksis og det normative grunnlaget representert ved statens økonomiregelverk.

1.3.8. Forventede funn

Dokumentanalyser og eksplorative intervjuer ved undersøkelsens start pekte i retning av noen observasjoner som ble tatt med i utviklingen av intervjuguide. Disse observasjonene er operasjonalisert i form av tidlige hypoteser om direktoratets kapasitet og kompetanse, kompetanseutvikling, mangler ved styrende dokumenter og virksomhetens planverk, balansen mellom oppgaver og ressurser, samarbeid med andre virksomheter, mulige rollekonflikter, og direktoratets omdømmebygging. Tidlighypotesene er:

1. *Systematisk kompetanseutvikling må få større betydning og gis større oppmerksomhet fordi det vil påvirke DMFs prestasjon*
2. *Svakheter og mangler ved utformingen av styrende dokumenter skaper et selvstyrt direktorat*
3. *Et svakt virksomhetsinternt planverk i DMF forsterker konsekvensene av mangler ved styrende dokumenter*
4. *Det er ikke balanse mellom DMFs oppgaver og tildelte ressurser*
5. *Det foregår ingen systematisk risikostyring*
6. *Rolleblanding og kompetansemangel vil føre til at direktoratets legitimitet svekkes over tid*
7. *Mer samarbeid med andre virksomheter kan avhjelpe ressurssituasjonen på kort sikt*
8. *Arbeidet med omdømmebygging og brukerorientering gis for lav prioritering*
9. *DMF er lite synlig i forhold til målet om å arbeide for økt verdiskaping/økt forståelse for mineralnæringens betydning i samfunnet.*

I undersøkelsen er disse tidlighypotesene søkt verifisert eller forkastet gjennom spørsmål som belyser den enkelte hypotesen. Vi presiserer at bruken av tidlighypoteser ikke er en begrensning av undersøkelsen, men er en del av den metodiske gjennomføringen, og er forutsatt å gi informasjon som senere kan benyttes i vurderingene knyttet til evalueringens to problemstillinger. Det fremkommer observasjoner som ikke bare er knyttet til tidlighypotesene, som er med på å gi et bredt bilde av direktoratet.

⁹ Reglement for og bestemmelser om økonomistyring i staten.

1.3.9. Analysegrunnlag

Analysegrunnlaget som har vært benyttet i gjennomføringen av evalueringen består av:

1. Åpne dokumenter, herunder:
 - a. Prop. 1 S for budsjettårene 2009, 2010 og 2011
 - b. Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsett 12. desember 2003, med endringer senest 14. desember 2006
 - c. Ot.prp. nr. 43 (2008-2009), Om lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven)
 - d. FOR 2009-12-23 nr 1842: Forskrift til mineralloven
 - e. Eksterne årsrapporter for 2009 (Bergvesenet) og 2010 (DMF)
 - f. Bergvesenets serviceerklæring, datert 7. november 2001
2. Interne dokumenter, herunder:
 - a. Årsrapport til NHD for årene 2008 og 2009 (Bergvesenet), og 2010 (DMF)
 - b. Referat fra etatsmøter 10. juni og 28. november 2008, 17. juni og 25. november 2009, 4. juni og 17. november 2010, og 17. juni 2011
 - c. Tertialrapport for 1. og 2. tertial 2011
 - d. Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Bergvesenet med Bergmesteren for Svalbard. Fastsett av Nærings- og handelsdepartementet 4. oktober 2004
 - e. Interninstruks for økonomiforvaltningen i DMF med Bergmesteren for Svalbard, datert 25. januar 2010
 - f. Strategisk plan for DMF 2012-2014
 - g. Virksomhetsplan for DMF 2011
3. Utredninger og rapporter, herunder:
 - a. Bedre statlig styring – erfaringer og resultater, Statskonsults rapport av 31.04.04
4. Semistrukturerte dybdeintervjuer:
 - a. Direktoratet for mineralforvaltning
 - i. Direktør
 - ii. Rådgiver/økonomiansvarlig
 - iii. Fire bergingeniører/ saksbehandlere
 - iv. Foreningsleder, Tekna
 - v. Bergmester, tidligere direktør
 - vi. Kontorleder DMF
 - b. Gruppeintervjuer og individuelle intervjuer med representanter fra Næringspolitisk avdeling; seksjon for bransjer og miljø og Administrasjonsavdelingen i Nærings- og handelsdepartementet
 - c. Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif)
 - d. Norges Geologiske Undersøkelser (NGU) (per telefon)
 - e. Norsk Bergindustri
 - f. Sametinget (per telefon)
 - g. Finnmarkseiendommen (per telefon)
 - h. Holtålen kommune (per telefon)
 - i. Sokndal kommune (per telefon)
 - j. Meldal kommune (per telefon)

2. Analysebevis

I dette kapitlet presenteres analysebevis: observasjoner fra gjennomgangen av de tre evalueringsområdene; 1) organisering, 2) kapasitet og kompetanse, og 3) virksomhetsstyring. De er behandlet tematisk i tråd med den struktur som er trukket opp i kapitlet om metodisk tilnærming. Vurderingskriterier er angitt i kapittel 1.3.4.

Analysegrunnlaget består dels av informasjon fremkommet fra intervjuer og dels av relevante styringsdokumenter som årlige budsjettproposisjoner og tildelingsbrev, rapporteringer samt virksomhetsinterne dokumenter.

Informasjonen fremkommet i intervjuene er anonymisert. Det vil ikke nødvendigvis være en garanti for at enkeltinformasjoner ikke kan spores tilbake til intervjuobjekt.

2.1. Observasjoner knyttet til organisering

Dette delkapitlet tar for seg den virksomhetsinterne organiseringen av Direktoratet for mineralforvaltning, hvorvidt denne er hensiktsmessig og bidrar til måloppnåelse i henhold til krav i budsjettproposisjonen og tildelingsbrev.

2.1.1. Observasjoner fra intervjuer

Arbeidsmiljø/ kultur

Positivt arbeidsmiljø med begrenset mangfold

I intervjuene gir de ansatte uttrykk for at det eksisterer et positivt arbeidsmiljø. Dette understøttes også av et relativt lavt sykefravær (under tre prosent) og en relativt høy gjennomsnittsalder (56 år). Samtidig gir flere uttrykk for at det til en viss grad eksisterer ulike kulturer internt i DMF, som byr på enkelte styringsmessige utfordringer i den endringsprosessen direktoratet er inne i. Departementet oppfatter at det er begrenset mangfold i organisasjonen som preges av et tungt bergfaglig miljø. Tidligere leder har hatt en sterk posisjon faglig og kulturelt og har preget miljøet i organisasjonen.

Mangfold når det gjelder alder, kjønn og faglig bakgrunn anses av departementet å være viktig for at direktoratet skal kunne utføre sine oppgaver på en hensiktsmessig måte og samtidig være en attraktiv arbeidsplass. I direktoratet er det mer delte meninger om behovet for et større mangfold blant de ansatte.

Blant interessentene er meningene noe delt, men miljøet beskrives gjennomgående som faglig sterkt og med en tilhørende faglig stolthet, men med liten grad av mangfold og nytenkning. En interessent peker på at det kan være tendenser til en "machokultur" som kan være et hinder for at yngre og kvinner tiltrekkes direktoratet.

Direktoratet preges av at ny leder ikke er på plass

Flere av de ansatte etterlyser den eksterne utlysingen av direktørstillingen. Disse gir uttrykk for at det ville vært positivt for direktoratet om det kom inn en etatsleder med ekstern bakgrunn. Andre mener fungerende leder har tilført organisasjonen en nødvendig fornying og omstilling. Enkelte uttaler at de oppfattet konstitueringen av ny leder som en lite transparent prosess, samtidig som de registrerer at

konstitueringen har blitt forlenget, noe det stilles spørsmål ved. Generelt er inntrykket at de ansatte ser frem til å få avklart ledersituasjonen.

NHD oppfatter at det er lite endringsvilje i deler av DMFs organisasjon

Departementet opplever direktoratet som noe introvert og lite synlig i samfunnet, sammenliknet med eksempelvis NGU. Organisasjonen har ikke i tiltrekkelig grad tilpasset seg sin nye rolle. Miljøet er preget av sterk bergfaglig kompetanse der det har vært rom for at den enkelte saksbehandler har funnet sin måte å jobbe med saker på. Med ny minerallov er det behov for større vekt på forvaltningskompetanse, noe departementet oppfatter at DMF ikke vektlegger på samme måte som det bergfaglige. Departementet oppfatter at DMF kunne vært noe tidligere ute når det gjelder å tilpasse organisasjonen til nye oppgaver som følger av ny minerallov, ettersom dette arbeidet har vært kjent for DMF i lang tid før loven trådte i kraft. I følge departementet preges organisasjonen av liten grad av skriftlighet og strukturene har i stor grad vært definert av enkeltindividers måte å gjøre ting på. Departementet oppfatter at dette har fungert så lenge etaten var liten og oppgavene var mer begrensede, men at dette bildet nå er endret og at deler av organisasjonen ser ut til å være lite positivt innstilt til nødvendige omstillinger.

Arbeidsprosesser

Direktoratet fremstår som lite brukerrettet

For å fremstå som en tilgjengelig rådgiver og samarbeidspartner for kommuner og industrien, mener direktoratet at de med fordel kunne lagt mer vekt på brukerperspektivet, og det å legge til rette for verdiskaping i mineralnæringen. Dette kan gjelde alt fra forenkling av "bergspråket" til portalløsninger. Inntil for et par år siden foregikk kommunikasjonen med brukerne om statistikkinnhenting per brev, noe som også gav lav responsrate. Brukerundersøkelser har ikke vært gjennomført, noe som gjør at både direktoratet og departementet har lite kunnskap om DMFs stilling blant sentrale brukergrupper. Direktoratet fremholder at de alltid har vektlagt å fremstå som en hjelpsom og tilgjengelig etat overfor næringen.

Inntrykket blant departementet og interessentene styrker observasjonen og beskriver gjennomgående at direktoratet ikke har prioritert en moderne brukerfront og informasjonsteknologi. Flere peker imidlertid på at dette er blitt bedre og at rollen direktoratet har som forvalter av mineralloven, ikke nødvendigvis tilsier at direktoratet skal ligge langt fremme på dette området. Flere viser til NGU, som er mer synlig utad, men som også har en annen type rolle. Direktoratet oppfattes gjennomgående som villige til å delta på eksterne arrangementer, men det kan synes som om dette arbeidet er blitt noe nedprioritert de siste par år. Interessenter peker på at direktoratet oftere enn før takker nei til eksterne arrangementer som følge av kapasitetsbegrensinger.

Det er identifisert et behov for endring i saksbehandlingsprosessene

Per i dag er det bergingeniørene som utfører det meste av saksbehandlingen i direktoratet. I følge direktoratet gjennomføres saksbehandlingen på samme måte som den alltid har vært utført, og preges i stor grad av den enkelte saksbehandlers måte å jobbe på. Flere oppgaver som følge av ny minerallov har gjort det nødvendig å fokusere på å effektivisere saksbehandlingen. Det er delte meninger i direktoratet om hvilken kompetanse som er nødvendig for å gjennomføre saksbehandlingen på en hensiktsmessig måte. Dels er holdningen at det kun er bergingeniører som har forutsetninger til å kunne gjøre dette, dels ser man et behov for tverrfaglig kompetanse for å effektivisere saksbehandlingen for å få mer ut av knappe ressurser. Dels er det uenighet om hva den tverrfaglige kompetansen eventuelt skal bestå av; bergingeniører og jurister, eller bergingeniører, jurister og økonomer. Direktoratet ser en utfordring i at en slik endring også innebærer at sakene går fra å behandles individuelt, til å behandles i team, noe som deler av organisasjonen er skeptisk til.

Potensial for tettere samarbeid med Norges geologiske undersøkelse (NGU) og andre institusjoner

NGU sitter på relevant bakgrunnsmateriale som DMF har behov for i sitt arbeid. DMF og NGU sier de har en felles interesse i å synliggjøre geologiske data overfor kommuner som ikke har denne kompetanse.

Flere intervjuede i DMF gir klart uttrykk for at det eksisterer et betydelig potensial knyttet til å videreutvikle samarbeidet med NGU. Flere uttaler at samarbeidet med NGU hittil har vært av svært begrenset omfang. Geografiske Informasjonssystemer (GIS) nevnes som et eksempel på et naturlig samarbeidsområde. Generelt er det en oppfatning av at NGU er kommet mye lenger enn DMF når det gjelder digitalisering, og at et tettere samarbeid vil kunne effektivisere måten DMF jobber på betydelig.

I PwCs rapport til NHD av 3.3.2009 om evaluering av internkontroll i Bergvesenet, ble det anbefalt at avtalen mellom DMF (Bergvesenet) og NGU burde oppdateres. Vi har i intervjuene fått opplyst at denne avtalen ennå ikke er oppdatert. IKT drift og sikkerhet trekkes frem som et konkret område med potensial for et tettere samarbeid

NHD er positive til at NGU har overtatt enkelte av DMFs oppgaver og at de to institusjonene inngår et tettere samarbeid på områder der de har gjensidig nytte av det. Når det gjelder en mulig sammenslåing av de to, er det delte meninger både i DMF, NHD og blant interessentene med hensyn til om dette er fornuftig.

Hovedargumentet mot en sammenslåing er at de to institusjonene har ulike roller og oppgaver, og at en eventuell sammenslåing vil kunne svekke legitimiteten til den sammenslåtte organisasjonen i rollen som lovforvalter. NGU er en forskningsinstitusjon, uten lovforvaltning som oppgave, som kartlegger grunnforhold og således identifiserer muligheter for mineralnæringen. DMFs oppgave er å sørge for at mineralutvinningen går rett for seg. På den andre siden vises det til Sverige som ikke har sett det nødvendig å skille disse rollene. Der har Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) tilsynsmyndighet på området mineralressurser.

Enkelte trekker frem at det nok hadde vært enklere å gjennomføre en sammenslåing før omleggingen til direktorat. Bergmesterembetet på Svalbard, som i følge Svalbardtraktaten må synliggjøres i navnet på etaten, kompliserer også i følge enkelte en sammenslåing. Departementet ser imidlertid at dagens organisering kan fortone seg uhensiktsmessig ut fra et brukerperspektiv.

Lønns- og regnskapstjenester utføres i dag av DFØ. Dette har i følge DMF i en overgangsfase medført økt arbeidsmengde på økonomiansvarlig, men vil på sikt virke avlastende, både risiko- og arbeidsmessig. Tilsvarende gjelder en nylig inngått avtale med Statens Innkrevingssentral.

Rolleforståelse

DMF identifiserer seg i stor grad med næringen

Både departementet og direktoratet selv oppfatter DMF som en næringsrettet virksomhet som har fokus på å være en støttespiller for mineralnæringen. Departementet ser at det kan være utfordringer knyttet til en slik rolleforståelse, siden direktoratet er tilsynsmyndighet og lovforvalter. Et eksempel på dette er spørsmålet om å innføre tilsynsgebyrer overfor mineralnæringen, noe personer i DMF har motsatt seg, selv om mineralloven åpner for det. Et annet eksempel er at mineralloven definerer grensen for uttak som er underlagt konsesjonskrav til 10 000 m³. Enkelte i direktoratet oppfatter det som problematisk å være "lovens ansikt" overfor operatører som driver i liten skala og må innordne seg tilsvarende krav som store gruver.

Både ledelsen i DMF og NHD peker på viktigheten av å etablere en felles forståelse av DMFs mål og oppgaver fremover. Det er identifisert et behov for en etablert forståelse av statens mål og minerallovens, forvaltningslovens og offentlighetslovens betydning for saksbehandlingen. Dette underbygges av en intern spørreundersøkelse som nylig ble gjennomført blant saksbehandlerne i direktoratet. Undersøkelsen viste at det var stor grad av usikkerhet knyttet til disse områdene. Både ledelsen i direktoratet og NHD ser et behov for at det som i dag av mange anses som ”byråkratisk plunder og heft”, over tid får status som en del av direktoratets kjernevirksomhet.

Enkelte interessenter peker på at det er betenkelig dersom bergingeniører som ofte har en fortid i en bedrift, senere behandler saker og fører tilsyn med bedriften de har sin bakgrunn fra, og stiller spørsmål ved saksbehandleres habilitet i slike tilfeller. Det understrekes samtidig fra disse interessentene at man ikke vet om relasjonene er så tette, eller om det for eksempel eksisterer retningslinjer som gjør det umulig for en tidligere ansatt å være involvert i saker som angår denne bedriften, eie aksjer i bedrifter de er saksbehandler for osv. Inntrykket er dannet gjennom disse interessentenes observasjon av DMFs måte å jobbe. Utenfra ser det ut som relasjonen mellom sakshandlere i DMF og bedriftene de fører tilsyn med er tett, personlig og har lang historikk, noe som for visse interessenter skurrer når det gjelder DMFs legitimitet. En forelått løsning på et slikt problem fra industriens side er at det innføres rotasjonsordninger blant saksbehandlere, slik at den samme saksbehandleren ikke kan sitte med ansvaret for den samme bedriften over mange år.

Flere interessenter peker på at forståelsen av DMF som et uavhengig og profesjonelt forvaltningsorgan er avgjørende for mineralnæringens aksept i samfunnet. Det pekes på betydningen av at DMF finner en hensiktsmessig balanse mellom hensynene til næringsutvikling, miljø og andre særinteresser. Dersom direktoratet oppfattes å være mest opptatt av mineralnæringen, mister det legitimitet i det øvrige samfunnet. Disse interessentene peker også på den betydningen en bærekraftig mineralindustri har.

Kommunene har blandede erfaringer med DMF i forurensings- og sikringsaker

Enkelte interessenter opplever DMF som arrogante og lite flinke til å involvere kommunene i sitt arbeid med tiltak i gamle gruveområder. Disse oppfatter at direktoratet har en langt mindre ydmykhet overfor kommunen enn hva tilfellet er for andre myndigheter, og i forhold til hvordan DMF behandler industrien. Et eksempel kan være at kommunen ikke får tilgang på informasjon som angår dem.

Interessenter med denne type erfaringer synes det er lite hensiktsmessig at direktoratet som har ansvaret for tillatelser og lovmessig drift av gruver, også skal ha ansvaret for tiltak som skal sikre lokalsamfunn mot skadelige virkninger av disse gruvene. Det pekes blant annet på at det burde være et annet myndighetsorgan som ble tillagt dette ansvaret, eksempelvis NGU. Opplevelsen av at DMF ikke utfører denne oppgaven på en hensiktsmessig måte knyttes blant annet til faglig identitet; kompetanse knyttet til denne type saker synes ikke å ha høy status og prioritet i organisasjonen.

Departementet har inntrykk av at DMF i visse tilfeller går for langt i å fortelle enkelte kommuner hvordan de skal innrette seg. På dette området oppfattes ikke direktoratets kommunikasjon å være spesielt bra. Det er departementets oppfatning at DMF bør holde seg til faglig kommunikasjon.

DMFs kombinerte rolle som rådgiver og utøvende myndighet oppfattes ikke å være et problem

Når det gjelder mulig rolleblanding som følge av at direktoratet både rådgir en virksomhet, gir konsesjoner til den og senere utøver tilsyn med den, gir de intervjuede uttrykk for at dette ikke oppleves som et vesentlig problem. Tvert i mot mener mange at er det en fordel at den som skal drive tilsyn med driftskonsesjon har spisskompetanse på tilsynsobjektet og konsesjonen. Direktoratet sier at de er bevisst på den potensielle konflikten, men at de håndterer dette på en hensiktsmessig måte. Departementet viser til forskrifter og normal etisk bevissthet når det gjelder avveining mellom rollen

som rådgiver (veiledningsplikten) og rollen som utøvende myndighet (for eksempel godkjenning av driftsplan).

DMF har en viktig rolle som buffer mellom industrien, særinteresser og involverte myndigheter

Flere interessenter peker på at direktoratet historisk har hatt en viktig rolle i forhold til å minske konfliktnivået knyttet til ulike problemstillinger som følger i kjølvannet av mineralvirksomhet. Spesielt trekkes denne rollen frem i tilknytning til samiske interesser. Her mener flere at direktoratet har vist en konstruktiv tilnærming til en komplisert problematikk.

Med utsikter til økt aktivitet i mineralnæringen peker flere på at det er kritisk at direktoratet er i stand til å være en konstruktiv og nøytral rådgiver overfor alle involverte interessenter, samtidig som de forvalter lovverket på en profesjonell måte. Utøves denne rollen profesjonelt mener disse interessentene at det er en styrke at direktoratet både forvalter lovverket og er rådgiver, ettersom det å være en god rådgiver forutsetter god innsikt i lovverket.

En kommune peker på verdien av DMF som en pådriver for å få i gang aktivitet, for eksempel ved å gi råd om hvordan søknader skal utformes. Gitt at det er mye lovverk som begrenser mineralvirksomhet, opplever denne kommunen DMF som en lite byråkratisk organisasjon. En annen regional myndighet peker på at DMF har en konstruktiv tilnærming til vanskelige spørsmål, eksempelvis ved at de på et tidlig tidspunkt i et betent gruveprosjekt initierte en møteplass for kommunen/fylkeskommunen, bedriften og DMF der spørsmål knyttet til særinteresser kunne diskuteres.

DMF opplever at de bidrar til verdiskapning gjennom rådgivingen og saksbehandlingen

I intervjuene gir DMF uttrykk for at de primært bidrar til målsettingen om å bidra til verdiskapning gjennom rådgivingen og saksbehandlingen overfor den enkelte virksomhet. DMF vedgår at det kan være lite synlige på andre arenaer hvor verdiskapningsperspektivet kunne blitt belyst. Rollen oppleves i liten grad å være overlappende med NGU, som også skal bidra til økt verdiskapning i mineralnæringen, dog innen andre ledd av verdikjeden enn DMF. Direktoratet som forvalter av lovverket, med tilhørende rådgiving, tilrettelegger for at næringen kan ta best mulig beslutninger, mens NGU har verdiskapning integrert i sin kjernevirksomhet; kartlegging og forskning. For øvrig opplyser DMF at de holder noe kurs og er til stede på enkelte møteplasser.

Direktoratet savner en tydelig mineralpolitikk som kan bygge opp under DMFs mål om økt verdiskapning i mineralnæringen.

NHD oppfatter at verdiskapningsperspektivet er for lite synlig

Departementet anser at effektivitet i saksbehandlingen og tilsyn, slik at næringslivet ikke trenger å vente, god service og en aktiv rolle i konsekvensutredninger vil bidra til økt verdiskapning i mineralnæringen. Departementet anser at denne dimensjonen har tiltatt i betydning ettersom den nye mineralloven har økt direktoratets synlighet, og trolig også brukernes forventninger til direktoratet. NHD er noe bekymret for direktoratets rolle som høringsinstans; om DMF per i dag har forutsetninger for å fylle denne rollen på en tilfredsstillende måte. For departementet er det usikkert om det faglige grunnlaget direktoratet bygger sine uttalelser på favner bredt nok.

Departementet er klare på at DMF ikke skal promotere norsk mineralnæring overfor utenlandske investorer, men snarere legge til rette for at de som ønsker å drive i Norge opplever færrest mulig byråkratiske hindringer. Her oppfatter departementet at NGU, DMF og Innovasjon Norge (IN) har en klar ansvarsdeling. Ledelsen i direktoratet oppfatter dette noe annerledes og mener at DMF bør ha en naturlig plass i dialogen med potensielle utenlandske investorer, sammen med IN og NGU, gjennom

å gi nøktern og korrekt informasjon om det norske regelverket og det norske regimet for undersøkelser og drift på mineralske resurser.

Miljødimensjonen i DMFs arbeid er ikke tydelig kommunisert

De intervjuede i direktoratet understreker at også miljøperspektivet skal ivaretas av direktoratet, og at denne dimensjonen har blitt viktigere med ny minerallov. Samtidig understrekes at de primært fokuserer på hvordan virksomhetene kan etablere en effektiv og miljømessig god drift innenfor miljøkrav stilt av Klif og hensynet til vernede arter som ligger under Direktoratet for Naturforvaltning (DN) sitt ansvarsområde. DMF har som en retningslinje er at de ikke skal gi seg inn i faglige debatter med Klif og DN om for eksempel forekomster av fredete arter og lignende. Grensegangene mot nevnte etater oppfattes av direktoratet som avklart, og samarbeidet beskrives som konstruktivt. I den grad det er motstridende syn vises det til at det er Naturvernforbundet og andre miljøorganisasjoner som målbærer slike innvendinger. Likevel peker direktoratet på at de kunne kommunisert miljødimensjonen i det de gjør mer tydelig for sikre en større troverdighet blant interessenter utover mineralnæringen.

Enkelte kommuner savner en klargjøring av kommunens vs. direktoratets oppgaver

Enkelte kommuner etterlyser at DMF kommuniserer tydeligere overfor kommunen hvor grensegangen går mellom hva som er kommunens, og hva som er DMFs ansvar i mineralsaker. Det finnes eksempler på at kommunen har trodd at DMF har hatt et bredere ansvar enn det de har, og at kommunen derfor ikke har tatt sitt ansvar. Et eksempel på dette er kommunenes ansvar for konsekvensutredning av bergverkssaker, et ansvar som fra 2005 er tillagt kommunene, og behovet for en klargjøring av forholdet mellom forurensingsloven og plan- og bygningsloven. Som følge av at mange kommuner er små og har begrenset bergfaglig kompetanse, etterlyser enkelte kommuner at DMF tar et større ansvar for å informere kommuner om sine forpliktelser på dette området. Vegvesenet trekkes frem som et eksempel på en etat som jevning informerer kommunene om ansvarsdelingen i veisaker.

NHD opplever at de i dag utfører arbeid som burde vært utført av DMF

Per i dag opplever departementet at de utfører oppgaver som er typiske direktoratsoppgaver. Dette gjelder eksempelvis på det juridiske området der departementet går langt inn i arbeidet med å utarbeide forslag til forskrifter. Også innen miljøsikringsområdet oppfattes dette å være en utfordring. Departementet opplever at de må ta stilling til ulike sikringstiltak, noe som krever miljøteknisk kompetanse som departementet ikke besitter.

Interessenters generelle oppfatning av DMF

DMF opplever å ha et godt omdømme blant virksomheter de er i kontakt med

I intervjuene uttaler de ansatte at de antar at de har et godt omdømme blant de virksomhetene, kommunene og andre interessenter de har dialog med. Enkelte kommuner vil nok kunne være misfornøyd med direktoratet, men dette antas å ha mer med saksforhold å gjøre, eller at direktoratet ikke har kapasitet, enn hvordan direktoratet fremstår når det gjelder faglig kvalitet i arbeidet. Direktoratet trekker fram at de ønsker å fremstå som en positiv etat og opplever selv at de i stor grad lykkes med det. Samtidig ser DMF at det nok ikke er synlig for mange potensielle interessenter som er kommet til etter ny minerallov, og som DMF per i dag ikke har vært i kontakt med. Direktoratet har relativt få brukere, og oppfatter det som vanskelig å vite om det når ut til hele den potensielle målgruppen.

I det samiske miljøet oppfatter DMF selv at det blir respektert og har en god dialog om krevende problemstillinger, men at det kan være en blandet oppfatning av direktoratet. Få personer i DMF er involvert i dialogen med det samiske miljøet.

Personlige relasjoner har stor betydning for hvordan direktoratet oppfattes

Bergingeniørene har tradisjonelt hatt en fast portefølje av egne saker inndelt etter geografi. Dette gjør at den personlige relasjonen med interessentene blir sterk, og etter DMF og NHDs oppfatning av stor betydning for inntrykket av DMF som organisasjon. DMF trekker også frem det uheldige i form av sårbarhet ved at inntrykket baseres på enkeltpersoner.

Godt rykte i industrien

Industrien anser DMFs viktigste oppgave som å passe på at bergindustrien oppfyller samfunnets forventninger og at det skjer på en god måte. Både bergindustrien og offentlige myndigheter legger stor vekt på vurderinger fra direktoratet.

Fra industrien understrekes betydningen det gamle Bergvesenet har hatt for å formidle kunnskap om bergmessig drift, og hvordan de har bidratt til å ufarliggjøre byråkratiet overfor en bransje som har en fortid med mange "cowboyer". Direktoratet oppfattes å ha vært lydhørt overfor næringen og stilt opp på konferanser og lignende for å bidra med sin kunnskap. Relasjonen til samene og hvordan DMF på en pragmatisk måte har bidratt til å bygge ned en mistro til mineralnæringen trekkes frem som et godt eksempel på hvordan direktoratet har løst oppgaver på en hensiktsmessig måte.

Kompetansemessig er inntrykket godt, bortsett fra en ujevn kompetanse på bergverk. Direktoratet har hatt en hensiktsmessig ledelse ut fra oppgavene det har hatt i et historisk perspektiv, men det kommende lederskiftet er også velkomment ut fra at direktoratet nå har fått en bredere og mer offensiv rolle overfor flere interessenter.

Blant enkelte regionale myndigheter betegnes DMF mer som et direktorat for mineralnæringen enn som departementets forlengede arm.

God dialog om samiske interesser

De samiske interessene bekrefter oppfatningen om at direktoratet på en konstruktiv måte har tilnærmet seg samiske problemstillinger. Relasjonen har vært preget av konsultasjon og dialog, gjerne på initiativ av direktoratet.

Blandet erfaring når det gjelder direktoratets tilgjengelighet og kommunikasjon

De fleste av interessentene vi har intervjuet synes direktoratet viser åpenhet og velvilje til å yte service, og at dette av mange oppfattes som spesielt for dette direktoratet. Det kan imidlertid synes som om tilgjengeligheten til DMF er noe redusert som følge av økt arbeidsbelastning etter ny minerallov.

Når det gjelder bruk av moderne teknologi, anses ikke direktoratet å være på høyden. Enkelte mener imidlertid at det ikke er problematisk at DMF som forvalter av et regelverk ikke har behov for å være like synlige og moderne som eksempelvis NGU.

2.1.2. Observasjoner fra dokumentanalyser

Observasjoner som kan utledes fra dokumentanalysen er fremstilt nedenfor.

1. Da det tidligere Bergvesenet i Ot.prp. 43 ble foreslått å endre navn til Direktoratet for Mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard skulle det ikke ha konsekvens for

organiseringen som ordinært forvaltningsorgan med de fullmakter og arbeidsoppgaver som følger av lov, instruksjer og tildelingsbrev.

2. Eksisterende arbeidsoppgaver skulle i all hovedsak bli videreført, men kunne innebære økt arbeidsbyrde fordi flere foretak ville bli omfattet av minerallovens bestemmelser enn etter daværende regelverk.
3. Ved at den nye loven skulle dekke tilsyn med alle mineraluttak i landet, ville Direktoratet få langt flere tilsynsobjekter - et anslag på 2 000 ble ansett som et rimelig utgangspunkt.
4. Direktoratet skulle også få nye oppgaver som følge av den nye loven. Direktoratet fikk ansvaret for den nye ordningen med driftskonsesjon. Etaten var og er høringsinstans i konsesjonssaker etter industrikonsesjonsloven og den alminnelige konsesjonsloven av 2003, og konsesjonsmyndighet etter kalksteinsloven og kvartsloven. Det innebar økt arbeid for etaten da den gikk fra rollen som høringsinstans til å få ansvaret som konsesjonsmyndighet etter den nye mineralloven. Det ble forventet en økning i antall saker til behandling i etaten.
5. I hovedinstruksen for økonomiforvaltning i Bergvesenet (2004) har departementet trukket opp styringsprinsipper og styringsdialog (kap. 1.2), ansvars- og arbeidsdeling mellom Bergvesenet og departementet (kap. 2), hvorav fremgår Bergmesterens, respektive departementets ansvar. Departementet har fastsatt instruksjer til etaten etter RØS/BØS, mens Bergmesteren har fastsatt interninstruks som også danner grunnlag for etatens internkontrollsystem. I hovedinstruksens kap. 3 heter det at Bergmesteren må definere roller, ansvar og myndighet for å sikre forsvarlig styring, oppfølging og kontroll av alle aktiviteter innenfor de rammer som er gitt i tildelingsbrevet. Dokumentgjennomgangen har vist at dette bare delvis har kommet på plass.
6. Det er i dokumentgjennomgangen ikke observert endringer i virksomhetens struktur.

2.2. Observasjoner knyttet til kapasitet og kompetanse

Dette delkapittelet tar for seg kapasitets- og kompetansesituasjonen i direktoratet, og hva det betyr for DMFs forutsetninger for å kunne oppfylle målene i henhold til krav i budsjettproposisjonen og tildelingsbrev.

Utvikling i oppgaveporteføljen

Historikk

I 1994 ble det siste selvstendige bergmesterdistriktet innlemmet i Bergvesenet. I 2003 ble Bergmesteren for Svalbard en del av Bergvesenet. Helt fra starten var det klart at det nye Bergvesenet burde spille en rolle ikke bare for Statens mineraler (mutbare), men også for grunneiers mineraler (ikke mutbare). Problemet var at Bergvesenet "sin" lov (bergverksloven) ikke omhandlet grunneiers mineraler. Dette ble delvis løst ved at Bergvesenet fikk myndighet etter kalkloven og kvartsloven (vilkår i konsesjonsmeddelelsen) til kontroll og tilsyn med disse bruddene. I praksis manglet Bergvesenet hjemler, slik at mange brudd ikke var omfattet av Bergvesenets tilsyn.

Det vokste frem et behov for en felles etat for samtlige mineralske ressurser, og ny minerallov ble gjort gjeldende 1.1.2010. Bergvesenet skiftet navn til Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard. Mineralloven ga et felles forvaltningsregime for erverv, kontroll og tilsyn med uttak av mineralske ressurser, både statens og grunneieres. Med mineralloven kom driftskonsesjon for både statens og grunneiers mineraler, krav om driftsplan for alle og krav om avsetninger til sikkerhet for opprydning og sikring.

Direktoratet har som følge av ny minerallov fått en rekke nye arbeidsoppgaver. I tillegg har direktoratet hatt en markant økning i saker fra kommunene.

Direktoratet sier selv at de i dagens ressursituasjon ikke har mulighet til å følge opp rollen som statens fagorgan for mineralske ressurser så godt som de hadde ønsket. I tillegg sier direktoratet at de svært gjerne skulle hatt kapasitet til å gjennomføre flere tilsyn, jf kap. 2.2.2. punkt 6 og 8. I 2014 går overgangsreglene i mineralloven ut. I følge direktoratet betyr dette mange nye søknader om driftskonsesjon, nye avsetninger til sikkerhet for opprydning, nye driftsplaner og et økt behov for tilsyn.

Tabellen viser hovedtrekkene i utviklingen i oppgaveporteføljen som følge av ny minerallov.

Tabell 1 Utviklingen i oppgaveporteføljen som følge av ny minerallov

Bergvesenet (gammelt regime)			Direktoratet for mineralforvaltning/ Mineralloven av 1.1.2010		
Oppgaver	Bergverksloven	Annet lovverk		Mineralloven	Kommentar til endring i oppgaver
Tilsyn med uttak	For mutbare mineraler	Andre mineraler delvis dekket		Alle uttak omfattet	Betydelig økning av tilsynsobjekter
Tildeling av driftskonsesjon	Driftskonsesjon gitt av NHD	Ervervskonsesjon for en rekke uttak. Gjennomsnitt 4 stk pr år		Driftskonsesjon for alle uttak over 10'm ³	Stor økning i antall saker. 13 ferdigbehandlet i 2011 med et tilsvarende antall under behandling*
Godkjenning av driftsplan	Godkjent av Bergvesenet	Driftsplan etter vilkår for en rekke uttak		Krav om driftsplan for samtlige uttak	Stor økning i antall saker
Avsetning av midler	Avsetning kun til sikring, ble ikke benyttet	Nei		Mulighet til å stille krav til alle uttak. Politisk krav om omfattende bruk	Økning i antallet saker, stor økning i tallet på saker forventes
Rettigheter i Finnmark	Ja	Nei		Utvidet saksbehandling	Mer omfattende prosess, større saksmengde
Varslingsplikt	Nei	Nei		Plikter å varsle Fylkesmann, fylkeskommune og kommune, minl § 18	Økt arbeidsbyrde
Driftsrapport	Nei	Nei		Ja, grunnlag for statistikk	Økt arbeidsbyrde

Økning i arbeidsmengde uten direkte sammenheng med ny minerallov:

- Overgangen til offentlig journal har medført en markant økning i antall innsynskrav. DMF anslår at de bruker to til fire månedsverk pr. år på dette.
- Det har også vært en markant økning i saker fra andre myndigheter, særlig kommunale.
- Arbeidet med opprydning etter tidligere gruvedrift har også økt vesentlig. Etaten har i dag ansvaret for prosjekter med rammer på ca 200 mill. kroner.

Arbeidsoppgaver av ikke permanent karakter:

- Som en følge av ny minerallov har det vært nødvendig å utarbeide nye rutiner for saksbehandling og tilsyn.
- Det er også nødvendig med nye databaser for å ivareta den "nye" informasjonen på en god måte. En følge av nytt regelverk for statens mineraler er at DMFs gamle register ikke lenger er godt nok. Arbeidet med å rette dette opp har vært på vent da eneste programmerer som

kjenner programmet er syk. Erfaringsmessig kreves mye ressurser også fra DMFs side for å utvikle nytt program.

- Staten har over tid opparbeidet seg et betydelig etterslep når det gjelder å være oppdatert på statlige styringsrutiner og styringskrav. I løpet av 2012 skal mye av dette være på plass.

Utvikling i ressurser

Tabell 2 Bevilgninger til DMF¹⁰, 2008-2012 (i tusen kr)

	2008	2009	2010	2011	2012
Driftsutgifter	11 600	12 700	12 900	16 800*	16 800
Skrings og miljøtiltak	10 000	10 000	10 300	10 500	10 500
Svalbard	1 310	1 380	1 400	1 429	1 460
Antall stillinger	17	17	17	17	19

*3mill. NOK øremerket digitalisering av rapportarkivet i 2011

Av tabellen fremgår at DMFs ressursituasjon, både når det gjelder antall stillinger og øvrige driftsutgifter, var stabil i perioden 2008-2011. For 2012 ble driftutgiftene videreført på samme nivå som i 2011, noe som i praksis ga rom for økning i bemanningen fordi bevilgningen fra 2011 inkluderte 3 mill. kr øremerket digitalisering av rapportarkivet.

2.2.1. Observasjoner fra intervjuer

Kapasitet

Mineralloven har medført en betydelig utvidelse av oppgaveporteføljen

I intervjuene gir både NHD og DMF uttrykk for at ny minerallov har medført en betydelig økning i antall oppgaver. Som eksempel trekkes det fram at antall tilsynsobjekter har økt fra ca 500 til ca 1 500. Samtidig uttaler DMF at det er for tidlig å si noe sikkert om det faktiske omfanget, da man er midt inne i selve omstillingsprosessen. Oppgavene som følge av ny minerallov har ennå ikke funnet sin endelige form eller omfang, ifølge intervjuobjektene.

Departementet viser til at ny minerallov har hatt konsekvenser for DMFs samfunnsoppdrag, selv om direktoratets målformuleringer ikke er tilpasset for å synliggjøre dette. Både NHD og DMF beskriver kjerneoppdraget for direktoratet som å forvalte mineralloven til samfunnets beste ved å påse at all virksomhet innen bergverk opererer i tråd med mineralloven. NHD peker i tillegg på at direktoratet kan bli mer synlig, både overfor offentlige myndigheter og i næringen.

Det har vært en "vente å se" holdning knyttet til konsekvensene av ny minerallov

Til tross for at mineralloven og det vesentlige av substansen i den har vært kjent i lang tid før loven ble vedtatt, opplever både direktoratet og departementet at arbeidet med å sette direktoratet i stand til å kunne påta seg nye og utvidede oppgaver ikke har blitt tilstrekkelig prioritert. I intervjuene

¹⁰ Kilde: 2008 - 2011 Tildelingsbrev til DMF, 2012 Prop. 1 S.

fremgår det at det er først det siste året direktoratet har tatt tak i denne utfordringen og at organisasjonen har jobbet aktivt med å tilpasse seg til dens nye rolle og oppgaver.

Frem til nå har direktoratet vært preget av enkeltpersoner og deres måte å gjøre ting på. Departementet uttrykker at tiden er moden for at DMF blir en ”moderne etat”, både når det gjelder ekstern og intern styring.

DMF opplever at de har flere oppgaver som ligger utenfor kjerneoppdraget

De intervjuede i direktoratet opplyser at de har en rekke ”satellittoppgaver”, som krever ekstra ressurser, ut over det som er nødvendig for å løse kjerneoppdraget. Eksempler på dette er miljøtiltak etter tidligere tiders gruvedrift og oppfølging av vanndirektivet. Dette sier de oppleves som ekstrabelastning grunnet kapasitetsmangel. Samtidig sier de at det er historiske grunner til at disse oppgavene er tillagt DMF, og at det er uhensiktsmessig å flytte flere av disse oppgavene nå.

Både DMF og NHD mener det er behov for en økning i kapasiteten for å løse oppdraget

De fleste av de intervjuede i DMF uttaler at det er et tydelig behov for økt kapasitet i form av flere medarbeidere, særlig med bergfaglig, men også juridisk og økonomisk kompetanse. Enkelte nevner at en dobling i antall ansatte er nødvendig og at dette heller ikke vil være nok hvis man ønsker full oppfyllelse av kravene i mineralloven innen 2014. Andre i direktoratet ser for seg en mer moderat økning.

Ledelsen i DMF beskriver transformasjonen direktoratet befinner seg i som å ta skrittet fra 4. divisjon direkte opp i eliteserien. Dette begrunnes med at saksbehandlingen både har blitt mer kompleks og mer omfattende. Direktoratet oppfatter ikke at de har fått tydelige avklaringer på hvilket ambisjonsnivå departementet har for direktoratet, men hevder at de opplever at vurderingene hva gjelder behovet for nye stillinger gjøres fra år til år.

Departementet ser også at omfanget av direktoratets oppgaver har økt, og at DMF per i dag vanskelig kan oppfylle alt som forventes av dem etter ny minerallov. NHD ser behov for mer kapasitet, men også at det er behov for en bredere kompetanse enn dagens, og at det etter departementets mening er rom for effektivisering i oppgaveløsningen. Departementet har ikke uttrykt klare formeninger om hvor mange nye årsverk det er behov for, eller hvor mye ressurser som kan frigjøres ved effektivisering.

Viktig for bransjens seriøsitet at DMF har nok ressurser til å kunne løse oppgavene de er pålagt

Flere av interessentene trekker frem at det er påfallende hvor liten oppmerksomhet DMF har fått både ressursmessig og politisk, sammenlignet med andre direktorater. Med ny minerallov og økt aktivitet i næringen er det en samlet oppfatning blant interessentene at tiden er inne for å ruste opp direktoratet. Mange av interessentene anser at DMF i dag er underbemannet og at oppgavene øker i omfang slik at situasjonen kommer til å bli prekær. Tilsyn er et område som per i dag nedprioriteres. Bransjeforeningen mener det er viktig for bransjens seriøsitet at direktoratet har tilstrekkelig kapasitet til å drive tilsyn med hele bransjen, ikke bare de største aktørene.

I områder med mange små uttak/aktører er holdningen en annen. De mener det vil være en uoverkommelig oppgave for direktoratet å skulle følge opp små massetak (rundt grensen på 10 00 m³) som ikke er kommersielt drivkraftige. Disse aktørene mener DMF har vist en fornuftig, pragmatisk holdning til dette, ved ikke å håndheve loven overfor de minste uttakene, men ser samtidig at dette innebærer en formell utfordring med hensyn til mineralloven.

Næringen forventer at den kommende mineralstrategien vil bidra til å tydeliggjøre og forsterke direktoratets rolle.

Enkelte representanter fra næringen mener imidlertid at direktoratet har vært for forsiktige med å be departementet om mer ressurser, og tror direktoratet undervurderer sine egne evner til å legge gode rammer for nyansatte. Her henses på at direktoratet selv signaliserer overfor departementet at de ikke har kapasitet til å lære opp mer enn en eller to bergingeniører per år.

Vanskelig å forutsi kapasitetsbehovet

Både departementet og direktoratet peker på usikkerhetsmomenter når det gjelder å beslutte den optimale dimensjoneringen på direktoratet i årene fremover. Eksempler på dette er følgende:

- Ny mineralstrategi kan ha konsekvenser for DMFs fremtidige rolle
- DMF sier selv at de har begrenset kapasitet til å lære opp nye medarbeidere
- Usikkert hvor lang tid det vil ta før mineralloven er fullt implementert og om det eventuelt vil komme en revisjon som begrenser lovens virkeområde
- Usikkert hvor mye ressurser som kan frigjøres gjennom effektiviseringstiltak

Et lite direktorat med en forholdsvis stor administrasjon

Den administrative delen av direktoratet utgjør fem av totalt 17 medarbeidere. I intervjuene har det imidlertid fremkommet at administrativt personale også er involvert i saksbehandlingen, og således avlastet det bergfaglige miljøet. Samtlige i DMF peker på økonomiansvarlig som den i organisasjonen som har hatt størst arbeidsbelastning de siste årene. Dette har blant annet sammenheng med omleggingen av lønns- og regnskapssystemer til DFØ og at denne medarbeideren også har ansvar for kvalitetssikring av offentlige anskaffelser og saksbehandlingsoppgaver.

Arkivløsningene er i følge direktoratet selv på et høyt faglig nivå, mens det gjenstår en del når det gjelder intranett og tilgjengelighet til elektroniske dokumenter. Administrasjonen vil få i oppgave å holde saksbehandlings- og andre rutiner oppdatert.

Departementet peker på at administrativ kapasitet ikke nødvendigvis er uforholdsmessig stor, gitt at det er snakk om en minste kritisk masse for hva som skal til for å administrere et direktorat, uavhengig av størrelse.

NHD har andre etater av tilsvarende størrelse der administrativt personale er mye mer synlig i styringsdialogen, der disse eksempelvis forestår den praktiske årsrapporteringen. I DMF er inntrykket at ledelsen er tungt inne i dette arbeidet.

Kompetanse

Ingen systematisk kompetanseutvikling

I samtaler opplyser ansatte ved DMF at det ikke er etablert noen systematisk kompetanseutvikling. Samtidig gir de uttrykk for at den enkelte medarbeider oppmuntres til å videreutvikle egen kompetanse, men at kompetanseutvikling i stor grad blir nedprioritert.

Departementet har gitt uttrykk for at DMF ser ut til å ha en kultur som verdsetter historisk kompetanse mer enn videreutvikling av kompetansen til de som er i organisasjonen. Et viktig poeng slik departementet ser det, er å få inn medarbeidere som kan bidra til å tilpasse organisasjonen til endrede omgivelser.

Flere etterlyser et tettere samarbeid med NGU og NTNU om kompetansetilfang og -utvikling

Den bergfaglige kompetansen er en sårbar kjernekompetanse

Intervjuobjektene er i all vesentlighet enige om at den bergfaglige kompetansen er kjernekompetansen i virksomheten. De gir videre uttrykk for at det er svært vanskelig å rekruttere personer med denne kompetansen på grunn av små utdanningskull innenfor dette området over flere år. Det trekkes også fram at enkelte av bergingeniørene besitter unik fagkompetanse som det er uklart om noen kan erstatte. Videreføringen av kompetansen blir ekstra utfordrende når det eksisterer lite rutiner og skriftlig materiale, hevdes det.

En kommune uttrykker bekymring over at den tradisjonelle gruvekompetansen i DMF mer eller mindre synes å forvitte. Problemet er knyttet til at det har vært liten gruveaktivitet i Norge de siste tiår, og til utdanningssystemet (den gamle bergverkslinjen ved NTNU er borte). I takt med økt aktivitet i næringen må DMF i tilsvarende grad forholde seg til denne kompetanseutfordringen.

Intervjuobjektene uttaler videre at de ser behov for en strategisk tilnærming til hvilken kompetanse direktoratet bør rekruttere.

Blant de ansatte er det uenighet om hvilket kompetansenivå som er tilstrekkelig; enkelte hevder det er nødvendig å rekruttere sivilingeniører, mens andre mener det også bør være mulig å ansette personer med bergfaglig utdanning på lavere nivå. De fleste hevder for øvrig at det generelt er for kostnadskrevenne å ansette helt nyutdannede personer på grunn av opplæringskostnadene. Departementet har registrert denne praksisen, men oppfatter at DMF må kunne ta på seg denne investeringen dersom de skal kunne tiltrekke seg relevant kompetanse i årene fremover. Departementet etterlyser en kompetansestrategi og et tettere samarbeid med relevante utdanningssteder.

Flere peker på at deler av det bergfaglige miljøet i DMF ikke har den nødvendige forståelse av den forvaltningsmessige dimensjonen ved direktoratets arbeid. Dette kan i følge disse informantene henføres til rekrutteringspraksisen, som i stor grad har prioritert bergingeniører med det meste av sin karriere innen operativ mineralvirksomhet i industrien, og liten eller ingen erfaring fra offentlig forvaltning.

Når det gjelder kompetansetilgang på kort sikt, er det uenighet blant de intervjuede om hvilken type kompetanse som bør prioriteres. Enkelte hevder at man bør prioritere flere personer med bergfaglig kompetanse. Andre mener det vil være mer hensiktsmessig å rekruttere jurister, som kan bidra med komplementær kompetanse, og avlaste bergingeniørene i saksbehandlingen. Departementet er opptatt av kompetansebredde, der direktoratet også tilføres samfunnsøkonomisk kompetanse.

Begrensninger i DMFs kapasitet til å ta i mot nyansatte

I samtalene med direktoratet opplyses at man, uavhengig av type kompetanse, ikke vil klare å håndtere en vesentlig økning i antall ansatte på samme tid. DMF opplyser at det ikke har kapasitet til å drive opplæring av flere personer samtidig.

Departementet deler denne oppfatningen, men savner også at direktoratet identifiserer tydeligere innenfor hvilke funksjonsområder de nye ressursene skal benyttes.

Bergindustrien stiller seg undrende til at direktoratet signaliserer denne type kapasitetsbegrensninger når det gjelder opplæring og tror de undervurderer sine egne evner til å legge gode rammer for nyansatte. Andre interessenter mener DMF bør utvide rekrutteringsgrunnlaget sitt utenfor Norge og parallelt med dette innføre profesjonelle opplæringsprogrammer. NGU pekes på som en organisasjon som har lyktes med dette.

Bergfaglig kompetanse er nødvendig, men ikke tilstrekkelig

I intervjuene peker de ansatte på at direktoratets begrensede størrelse i seg selv medfører at flere typer kompetanse blir sårbar. De uttaler at de ikke har kapasitet til å etablere back-up løsninger på kompetansesiden. Eksempelvis ser de negative konsekvenser dersom en økonomimedarbeider skulle bli borte i en lengre periode. Som risikoreduserende tiltak nevnes at de har inngått serviceavtaler med DFØ¹¹ innen regnskap og lønn.

Også departementet peker på sårbarheten i kompetanse. Blant annet pekes det på at DMF per i dag har én jurist som også er leder og er tungt inne i saksbehandling, blant annet i miljøsikringssakene. Verken direktoratet eller departementet anser det som ønskelig at lederen av etaten også er tungt inne i saksbehandlingen som eneste ansatte med juridisk kompetanse. I lys av at lederen er konstituert i stillingen, ser departementet risiko forbundet med at denne personen forsvinner ut av direktoratet, parallelt med at tidligere leder, som også besitter unik historisk kunnskap og fagkompetanse, går av med pensjon.

Departementet er avhengig av DMFs kompetanse i forurensings- og sikringssaker, men opplever at dette er lavt prioritert i direktoratet. IKT-ansvarlig har disse sakene i sin portefølje. Disse oppgavene er store og krevende og øker i omfang. For departementet er det viktig at det som leveres på dette området kommer innen gitt frist og er tilstrekkelig utredet og underbygget. Fra departementet understrekes betydningen av at DMFs kompetanse på dette området må være rettes mot å oppfylle Klifs vedtak på en hensiktsmessig måte, ikke miljøkompetanse som sådan.

NHD sier i intervjuene at de forventer mer av DMF, også i lys av endret praksis i oppgavefordelingen mellom departementer og direktorater på generell basis. Direktoratet skal i tillegg til å utøve myndighet, ha en rådgivende rolle overfor departementet. I lys av den nye mineralloven og økt aktivitet i næringen forventer departementet at DMF skal ha den nødvendige fagkompetanse til å vurdere både bergfaglige, miljømessige og samfunnsøkonomiske aspekter av saker de har til behandling, for eksempel ekspropriasjonssaker. Per i dag opplever departementet at vurderingene DMF kommer med i all hovedsak er basert på en bergfaglig vurdering, og at det øvrige bærer mer preg av synsing og er mindre etterprøvbart. NHD har samfunnsøkonomisk og juridisk kompetanse, men siden departementet er klageinstans anser de det ikke som hensiktsmessig å bidra substansielt i disse sakene. I tillegg peker departementet på betydningen av ledelseskompentanse.

NHD har på forespørsel fra direktoratet gjennomført en-dags saksbehandlingskurs i forvaltnings- og offentlighetslov. Departementet anser at det er krevende for dagens stab å innfri det endrede kompetansekravet som følger av loven, og således er det behov for blant annet juridisk kompetanse. Samtidig mener NHD og flere av respondentene i direktoratet at det bør være mulig å lære opp bergingeniørene i forvaltningsarbeid, herunder jus, i tilstrekkelig grad. Departementet, som klageinstans, erfarer at formalitetene knyttet til saksbehandlingen i direktoratet ikke alltid er godt nok ivaretatt.

Bergindustrien mener at det er viktig for direktoratets troverdighet at de har en bredere faglig sammensetning enn det de har i dag. Blant øvrige interessenter pekes det på behov for økt kompetanse innen jus, sikring og gruveavrenning i et biologisk perspektiv.

DMF opplever at de ikke kan tilby konkurransedyktige betingelser

DMF opplever at de ikke er konkurransedyktige på lønn i forhold til industrien, som konkurrerer om den samme kompetansen. Departementet påpeker at budsjett alltid vil være en begrensende faktor for rekruttering i offentlige virksomheter. For fagetater med spisskompetanse som DMF, mener departementet likevel at dette er spesielt utfordrende siden det ikke er mulig å fire på kvalifikasjonskravene.

¹¹ DFØ: Direktoratet for økonomistyring. (Tidligere SSØ / Senter for statlig økonomistyring)

Prioriteringer

Gitt ressursituasjonen må DMF foreta prioritering av pålagte oppgaver

Direktoratet gir uttrykk for at de med dagens organisasjon ikke har mulighet til å utføre alle de oppgaver det er pålagt. Dette har de også formidlet til departementet, uten at departementet ifølge DMF har lagt føringer for hvilke prioriteringer som må gjøres. Ledelsen i direktoratet gir uttrykk for at de etter eget skjønn har foretatt en intern prioritering, der saker som behandles etter mineralloven (konsesjoner, driftplaner med mer) har første prioritet. Departementet har gjennom tildelingsbrev formidlet at tilsyn skal prioriteres, noe DMF gjør, men som følge av en sterk økning i antall tilsynsobjekter har ikke direktoratet maktet å opprettholde tilsynsraten. Direktoratet sier at det i praksis er oppgaven som faglig premissleverandør, eksempelvis å avgi høringsuttalelser, som blir lavere prioritert. Det samme gjelder ad hoc oppgaver som ikke følger av mineralloven. Uvikling og implementering av ny teknologi har hatt lav prioritet, det samme gjelder brukerundersøkelser.

Departementets overordnede inntrykk av DMF når det gjelder prioriteringer er positivt. Departementet anser ikke at de skal legge føringer for DMFs prioriteringer, da direktoratet er best egnet til å gjøre slike vurderinger ut fra de overordnede målene. Departementet opplever en omforent forståelse av at DMFs viktigste oppgave er å forvalte mineralloven, og at dette prioriteres. Når det gjelder tilsyn har NHD forståelse for at det ikke er mulig å gjennomføre det optimale antallet tilsyn med dagens kapasitet. Inntrykket er at de viktigste tilsynene gjennomføres.

Departementet stiller imidlertid spørsmål ved om tilsynspraksisen er hensiktsmessig. Utenfra kan det se ut til at det er de samme objektene det føres tilsyn med år etter år. Departementet peker videre på gruvesikring/oppryddingsarbeid som et område som per i dag ikke prioriteres i tilstrekkelig grad. Blant interessentene er det delte meninger om hensiktsmessigheten av DMFs tilsynspraksis. Mens bransjeforeningen er opptatt av at samtlige objekter som er underlagt tilsynsplikt følges opp, er andre interessenter som representerer store grunneiere fornøyd med at DMF har lagt seg på en praksis der de minste objektene i praksis ikke følges opp.

Effektivisering

Effektiviseringspotensial i interne prosesser

I samtalene med direktoratet uttaler flere at de ser et betydelig potensial når det gjelder å effektivisere interne faglige og administrative prosesser. Eksempler som trekkes frem, er større grad av digitalisering, mer moderne verktøy, standardisering av oppgaver og utvikling og bruk av rutiner og maler.

Departementet og enkelte andre interessenter uttrykker en viss bekymring for at den forvaltningsmessige kompetansen ikke ser ut til å ha like høy status internt i direktoratet som den bergfaglige, og at denne "kulturen" kan virke begrensende for DMFs effektivitet. Dersom slike interne forhold får for mye fokus mener disse interessentene at dette vil stjele ressurser fra en allerede presset organisasjon. En interessent foreslår konkret at ledelsen bør forsterkes med en dedikert person som har ansvar for det administrative. Departementet vektlegger betydningen av oppdatert og relevant kompetanse for at direktoratet skal kunne utføre sine oppgaver på en mest mulig effektiv måte.

Ledelsen i direktoratet deler departements syn på behovet for en bredere kompetanseplattform i fremtiden. Internt er det igangsatt prosesser som ser på hvordan det er mulig å få ut mer av de eksisterende ressurser ved å innføre teamarbeid i saksbehandlingsprosessen, og at hver faggruppe bidrar med det de er best på.

Effektiviseringspotensial eksternt

Enkelte av intervjuobjektene trekker også frem at DMF kan bli dyktigere når det gjelder å prioritere oppgaver. De nevner videre at de ser et potensial når det gjelder hvordan oppgavene løses i praksis. Enkelte gir uttrykk for at dagens prosesser for oppgaveløsning i for stor grad er preget av historiske forhold, og at det bør være mulig å finne mer effektive metoder for å gjennomføre disse på, eksempelvis for tilsyn. DMF viser eksempelvis til at de er i ferd med å se på løsninger for å kjøpe inn tjenester eksternt til å gjennomføre enkelte sikringsoppdrag.

Per i dag samarbeider DMF og NGU om mineralstatistikken. Flere interessenter peker imidlertid på at dette arbeidet kunne vært organisert bedre fra DMFs side. Den nye mineralloven ga DMF utvidede fullmakter til å kreve inn statistikk, noe som blant annet har åpnet for sanksjoner dersom dette ikke blir fulgt opp. DMF oppfattes å holde igjen når det gjelder å organisere datainnsamlingen på en mer effektiv måte, og at denne uenigheten om måten å gjøre dette på fører til uhensiktsmessig ressursbruk.

2.2.2. Observasjoner fra dokumentanalyser

Observasjoner som kan utledes fra dokumentanalysen er fremstilt nedenfor.

1. Bergvesenet hadde da Ot.prp. 43 ble fremlagt 18 stillinger, og en tok høyde for at det kunne bli behov for økt bemanning. I Prop 1 S for budsjettårene 2010 og 2011 oppgis det at direktoratet pr 1. mars respektive år disponerte 16 årsverk, altså mindre enn da Ot.prp. 43 ble fremlagt. Eventuell bemanningsøkning skulle imidlertid skje gradvis og først hvis det viste seg at etaten ikke kunne løse arbeidsoppgavene ved omprioriteringer av egne ressurser, eller dersom etaten på annen måte trengte å styrke sin kompetanse.
2. Det var ventet at departementet ville få noe færre oppgaver enn etter det da gjeldende lovverk ved at behandling av driftskonsesjoner etter industrikonsesjonsloven og ekspropriasjonsmyndigheten ved undersøkelse etter grunneiers mineraler skulle legges til direktoratet. Det var imidlertid ikke ventet at det ville bli frigjort nevneverdige ressurser som følge av denne overføringen.
3. Det heter i strategisk plan for perioden 2012-2014 at saksmengden til etaten har økt vesentlig, men at etaten ikke har fått tilført ressurser som samsvarer med den økte saksmengden, men venter at dette i noen grad vil skje i planperioden.
4. Et eventuelt behov for økt bemanning skulle bli håndtert i ordinære budsjettprosesser. Det oppgis således for budsjettåret 2012 at foreslått bevilgning på Post 01 gir rom for økt bemanning.
5. Forventningene om økt arbeidsbyrde har vært knyttet til søknader om undersøkelsesrett, tilsynsførsel, driftskonsesjoner, høringssvar, oppryddings- og sikringsarbeid; det betyr i hovedsak hele arbeidsfeltet for direktoratet. Antall søknader om undersøkelsesrett var i 2010 235 mot 821 søknader i 2009, og 1227 i 2008. Nedgangen er i henhold til Prop. 1 S for budsjettåret 2011 begrunnet med finanskrisen, økonomiske nedgangstider, mindre tilgang til risikokapital og redusert global mineralleting. Ifølge direktoratets årsrapport for 2010 er imidlertid grunnen til at antallet har gått ned, samtidig som interessen har økt, at størrelsen på undersøkelsesområdene ble endret med Mineralloven. I Finnmark ble det behandlet 48 søknader om undersøkelsesrett i 2010 mot 69 i 2009, og 471 i 2008.
6. Det fremgår av rapport for 1. tertial 2011 at økt arbeidsmengde pga. Mineralloven og en liten nedgang i bemanningen, har begrenset mulighetene til å få gjennomført tiltak som de er pålagt å gjennomføre i henhold til Mineralloven. Dette er ventet å gå ut over tilsynskapasiteten. Pr. 2. tertial 2011 rapporteres det at antallet gjennomførte tilsyn i 2011 ventes å bli lavere enn i 2010, når tall pr 2. tertial 2011 legges til grunn.

7. Mineralstatistikken for 2009, utgitt sammen med NGU, viser en vekst i innrapportering fra uttakssteder til 1060, 253 flere enn for 2008. Uttakssteder er tilsynsobjekter.
8. Det fremgår av årsrapporten for 2010 at tilsyn og sikringsarbeider har hatt noe mindre omfang enn tidligere år. Dette begrunnes med (internt) arbeid med effektivisering og forenkling, nødvendiggjort av nye oppgaver etter Mineralloven. Totalt 606 uttaksområder ble besøkt. Av disse var 376 uttaksområder som DMF tidligere ikke hadde hjemmel til å føre tilsyn med.
9. I rapport for 1. tertial 2011 opplyses at direktoratet overholder frister i saker hvor direktoratet er høringsinstans, men kvaliteten i høringsuttalelsene har blitt dårligere med dagens kapasitet. I rapport for 2. tertial opplyses at det ikke er endringer i situasjonen pr 31. august 2011.
10. Saksbehandling av driftskonsesjonssøknader ligger etter etatens vurdering godt innenfor akseptabel tidsbruk, jf rapport for 1. tertial 2011.
11. Det fremgår av rapport for 2. tertial 2011 at det med utgangspunkt i tall pr. 31. august 2011 ventes at saksmengden for året 2011 som helhet ventes å komme minst på nivå med 2010.
12. Budsjettmidler til opplæring og videreutdanning som andel av det totale utgiftsbudsjettet er lav; rundt 1 %

2.3. *Observasjoner knyttet til virksomhetsstyring*

Dette delkapittelet tar for seg virksomhetsstyring, internt og eksternt, og hva dette betyr for DMFs forutsetninger for å kunne oppfylle målene i henhold til krav i budsjettproposisjonen og tildelingsbrev. Dokumentanalysens innretning har vært å belyse forhold knyttet til NHDs etatsstyring og DMFs virksomhetsinterne styring. Hovedbegrunnelsen for å betrakte virksomhetsstyring internt og eksternt i samme delkapittel, er at direktoratets virksomhetsinterne styring ikke kan betraktes isolert, men må ses på som direktoratets respons på utøvelsen av eierstyring fra departementet.

2.3.1. *Observasjoner fra intervjuer*

Styringsdialog

DMF og industrien ønsker tydeligere styringssignaler fra NHD

I samtaler med DMF gir ledelsen uttrykk for at direktoratet savner en langsiktighet og strategiske signaler fra NHD når det gjelder mineralpolitikk og direktoratets fremtidige utvikling. Direktoratet etterlyser klare styringssignaler fra departementet, utover de årlige tildelingsbrevene.

Respondenter fra DMF fremholder at sterkere styring fra departementet vil føre til at direktoratet kan ta en mer offensiv utadrettet rolle.

Fra industriens side savnes kunnskap om bergindustri i departementet, noe de ser som en forutsetning for å være en premissgiver i mineralpolitikken.

NHD har vært avventende til å angi retningen for DMF fremover

Departementet sier selv at de ikke har vært tydelige overfor direktoratet de senere år med tanke på målstyring, strategi og prioriteringer. De oppgir flere grunner til dette. Dels har departementet prioritert arbeidet med mineralloven, som gjennom flere år har krevd mye av departementets ressurser. Etatsstyringen har kommet noe i bakgrunnen. I tillegg har ledersituasjonen i direktoratet med midlertidig konstituering, hatt betydning for den opplevde passiviteten fra NHDs side. Leder i direktoratet gjennom mange år har sluttet og ny leder skal tilsettes, noe departementet ser som en naturlig anledning for å gjennomgå mål- og resultatstyringssystemet og trekke nye linjer.

En annen viktig grunn til at departementet ikke har satt i gang omfattende prosesser overfor DMF, er at de har hatt forståelse for at direktoratet, som følge av en utvidet oppgaveportefølje, har vært i en kapasitetsmessig krevende situasjon. Departementet har vært tilbakeholdent med å pålegge direktoratet nye oppgaver i en ressursmessig sårbar situasjon. Fokus ut over kjerneoppgavene har primært vært rettet mot at direktoratet overholder regelverket for offentlige anskaffelser.

NHD er informert om at det pågår et internt arbeid med strategi og hovedlinjene i dette i DMF, men departementet har ikke involvert seg aktivt i arbeidet. NHD anser at det er de overordnede målformuleringene som er de viktigste, og når det gjelder behovet for å spisse dagens målformuleringer, opplever de å være på linje med direktoratet. Departementet avventer blant annet den pågående evalueringen, men ser et behov for å gjennomgå målformuleringene til DMF og hva som skal ha prioritet hos direktoratet i årene fremover.

DMF har i stor grad fått legge premissene for egen virksomhet

I følge departementet har både den spesialiserte kompetansen direktoratet besitter, og måten direktoratet har vært ledet på, vært medvirkende til at direktoratet har opptrådt selvstendig. Departementet har hatt lite kontakt med direktoratet ut over de faste møtepunktene, og dialogen har i liten grad involvert andre ansatte enn leder og nestleder. For øvrig blir styringsdialogen fra begge parter beskrevet som positiv og konstruktiv.

Departementet har ikke presset på for å få etablert internt planverk som organisasjonsplan, stillingsbeskrivelser, årsplaner osv. Det samme gjelder brukerundersøkelser som omtales i tildelingsbrevene. Departementet har bevisst avventet situasjonen ut fra en forståelse av at direktoratet befinner seg i en omstillingsfase og at ledersituasjonen er uavklart. Departementet ser at det er en risiko for at kontinuiteten i styringsdialogen forsvinner som følge av lite skriftlighet i organisasjonen.

Departementets vurdering av selvstendigheten i DMF er tosidig. Dels erfarer departementet at DMF i større grad enn andre etater har stilt spørsmål ved departementets føringer og signaler. Et eksempel er en diskusjon knyttet til etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, der DMF fremholder sine behov som spesielle. I tillegg opplever departementet en faglig selvsikkerhet fra direktoratets side, også på områder der andre hensyn enn de rent bergfaglige inngår i vurderingen. På den annen side opplever NHD at de ofte blir trukket inn i tekniske vurderinger i forurensingssaker, et område departementet har liten kompetanse på, og hvor de i stor grad ser seg avhengige av DMFs faglige vurderinger. I enkelte saker har departementet erfart at sakene ikke har vært tilstrekkelig utredet i form av at alle potensielle løsninger er lagt frem.

Behov for å se på hensiktsmessigheten i mål- og resultatstyringssystemet

Direktoratet oppfatter rapporteringen til departementet som arbeidskrevende, men ikke urimelig. Direktoratet er opptatt av at det som rapporteres, skal gi mening både for NHD og direktoratet. Direktoratet opplever at rapporteringskravene er lite tilpasset etatens egenart og i stor grad utformet med tanke på større virksomheter. I etatsstyringsmøtene har departementet signalisert at rapportene med fordel kan kortes ned.

Målene i tildelingsbrevet har i følge departementet vært de samme siden 90-tallet og har vært ansett som fornuftige, inntil mineralloven kom. Nytt MRS-system¹² står for tur, men har i følge departementet blitt skjøvet ut i tid. Departementet ønsker å konkretisere og tydeliggjøre målene for DMF og etablere hensiktsmessige styringsparametre som har relevans både for departementet og direktoratet. Departementet ønsker ikke en detaljstyring, og mener at det er direktoratets ansvar å omsette overordnede signaler i interne styringssystemer.

Departementet sier at de per i dag mottar lite informasjon fra DMF som kan brukes aktivt i etatsstyringen, for eksempel til å si noe om arbeidsmengden i direktoratet står i et rimelig forhold til ressursituasjonen. Administrasjonsavdelingen har et systemansvar for etatsstyringen i departementet, i tillegg til de administrative fullmaktene, og legger således viktige føringer for plan- og budsjettarbeidet. Dette arbeidet er fordelt på to ulike seksjoner. Departementet ser nødvendigheten av at fagavdelingen og administrasjonsavdelingen i NHD sammen ser på forenklingsmuligheter i lys av bestemmelsen i økonomireglementet om at systemer og rutiner skal tilpasses virksomhetens risiko og vesentlighet. I tillegg anser departementet at det er et behov for å klargjøre internt i NHD hvordan kommunikasjonen med etaten skal gjennomføres for at NHD skal fremstå enhetlig. Overordnet er departementets inntrykk at DMF har rapportert innen gitte frister og at innholdet dekker NHDs minimumsbehov.

Styringsprosessen¹³

Interne styrende dokumenter er av begrenset omfang

Intervjuobjektene i DMF gir uttrykk for at det i begrenset grad foreligger styrende dokumenter i form av virksomhetsplaner, rutinebeskrivelser og veiledere for intern bruk. Av andre dokumenter som de savner, nevnes organisasjonsplan og stillingsbeskrivelser. De uttaler at det generelt er en manglende tradisjon for skriftlighet i etaten, noe som både er uheldig og utgjør en risiko for DMF som organisasjon dersom nøkkelpersoner i direktoratet slutter.

Departementet bekrefter inntrykket av lite skriftlighet i DMFs organisasjon og at de heller ikke har vært pådrivere for å få en endring av denne praksisen. Departementet har i liten grad etterspurt informasjon som kan belyse om oppgavene løses på en formålstjenlig måte, med dokumenterbarhet og sporbarhet i beslutningsprosesser.

Både medarbeidere i direktoratet og departementet er positive til at nåværende ledelse i direktoratet på eget initiativ har iverksatt prosesser for å nedfelle rutiner og prosedyrer skriftlig. Rutinene skal tilgjengeliggjøres på intranettet og forankres blant de ansatte.

I følge departementet finnes det mangler når det gjelder å innfri krav til risikostyring. Departementets inntrykk er at DMF ikke oppfatter sin drift som samfunnskritisk, og derfor ikke har prioritert å identifisere og rapportere risiko. Fraværet av en kompetansestrategi er i følge departementet en vesentlig risiko når det gjelder måloppnåelse.

Departementet viser til at mineralloven og den kommende mineralstrategien vil være førende for DMFs innretning og arbeid fremover. I tillegg anser departementet den løpende personlige kommunikasjonen mellom ekspedisjonssjef og etatsleder som like viktig som formelle retningslinjer i etatsstyringen. Departementet sier de er opptatt av å gi overordnede føringer, og så langt det er mulig, delegere oppdraget til den enkelte etat.

Inneværende års strategiprosess oppleves positiv

¹² MRS: mål- og resultatstyring

¹³ jf. bl.a. BØS 2.3

De intervjuede i direktoratet forteller at årets strategiprosess har vært omfattende, hvor de fleste i etaten har bidratt blant annet gjennom bruk av arbeidsgrupper. Den generelle tilbakemeldingen vi har mottatt, er at det oppleves positivt for den enkelte å kunne bidra i dette arbeidet, selv om det har vært tidkrevende.

Risikostyring og internkontroll

Risikovurderinger er implementert som del av planprosessen

DMF opplyser at risikovurderinger først og fremst er tatt i bruk og funnet nyttig i tilknytning til planprosessen. Ved utarbeidelsen av virksomhetsplanen for 2011 ble det nedsatt grupper for hvert hovedarbeidsområde, hvor gruppene utarbeidet mål og tiltak, samt risikovurderinger basert på kritiske suksessfaktorer. Direktoratet opplyser at risikovurderingene oppleves som nyttige på enkelte områder, og at disse har ført til konkrete tiltak innen eksempelvis rekruttering og kompetansesammensetting i etaten. DMF påpeker at de har tilpasset metodikk for risikovurderinger til egne forhold, hvor fokuset har vært på å beskrive risikoene framfor eksempelvis utstrakt bruk av fargekoder og scoringer.

DMF opplever at rutiner på økonomiområdet bør forbedres

DMF opplyser at de har utviklet en rekke rutiner og retningslinjer. Noen av disse ligger på intranettet, noen er sendt til de ansatte og noen ligger i permer. DMF opplyser at de foreløpig ikke har definert tydelig ansvar for ajourføring og revidering av interne rutiner, men at arbeidet med å utarbeide rutiner på alle relevante områder er påbegynt.

DFØ har utviklet standard rutiner innen regnskap og lønn, men DMF har ikke implementert disse i egen virksomhet, først og fremst grunnet mangel på kapasitet, sier det. Det er inngått fullserviceavtale med DFØ om lønn, og delserviceavtale med DFØ om regnskap. DMF har også tatt i bruk elektronisk fakturahåndtering.

Anskaffelser har vært et "problemområde" når det gjelder etterlevelse av regelverk

I PwCs rapport fra 2009 til NHD om internkontroll i Bergvesenet ble det påpekt at det hadde blitt foretatt anskaffelser som brøt med regelverket. De intervjuede uttaler at anskaffelser tidligere har blitt gjennomført uten tilstrekkelig protokollering og konkurransegjennomføring, og at dette har blitt påpekt av Riksrevisjonen uten at det har medført vesentlige merknader eller omtale i Dok 1¹⁴.

DMF opplyser at de nylig har innført rutiner hvor det skal foreligge protokoll for alle anskaffelser, og at disse arkiveres i egne permer som etterkontrolleres av økonomimedarbeider. De opplyser at rutinen generelt oppleves å fungere godt, men at den foreløpig ikke etterleves fullt ut.

DMF mener de har hatt en bedring i fokus og holdninger når det gjelder å etterleve anskaffelsesregelverket.

DMF opplyser at de i liten grad benytter rammeavtaler, men at dette vil gis prioritet når ny jurist er tilsatt.

DMF gir også uttrykk for at enkelte anskaffelser er av en slik karakter at det ikke er hensiktsmessig å gjennomføre konkurranse, da faglige vurderinger tilsier at samme leverandør må benyttes over tid. Målinger av konkrete typer forurensing over tid trekkes frem som et eksempel på dette. DMF mener

¹⁴ Dokument nr. 1: Riksrevisjonens rapport til Stortinget om den årlige revisjon og kontroll av departementene og de statlige virksomhetene

endringer i leverandører fra år til år ville ha medført at historiske data ikke ville blitt sammenliknbare på grunn av ulikheter i leverandørenes prosedyrer og metoder.

Etiske retningslinjer er i begrenset grad kjent i organisasjonen

På forespørsel opplyser intervjuobjektene at de i liten grad kjenner de etiske retningslinjene. DMF opplyser at de legger de generelle etiske retningslinjene for statstjenesten til grunn. De intervjuede uttaler at de i arbeidet i liten grad står overfor vanskelige etiske vurderinger.

DMF opplever at intern budsjettoppfølging fungerer godt

DMF opplever å ha en oversiktlig økonomi, og at budsjettoppfølgingen fungerer godt. De opplyser videre at 2011 er det første året hvor de reelt sett budsjetterer basert på erfaringstall. DMF opplyser at direktøren avholder månedlige møter med budsjettansvarlige, hvor man gjennomgår regnskap i forhold til budsjett. De opplyser også at de utarbeider prognoser for inneværende år.

2.3.2. Observasjoner fra dokumentanalyser

Observasjoner som kan utledes fra dokumentanalysen er fremstilt nedenfor.

1. I Prop. 1 S for budsjettåret 2012 oppgis at departementet har vurdert etatens gjennomføring av de fastsatte mål og strategier for 2010 som tilfredsstillende.
2. Tidelingsbrevene for årene 2009 - 2011 oppgir sammenfallende, uendret virksomhetsidé og hovedmål for Bergvesenet (-2009), resp. DMF (2010-).
3. Det er opplyst i årsrapportene for 2009 og 2010 at en kom til enighet med departementet om å rapportere i henhold til følgende resultatindikatorer:
 - a) overholdelse av interne saksbehandlingsfrister
 - b) omtale av befaringsaktiviteten
 - c) prosentvis reduksjon av avrenning og forskningsprosjekter ved avrenning
 - d) tall for verdiskapning og sysselsetting på bakgrunn av prospekteringsstøtten og tall for næringen genereltDet gis omtaler av virksomheten, men ikke systematisk i henhold til hva det forelå enighet om.
4. Tidelingsbrevene for årene 2009 - 2011 inneholder ikke konkrete målbare styringsparametre som kan benyttes som resultatinformasjon, for eksempel ifm ressurstildeling eller ressursomfordeling. Unntaket kan sies å være kravet til saksbehandlingsfrister¹⁵, hvor det i tildelingsbrevet vises til serviceerklæring, mens det er i rapport for 1. tertial 2011 er opplyst at direktoratet på det tidspunkt ikke hadde satt frist for saksbehandling av driftskonsesjoner. I rapport for 2. tertial opplyses at det ikke er endringer i situasjonen pr 31. august 2011.
5. Av tildelingsbrevet for 2011 fremgår krav til arbeid med, og rapportering av, risikostyring og internkontroll. Eksempelvis pålegges DMF å presentere hovedtrekkene i sin internkontroll i tertialrapportene. Det angis også spesifikke krav til vurderinger og omtale av risiko og tiltak i års- og tertialrapporter. Tidelingsbrevet sier at endringer i risikobilde skal være fast tema i styringsdialogen.

¹⁵ Av tidligere satte saksbehandlingsfrister er det to som er beholdt: Driftsplaner (3 uker) og Forelegging av planprogram i samband med KU-saker (2 uker).

6. Kravene stilt gjennom tildelingsbrevene til direktoratet er gitt i form av gjøremål og oppgavelister, overordnede beskrivelser av en ønsket tilstand, oppdrag som skal gis høy prioritering, men uten at det gis måleparametre som kan nyttes i vurderingen av måloppnåelse.
7. Det fremgår av rapport for 1. tertial 2011 at direktoratet har gjort risikovurderinger knyttet til oppnåelse av etatens målsettinger. Det gis imidlertid ingen informasjon om eventuelle risikoreduserende tiltak og handlingsplaner. Rekruttering av nye medarbeidere oppgis i rapport for 2. tertial 2011 å være den eneste risikofaktoren som karakteriseres som kritisk for etatens måloppnåelse.
8. I budsjettforslaget for budsjettåret 2012 foreslås Post 01 Driftsutgifter på 16,8 MNOK, dvs. tilsvarende saldert budsjett for 2011. Dette budsjettet inneholdt 3 MNOK øremerket digitalisering av arkivet¹⁶. Regnskapet for Post 01 i 2010 viste 13,3 MNOK.
9. Hovedinstruksen for økonomiforvaltning ble etablert i 2004, og gjort gjeldende for Bergvesenet med Bergmesteren for Svalbard. Den er ikke revidert etter etableringen av DMF.
10. Interninstruks for økonomiforvaltning i DMF har blitt revidert, datert 25. januar 2010. Her omhandles hovedtrekk i myndighets-, oppgave- og ansvarsfordeling, intern økonomiforvaltning, rapportering og kontroll. Det er utarbeidet budsjetttdisponeringsfullmakt til fire personer for hele eller deler av budsjettåret 2011, herav tre med full budsjetttdisponering. Interninstruksen er ikke oppdatert med endringer som følge av overgang til DFØ for lønns- og regnskapstjenester.
11. Det er utarbeidet strategisk plan for direktoratet for perioden 2012 - 2014. Hovedutfordringen angis her å være å rekruttere riktig og bredere kompetanse, skaffe tilstrekkelig kapasitet, samt å effektivisere saksbehandlingen i perioden. Det er utarbeidet tiltak for å møte hovedutfordringer og de viktigste prioriteringer. Ansvar og tidsfrister er bare delvis angitt i den strategiske planen.
12. Det er utarbeidet virksomhetsplan for direktoratet gjeldende for 2011, datert 6. april. Planen er utarbeidet med utgangspunkt i at etatens arbeidsmengde har økt vesentlig uten at direktoratets kapasitet har økt i samme grad. Effektivitet i arbeidet fremholdes som viktigere enn tidligere, og tiltak som kan fremme effektiviteten i etaten er derfor et hovedfokus i planen.

Planen er utformet i tråd med måten direktoratet har gruppert hovedarbeidsområdene sine på: Tilsynsvirksomhet, Saksbehandling etter Mineralloven, Forvaltning av mineralske resurser, Miljøtiltak og sikring samt diverse inkludert administrasjon av etaten. For hvert av hovedarbeidsområdene angis hovedmål for området, kritiske faktorer, risiko og tiltak med angivelse av frist og ansvar.

¹⁶ Både midler og oppdrag ble overført til NGU, jf. rapport for 2. tertial 2011.

3. *Vurderinger knyttet til evalueringens hovedtemaer*

I dette kapitlet blir observasjonene som fremkom i kapittel 2, samlet og gruppert i form av funn under de respektive evalueringsområdene organisering, kapasitet og kompetanse, og virksomhetsstyring. Funnene vurderes i forhold til vurderingskriteriene, jf. kapittel 1.3.4. De forventede funn blir sett i sammenheng med de faktiske funnene, og det konkluderes på hvert enkelt evalueringsområde og samlet i henhold til evalueringens to problemstillinger.

3.1. *Organisering*

Positivt arbeidsmiljø, men begrenset endringsvilje

Miljøet i direktoratet beskrives som godt, men med begrenset mangfold både faglig og sosialt. Kombinert med at vi observerer liten endringsvilje fra deler av organisasjonen, kan dette innebære en utfordring med hensyn til å utvikle DMF som en attraktiv arbeidsplass. Evalueringen har avdekket et behov for omstilling til en mer moderne etat. Det forestående lederskifte blir viktig for hvordan DMF evner å utvikle sin kultur og tiltrekke seg den nødvendige kompetanse for å kunne nå samfunnsmålene.

Lite brukerrettet direktorat

Direktoratet fremstår i liten grad som moderne og brukerrettet. I en situasjon med flere og nye oppgaver, samt en utvidet brukergruppe, vil det være naturlig at direktoratet vurderer hvordan virksomheten kan gis en sterkere grad av brukerretting. Brukerundersøkelser har ikke vært prioritert, og direktoratet har i stor grad utviklet sine tjenester uten systematisk dialog med brukerne. Konsekvensen av det kan være at DMF mangler kunnskap om brukernes behov og hva som forventes av direktoratet fra brukere og ulike interessenter. Manglende brukerretting kan ha medvirket til at DMF har kommet på etterskudd når det gjelder teknologi, og bidratt til å forsterke inntrykket av DMF som en "umoderne etat".

Vi ser det likevel ikke som naturlig at DMF skal ligge lengst fremme på informasjons- og kommunikasjonssiden, gitt at direktoratet i liten grad skal drive informasjonsarbeid og oppsøkende virksomhet, men snarere forvalte et lovverk. Selv om direktoratet etter minerallovens ikrafttreden har drevet eksternt informasjonsarbeid knyttet til dette, indikerer våre observasjoner at økt arbeidsmengde den senere tiden har medført at direktoratet er mindre til stede på relevante arenaer enn det var tidligere. Dette mener vi er uheldig i en periode der direktoratet som følge av økt aktivitet i næringen, ny minerallov og en utvidet brukergruppe, snarere burde vært mer synlig i samfunnet enn tidligere.

Behov for å forbedre arbeidsprosesser

Direktoratets arbeidsformer har vært preget av liten grad av involvering av de ansatte og arbeid på tvers i organisasjonen. Skriftlige rutiner har vært lite utbredt, og det synes å være lite transparens i

hvordan oppgavene løses av den enkelte saksbehandler. Dette kan ha bidratt til å gjøre terskelen for utenforstående inn i direktoratet unødvendig høy. I fremtiden vil direktoratet møte økte forventninger blant de ansatte til kommunikasjon, ledelse og samarbeidsformer. Ny leder vil få en sentral rolle i å transformere direktoratet til en moderne organisasjon som også innfrir yngre arbeidstakers forventninger til sin arbeidsgiver. Dette vil være viktig for direktoratets evne til å tiltrekke seg og beholde kompetente medarbeidere.

Vi mener også at det er av betydning for måloppnåelsen at direktoratet moderniseres når det gjelder IKT-systemer knyttet til kjernevirksomheten. Et eksempel er implementering av geografiske informasjonssystemer (GIS)¹⁷, som innebærer en betydelig investering for direktoratet, særlig i form av opplæring, men som ventes å ha vesentlig betydning for direktoratets evne til å løse sine oppgaver på en effektiv måte i fremtiden.

At saksbehandlingen foregår på en måte som utnytter direktoratets kapasitet og kompetanse på en mest mulig hensiktsmessig måte, er spesielt viktig i en fase der direktoratet opplever ressursknapphet som følge av økt arbeidsmengde.

NGU er en naturlig samarbeidspartner for DMF, gitt tilgrensende arbeidsoppgaver og fysisk plassering. Vi erfarer at det er et potensial i å knytte de to etatene tettere sammen innenfor to områder; rent driftsmessig/administrativt og innenfor nevnte GIS. En sammenslåing av de to har vi ikke tilstrekkelig grunnlag for å gjøre en helhetlig vurdering av, men vi ser at de to virksomhetenes ulike roller kan tale imot, og at det heller ikke synes å være stor grad av overlappende kompetanse.

Uklarhet i rollebildet

Gjennom observasjonene får vi et bilde av en etat som i stor grad identifiserer seg med næringen. Dette kan ha vært en riktig prioritering i tiden som Bergvesen, da etaten hadde behov for å opparbeide seg tillit og legitimitet i en bransje som historisk hadde vært lite regulert. I den fasen direktoratet er i nå, mener vi imidlertid at direktoratet i større grad bør rette fokus mot øvrige interessenter og sørge for at DMFs rolle som et uavhengig og profesjonelt forvaltningsorgan blir ivarettatt. Det er også viktig at DMF kompetansemessig prioriterer dette. Vi mener direktoratets evne til å fremstå balansert overfor ulike interessegrupper vil være av stor betydning for direktoratets legitimitet.

Viktige hensyn i den nye mineralloven er næringsutvikling og forsvarlig drift, både når det gjelder miljøhensyn og sikkerhet. DMF skal forvalte loven og håndtere dels motstridende interesser i forhold til denne. Historisk har man til tider sett et høyt konfliktnivå mellom mineralnæringen og miljøbevegelsen og/eller urfolksinteresser. Vi mener direktoratets evne til å fungere som brobygger mellom mineralnæringen og særinteresser er viktig for direktoratets stilling i samfunnet på lang sikt. DMFs håndtering av samiske interesser og bygging av tillit over tid på dette området er et godt eksempel på at direktoratet håndterer denne type problemstillinger på en konstruktiv måte. Det synes likevel som om det er ulike erfaringer med direktoratet blant ulike brukere. Dette kan skyldes at direktoratet ikke har utviklet en enhetlig politikk for hvordan ulike typer saker skal håndteres, og at praksis i stor grad har utviklet seg basert på den enkelte saksbehandlers måte å jobbe og kommunisere på.

Ettersom flere kommuner involveres i mineralvirksomhet, og mange av disse kommunene er små og har begrenset kunnskap på mineralområdet, mener vi det er spesielt viktig at DMF er en støttespiller for kommunene i deres arbeid med slike prosjekter, både i forhold til ny aktivitet og sikring av gamle gruver. Det er også viktig at grensegangen mellom hva som er kommunenes oppgaver og hva DMF har ansvar for blir klart kommunisert.

¹⁷ GIS - ulike digitale kartapplikasjoner og kartredskap som gjør det mulig å innhente informasjon og visualisere for eksempel arealkonflikter, bruk og inngrep ved bruk av kart.

I tillegg er det viktig at grensen mellom NHD, som ansvarlig fagdepartement for mineralloven, og DMF, som fagdirektorat og forvalter av mineralloven, går opp. Per i dag leverer ikke direktoratet i tråd med NHDs forventninger på alle områder, og departementet opplever at de selv utfører oppgaver som naturlig hører hjemme i direktoratet. Et eksempel på saker som direktoratet anser å ligge utenfor deres kjernekompetanse, og som i følge NHD ikke blir høyt nok prioritert, er miljø-/sikringssakene. Dette eksemplet illustrerer behovet for en gjennomgang av DMFs mål- og resultatstyringssystem, inklusive hensiktsmessige styringsparametre.

Ulike oppfatninger om direktoratets omdømme

Direktoratet oppfatter selv at de har et godt omdømme blant sine brukere. Dette bildet er imidlertid mer nyansert når vi har spurt brukerne om deres erfaringer med DMF. Antall interessenter som har vært intervjuet i denne evalueringen er begrenset, og vi kan derfor ikke gi et helhetlig bilde av hvor direktoratet står overfor sine brukere/interessenter.

Det som synes klart, er at brukernes erfaringer med DMF varierer, og at direktoratet har hatt liten oppmerksomhet rettet mot brukerperspektivet. Historiske og personlige relasjoner samt type saker ser ut til å ha stor betydning for interessentenes erfaringer med direktoratet. Det at det ikke har vært gjennomført systematiske brukerundersøkelser, gjør at det er vanskelig å si noe om DMFs stilling blant brukerne og hvordan denne eventuelt har endret seg etter at ny minerallov kom. Vi mener brukerdimensjonen, som vi anser som svært viktig for at direktoratet skal ha den nødvendige legitimitet i alle sine interessentgrupper, har vært nedprioritert og bør prioriteres høyere i fremtiden.

Som følge av ny minerallov og økt aktivitet i næringen, vokser DMFs interessentgruppe, både når det gjelder bedrifter og kommuner. Ut fra våre observasjoner kan det se ut som at kapasitetsbegrensninger har gjort at DMF ikke har prioritert å synliggjøre seg overfor nye brukere. At DMF evner å ivareta og nå ut til alle sine brukere vil være viktig for at direktoratet skal kunne forvalte mineralloven på en god måte.

Delkonklusjon

DMF står overfor omstilling som følge av at direktoratet bare delvis har foretatt tilpasninger til endringene som kom med den nye mineralloven. Direktoratets respons på endringene har så langt vært noe avventende; dels synes dette å henge sammen med kultur, dels med at omstillingen synes å ha vært lavt prioritert det første året etter at ny minerallov kom.

Måten roller og ansvar er organisert på tyder ikke på at det foreligger særlige problemer knyttet til utøvelsen av direktoratets roller som hhv. lovforvalter, tilsyn, innsigelsesmyndighet og kompetanseorgan i saker som angår mineralnæringen.

Vi har identifisert et effektiviseringspotensial i deler av arbeidsprosessene, blant annet når det gjelder måten saksbehandlingen utføres på. I en situasjon der direktoratet er presset på ressurser er det viktig at saksbehandlingen foregår på en måte som utnytter direktoratets kapasitet og kompetanse på en mest mulig hensiktsmessig måte.

3.2. Kapasitet og kompetanse

Kapasitet

Generelt for lav kapasitet til å utføre lovpålagte oppgaver

Det er dokumentert at direktoratet har fått en økt oppgavemengde som følge av ny minerallov. Antall foretak som omfattes av loven har økt betydelig, noe som innebærer økt saksmengde og antall tilsynsobjekter for direktoratet. Ressurssituasjonen i direktoratet har ikke økt tilsvarende. Det er også dokumentert at direktoratet per i dag ikke leverer i henhold til det som følger av mineralloven - blant annet er tilsynsaktiviteten forholdsvis lav, og kvaliteten på høringsuttalelsene ikke god nok som følge av for lav kapasitet.

I DMFs tilfelle er kapasitet og kompetanse tett knyttet sammen. Kompetanse, i form av stillinger i direktoratet, er den desidert viktigste innsatsfaktoren i det direktoratet leverer. Når det gjelder departementets øvrige bevilgninger til eksempelvis IKT-systemer, eksterne konsulenttenester ifm. oppryddingssaker osv., ser vi ingenting i våre observasjoner som tyder på at direktoratet ikke får gehør for sine behov på dette området. Tvert i mot ser det ut til at den begrensende faktoren for å ta i bruk denne type bevilgninger er nettopp bemanningen internt i DMF.

Ny mineralstrategi kan initiere økt aktivitet i næringen, noe som fortsatt ventes å få følger for DMFs oppgavemengde. Gitt den mangelfulle dokumentasjonen av utviklingen i omfanget av oppgaver og ressursbruken knyttet til dette, er det vanskelig å fastslå direktoratets udekkede kapasitetsbehov. I tillegg er ikke loven fullt ut implementert før i 2014, og det er heller ikke gitt klare føringer for hvilket ambisjonsnivå direktoratet skal ligge på når det gjelder tilsyn, saksbehandlingstid, informasjonsarbeid osv. Selv om det på kort sikt vil være usikkerhet knyttet til DMFs fremtidige oppgavemengde og således kapasitetsbehov, er det like fullt mulig å gjøre enkle grep for å få bedre oversikt over kapasitetsbehovet i direktoratet. I første omgang mener vi det er behov for å klargjøre departementets forventninger til DMF ved en gjennomgang og oppdatering av mål- og resultatstyringssystemet. Videre er det behov for å foreta prioriteringer der hvor det foreligger ressursknapphet. Med dette som utgangspunkt kan det utarbeides et godt nok estimat av DMFs ressursbehov for de neste årene.

Det er også behov for en gjennomgang av tilsynsfrekvens og praksis. Dette kan innebære å utvikle kriterier for utvelgelse av tilsynsobjekter samt kriterier for tilsynsfrekvens hos det enkelte objekt.

Det synes klart at det er først det siste året at DMF har tatt inn over seg hvilke følger den nye mineralloven har for direktoratet. Således befinner direktoratet seg i startfasen av en omstillingsprosess som vi mener er nødvendig for at direktoratet skal kunne utføre de oppgaver som forventes av det. Det er på det rene at denne transformasjonen krever økt kapasitet, men også at den bør innebære omstillinger i form av mer effektive måter å utføre oppgavene på.

Gjennom våre observasjoner har vi sett at det eksisterer et effektiviseringspotensial i direktoratet som kan avhjelpe kapasitetsbristen et stykke på vei, eksempelvis større grad av digitalisering, mer moderne verktøy, standardisering av oppgaver og utvikling og bruk av rutiner og maler. De interne arbeidsprosessene kan gjøres mer effektive gjennom organisering av arbeidet og rett bruk av kompetanse. For å realisere denne gevinsten er det viktig at direktoratet viderefører den igangsatte interne prosessen med å gjennomgå saksbehandlingsrutiner og setter resultatet i sammenheng med kompetanseplanlegging.

Det er kritisk for DMFs evne til å løse samfunnsoppdraget og dets legitimitet i samfunnet at direktoratet tilføres den nødvendige kapasitet til å forvalte mineralloven. Dersom direktoratet ikke har nok ressurser til å følge opp at aktiviteten i mineralnæringen går rett for seg, vil det kunne gå ut

over bransjens seriøsitet. Våre observasjoner tyder på at det er de minste uttakene som minst grad følges opp i form av tilsyn. I tillegg ser direktoratets arbeid rettet mot "nye interessenter" ut til å være begrenset. Dette har vært en bevisst prioritering fra DMFs side som følge av at loven er under implementering og at kapasiteten til direktoratet anses å være for lav til å følge opp all aktivitet som loven omfatter. Etter vår vurdering er denne situasjonen ikke holdbar fordi det betyr en forskjellsbehandling av små og store aktører. Dersom grensen for uttak som omfattes av konsesjonsplikt anses å være satt for lavt, må dette reflekteres gjennom en revisjon av mineralloven, ikke gjennom å la de minste gå "under radaren". Videre kan mangelfullt fokus på hele interessentsfæren øke konfliktnivået mellom næringen og særinteresser på en måte ingen er tjent med.

DMFs administrasjon med fem medarbeidere utgjør nesten en tredel av de ansatte i direktoratet, og kan således synes stor relativt til direktoratets størrelse. Gjennom våre observasjoner har vi imidlertid ikke grunnlag for å hevde at det er rom for å redusere denne funksjonen i direktoratet. Det er PwCs erfaring at de krav som settes til en statlig etat gjør at administrasjonen må ha en minste kritisk masse, nærmest uavhengig av etatens størrelse. I tillegg fremgår det gjennom intervjuene at deler av det administrative personalet utfører rene saksbehandlingsoppgaver. I den grad direktoratet oppfattes å ha en overdimensjonert administrasjon mener vi dette er et resultat av at direktoratet som sådan er lite, mer enn at de administrative funksjonene er overbemannet.

Kompetanse

Rett sammensetning av kompetanse i direktoratet er en kritisk suksessfaktor for måloppnåelsen. Dette går dels på direktoratets evne til å nyttiggjøre seg og utvikle sine medarbeidere, og dels på evne til nyrekruttering og evne til å beholde kompetente medarbeidere. Basert på våre observasjoner mener vi at det er behov for et forsterket fokus på begge disse dimensjonene. Dersom direktoratet ikke innehar rett kompetanse vil det ikke være mulig å utføre oppgavene som er gitt gjennom mineralloven og styrende dokumenter.

Kompetansefaktoren blir særlig kritisk med tanke på at det allerede i dagens situasjon er vanskelig å få et tilstrekkelig antall kvalifiserte søkere til utlyste stillinger i direktoratet. I en situasjon med økt behov for å rekruttere, vil utfordringen bare bli større. Kjernekompetansen i direktoratet, bergingeniørene, er attraktive på arbeidsmarkedet, både fordi det utdannes få og fordi oljenæringen, og i økende grad mineralnæringen, konkurrerer om de samme menneskene. I en slik situasjon vil det være nødvendig at direktoratet både klarer å gjøre seg attraktive for å tiltrekke seg de rette folkene, og evner å tenke kreativt når det gjelder å bruke eksisterende kompetanse mest mulig hensiktsmessig. I tillegg er det viktig at direktoratet evner å se kompetansesituasjonen i et langsiktig perspektiv, herunder å ta inn flere nyutdannede og prioritere opplæring internt.

Sårbart for tap av kjernekompetanse

Per i dag ser direktoratet ut til å være sårbart på flere typer kompetanser. I tillegg til bergingeniørene er direktoratet også sårbart på juridisk og miljøteknisk kompetanse. Generelt anser PwC at direktoratets kompetansesituasjon er den mest kritiske faktor når det gjelder å sikre måloppnåelse, både på kort og lang sikt. Problemstillingen forsterkes ved at direktoratet ikke kan konkurrere med industrien på lønn, og at det heller ikke har hatt særlig fokus på å utvikle organisasjonen for å motvirke denne konkurranseulempen. I lys av dette blir det ekstra viktig at "totalpakken" som DMF kan tilby sine medarbeidere fremstår som attraktiv. Et godt arbeidsmiljø, muligheter for kompetanseutvikling og faglige utfordringer er elementer som inngår i en slik pakke, og bør prioriteres høyt av direktoratet for å gjøre organisasjonen mer attraktiv på kort sikt og mer robust på lengre sikt.

Manglende kompetansestrategi og planer

I en situasjon der kompetanse er en kritisk suksessfaktor er det viktig at direktoratet har planer for hvordan det vil møte denne utfordringen, men har så langt ikke hatt noen strategi på området. Planer rekruttering, samarbeid med læresteder, opplæring for nyansatte, videreutdanning og strategier for hensiktsmessig oppgaveløsning har hittil ikke vært prioritert. I løpet av det siste året er det imidlertid iverksatt et internt arbeid som har adressert utfordringene på noen av disse områdene. PwC mener dette arbeidet bør intensiveres, gitt at kompetansesituasjonen i direktoratet har utviklet seg til å bli så kritisk som den fremstår i dag.

Generelt opplever vi at kompetanseprofilen direktoratet har hatt er for smal, sett hen til at direktoratet i stor grad driver forvaltning, der mange av oppgavene ikke er kritisk avhengige av bergfaglig kompetanse. Flere av direktoratets oppgaver krever tvert i mot annen type kompetanse, så som jus og økonomi, som ikke synes å ha blitt like høyt verdsatt internt som den bergfaglige. Nødvendigheten av å tilføre direktoratet en bredere kompetansebase har etter vår vurdering blitt større, ettersom direktoratet har fått nye oppgaver som krever kompetanse til å vurdere både bergfaglige, miljømessige og samfunnsøkonomiske aspekter av saker det har til behandling. I tillegg etterlyser departementet denne type vurderinger i saker direktoratet har til behandling.

DMF har et potensial knyttet til å prioritere oppgaver og effektivisere faglige og administrative prosesser

Det har ikke funnet sted en helhetlig diskusjon mellom NHD og DMF om prioriteringer av oppgaver i en situasjon der ressursene ikke er tilstrekkelige til å utføre alle direktoratets oppgaver. Visse signaler er gitt i etatsmøter, men dette gjenspeiles ikke i mål- og resultatstyringssystemet. Selv om hovedmålene fremkommer i tildelingsbrev, er formuleringene nokså overordnet og det savnes klare resultatmål som muliggjør måling av resultatoppnåelse i ettertid. Slike føringer har kommet mer ad hoc og trolig vært medvirkende til at mange i DMF etterlyser en tydelig langsiktig retning for direktoratet.

Direktoratet har foretatt interne prioriteringer slik at de får utført de oppgavene de selv mener er mest kritisk for måloppnåelsen. Oppfølging av ny minerallov har i følge direktoratet vært første prioritet, noe som har gått på bekostning av investeringer og prosesser som kunne forenklet direktoratets arbeid og således vært ressursbesparende på lengre sikt. Dette har trolig bidratt til kapasitetsbristen. I nærmeste fremtid er det viktig at DMF gis de nødvendige ressurser til å gjennomføre denne type løft som vil kunne bidra til å gi en langsiktig løsning på kapasitetsutfordringene i direktoratet.

Frem til i dag har det vært lite skriftlige rutiner, maler og prosedyrer knyttet til saksbehandling i direktoratet. Arbeid er startet med å nedfelle og tilgjengeliggjøre slik informasjon for å sikre en enhetlig praksis. Det kan også bidra til en optimalisering av bruken av eksisterende kompetanse, ettersom det er mulig å spisse arbeidsoppgavene i forhold til den enkeltes kompetanse. Videre nevnes direktoratets praksis for gjennomføring av tilsyn av flere som et område som per i dag ikke er hensiktsmessig organisert. I tillegg til å gi effektiviseringsgevinster mener vi rutinegjennomganger også kan gi en legitimitetsgevinst i form av at det vil gi mindre rom for individuell praksis og dermed økt transparenss i direktoratets arbeid.

Delkonklusjon

Etter endringene som kom med mineralloven, er det en ubalanse mellom direktoratets pålagte oppgaver og dets ressurser (kapasitet og kompetanse). Flere og til dels nye oppgaver har ikke resultert i en tilhørende kapasitets- eller kompetanseøkning. Kapasitet og kompetanse er ikke riktig sammensatt eller dimensjonert, to år etter at mineralloven ble innført. Dette forverres av en manglende plan for strategisk, strukturert og systematisert kompetanseutvikling, og av at direktoratet synes å være lite attraktivt i kampen om kompetanse. Kapasitets- og

kompetansesituasjonen har medført at departementet har utført/utfører direktoratsoppgaver (forskriftsarbeid, miljøsikringsarbeid).

3.3. Virksomhetsstyring

Styringsdialogen må bidra til god virksomhetsstyring

Virksomhetsstyringen skal iht. økonomiregelverkets grunnleggende styringsprinsipper (RØS § 4) blant annet sikre at:

- fastsatte mål og resultatkrav oppnås
- ressursbruken er effektiv og at
- virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler

Departementet har ansvaret for at virksomhetene gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer¹⁸. Departementets rolle er å utøve en overordnet og balansert styring, som har oppmerksomhet rettet mot de viktigste mål og utfordringer vedkommende virksomhet står overfor. Det er departementets ansvar at styringsdialogen fungerer på en hensiktsmessig måte¹⁹.

Det er PwCs erfaring at god etatsstyring forutsetter at departementet og etaten samhandler om innretningen i MRS-systemet, og at styringsinformasjonen kan brukes på en hensiktsmessig måte både for etaten og departementet. I denne sammenheng er kompetanse og kultur vel så viktig som retningslinjer og verktøy.

Det er en åpenbar kobling mellom etatsstyringen og virksomhetens interne styring. Dersom signalene formidlet gjennom styringsdialogen er utydelige eller mangler forankring, er PwCs erfaring at MRS-systemet, i stedet for å være et egnet system for å vurdere etatens prestasjon, blir en skrivebordsøvelse som har begrenset verdi for departement og underliggende virksomhet. Under slike forhold øker risikoen for at etaten operasjonaliserer oppdraget på egen hånd, og med det fjerner seg fra kjerneoppdraget slik det er gitt fra overordnet nivå.

Våre observasjoner tyder på at styringssystemet DMF opererer innenfor i dag, ikke er hensiktsmessig innrettet for at direktoratet på en best mulig måte skal løse sitt samfunnsoppdrag. Dette gjelder både departementets etatsstyring og de interne styringssystemene i direktoratet.

Svakheter i NHDs styring har resultert i en selvstendig arbeidende etat

NHD har i liten grad lagt føringer for DMFs virksomhet, utover de oppgaver som følger av mineralloven og tildelingsbrevene. Målstrukturen og rapporteringskravene formidlet gjennom tildelingsbrevene er imidlertid i liten grad revidert siden tiden før den nye mineralloven. Det er eksempelvis vanskelig å lese av tildelingsbrevene at DMF har fått utvidet sin oppgaveportefølje betydelig de siste årene, eller at departementet har økte forventninger til DMF som premissgiver. Minerallovens konsekvenser for DMF er beskrevet i forarbeidene til mineralloven, men er ikke implementert i departementets styring av DMF på løpende basis.

Ulike avdelinger i NHD er involvert i arbeidet med DMF. Gjennom intervjuene har vi identifisert et forbedringspotensial når det gjelder intern koordinering av departementets arbeid med DMF. Disse

¹⁸ jf. BØS 1.2 Myndighet og ansvar (under kapittel 1 Departementets styring av virksomheter)

¹⁹ jf. BØS 1.2 Myndighet og ansvar (under kapittel 1 Departementets styring av virksomheter)

grensegangene bør være avklart slik at det ikke er fare for mangelfull eller dobbel kommunikasjon med direktoratet fra departementets side.

Basert på intervjuene ser vi at direktoratet opplever departementets styring som lite retningsgivende for deres virksomhet, utover ettårsperspektivet. Kombinert med en presset ressursituasjon kan dette medføre at det blir opp til direktoratet å prioritere blant oppgavene som det har ansvar for. Dette behøver ikke være kritisk for måloppnåelsen, så lenge DMF og NHD er på linje når det gjelder hva samfunnsoppdraget er. Vi har imidlertid erfart at DMF savner en tydelig retning for hvilke langsiktige ambisjoner departementet har for DMF.

I intervjuene har vi registrert at DMF ikke oppfyller departementets forventninger på alle områder. Dette mener vi langt på vei kan føres tilbake til virksomhetsstyringen som har vært mangelfull når det gjelder å kommunisere klare mål for DMF. NHD har en forventning om at direktoratet skal ha en premissgiverrolle i mineralpolitikken, og komme med tverrfaglige og balanserte vurderinger i høringssaker og konsekvensutredninger. Denne forventningen er vanskelig å finne igjen i den skriftlige styringsdialogen og sammenfaller heller ikke med det direktoratet per i dag anser å være sitt kjerneoppdrag.

MRS-systemet er ikke hensiktsmessig innrettet

Årsrapportene fra direktoratet fremstår i stor grad som repeterende fra år til år og må anses å være lite egnet i vurderingen av måloppnåelse for direktoratet. Dette stemmer også med våre observasjoner, som viser at rapporteringen oppleves å tilføre begrenset verdi, både for departementet og direktoratet, og således medfører et effektivitetstap. Ser vi nærmere på tildelingsbrevene finner vi få konkrete styringsparametre²⁰.

En konsekvens av at mål- og resultatstyringen ikke er hensiktsmessig innrettet er at det er vanskelig, også for en ekstern evaluator, å gjøre en vurdering av etatens måloppnåelse over tid. Det eksisterer lite dokumentasjon som er egnet til å si noe om resultater for styringsparametre knyttet til de enkelte mål og krav. Det er ikke mulig å konkludere hvorvidt etaten er ressurseffektiv eller ikke, heller ikke om produktiviteten i tjenesteproduksjonen er høy eller lav. En vurdering av måloppnåelse må derfor delvis gjøres på "utsiden" av MRS-systemet. Dette er lite hensiktsmessig hvis man ønsker å følge en etat over tid og kunne si noe om resultatene etaten leverer står i forhold til ressursinnsatsen.

I tillegg underbygger en intern undersøkelse fra 2010 og 2011 blant saksbehandlere i DMF, initiert av ledelsen, at det råder uklarhet om etatens målsetninger og samfunnsoppdrag. Dette understreker behovet for å vurdere om dagens utforming av mål- og resultatstyringssystem er formålstjenlig ut fra et styringsperspektiv.

At målformuleringene ikke er hensiktsmessige per i dag tydeliggjøres ved at DMF på eget initiativ har revidert målene for virksomheten i forbindelse med utarbeidelsen av en intern strategi våren 2011.

Et svakt utviklet internt planverk forsterker utfordringene i virksomhetsstyringen

Parallelt med at departementet har vært tilbakeholdent med å gi overordnede føringer for DMF og således gitt DMF stor frihet til å operasjonalisere eget oppdrag, har direktoratet liten tradisjon for utarbeidelse av virksomhetsinterne plandokumenter. Med utgangspunkt i økonomiregelverkets krav til styringsprosessen²¹ mener PwC at DMFs interne styrende dokumenter med retningslinjer og rutiner er ikke tilstrekkelig utarbeidet, ajourført eller kommunisert. Eksempelvis kreves det at ledelsen etablerer systemer, rutiner og tiltak for bl.a. å sikre kvalitet i den interne styringen, herunder forsvarlig arbeidsdeling og produktivitet i arbeidsprosessene²². Det finnes eksempelvis verken

²⁰ Departementet skal fastsette styringsparametre for virksomheten, jf. RØS § 4 og 7 samt BØS 1.4

²¹ jf. bl.a. BØS 2.3 om styringsprosessen, herunder 2.3.1 som bl.a. sier at planer skal dokumenteres gjennom interne styringsdokumenter

²² jf. BØS 2.4 Intern kontroll

organisasjonskart, stillingsbeskrivelser eller saksbehandlingsprosedyrer. Her er det riktig nok igangsatt et arbeid som i løpet av kort tid vil resultere i et større omfang av denne type dokumenter, men hittil har DMF i liten grad hatt fokus på denne type interne prosesser.

Sett i lys av at DMF er en svært liten etat, mener vi det er riktig at DMF har et begrenset omfang av styrende dokumenter. Dette er i samsvar med økonomiregelverket, som sier at styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet²³ samt at det skal gjennomføres kost-/nyttevurderinger²⁴. Det er imidlertid avgjørende at de dokumentene man velger å etablere, er gyldige og oppdatert. De bør ikke minst ha sin forankring i overordnede styringssignaler fra departementet, formidlet gjennom årlige budsjettproposisjoner og tildelingsbrev. Denne forankringen er viktig både i et måloppnåelsesperspektiv, men også for å skape motivasjon og engasjement i styringsdialogen ved at man jobber mot et felles, kjent mål.

Internkontroll og risikostyring er umodent

Sentrale egenskaper ved internkontrollen²⁵ er beskrevet og vurdert tidligere i dokumentet – under andre områder. Eksempelvis er kompetanse og kapasitet en svært sentral del av kontrollmiljøet i en virksomhets internkontroll. Videre er styringsstrukturer (som organisering) og styrende dokumenter å anse som sentrale kontrollaktiviteter og -tiltak. Fastsetting av mål på ulike nivåer er en del av risikovurderingene. Rapportering av resultater er også en viktig del av internkontrollen, som del av informasjon og kommunikasjon. I tillegg er ulike evalueringer, som brukerundersøkelser, en del av overvåkingskomponenten i internkontroll. Vi henviser derfor til tidligere omtaler for disse områdene. Enkelte elementer som ikke er omtalt tidligere, vurderes imidlertid under.

Innenfor området risikostyring og internkontroll ser vi svakheter, sett i forhold til kravene som stilles i økonomiregelverket²⁶. Eksempelvis ser vi at risikovurderinger gjennomføres. Samtidig ser vi ikke tilstrekkelige spor etter planlagte tiltak for risikohåndtering. Vi vurderer også at DMFs strategiske plan i stor grad mangler ansvar, frister og resultatmål.

Når det gjelder andre styrende dokumenter enn de som er nevnt tidligere, vil vi trekke frem at hovedinstruks for økonomiforvaltning ikke er revidert etter 2004 og ikke er oppdatert med senere endringer i prosesser – eksempelvis når det gjelder samarbeid med DFØ.

I tillegg til at sentrale dokumenter må være gyldige og oppdatert, må de være kjent blant de ansatte. Vi opplever at eksempelvis de etiske retningslinjene er dårlig kjent i organisasjonen.

I en rapport fra 2009 påpekte PwC svakheter i arbeidsdelingen når det gjelder leverandører og utbetalinger, ref. BØS om kontroll av transaksjoner²⁷. I rapport for andre tertial 2011 skriver DMF at det etter overgang til DFØ følger DFØs rutiner på området, som vi forutsetter sikrer en bedre arbeidsdeling.

Videre anbefalte PwC en formalisering av avtalen med NGU om fellesadministrative systemer. I intervjuene fikk vi opplyst at denne ennå ikke er formalisert. Vi opprettholder vår vurdering fra 2009 om at denne bør formaliseres.

²³ RØS § 4 Grunnleggende styringsprinsipper

²⁴ jf. BØS 2.4 om intern kontroll og etablering av kontrolltiltak

²⁵ COSOs rammeverk for internkontroll sier at internkontroll består av fem komponenter: kontrollmiljø, risikovurderinger, kontrollaktiviteter, informasjon/kommunikasjon og overvåking

²⁶ jf. RØS § 14 og BØS 2.4 om internkontroll

²⁷ BØS 2.5 om *kontroll av transaksjoner*; eksempler: Fullmaktsutøvelse (attestasjon/budsjett disponeringsmyndighet), applikasjonskontroller i systemer, aggregerte kontroller (avstemminger og budsjettoppfølging), etterkontroll (som stikkprøver)

Vi vurderer at anskaffelsesområdet fortsatt er et risikoområde, slik det har vært i flere år. Vi ser at det er implementert tiltak som reduserer risikoen fra tidligere, men vi vurderer at dette fortsatt er et område som bør gis prioritet i videre oppfølging.

Vi oppfatter at det er betydelig sårbarhet også innen det økonomisk/administrative området når det gjelder kompetanse og kapasitet. Vi forstår at varig fravær av nøkkelpersoner vil kunne ha betydelige konsekvenser på det økonomisk/administrative området.

Vi kan ikke se at DMF selv har gjennomført evalueringer²⁸ i form av brukerundersøkelser eller tilsvarende. Evalueringene som er gjennomført, har vært gjennomført av, eller på oppdrag for, NHD, jf. dette oppdraget og PwCs evaluering av internkontroll i 2009.

Delkonklusjon

Direktoratet mottar på vanlig måte overordnede mål og krav til sin virksomhet gjennom tildelingsbrevet, men det mangler en operasjonalisering av mål og krav som organiseringen av virksomheten og arbeidsprosesser kan ta utgangspunkt i. Direktoratet har et svakt utviklet mål- og resultatstyringssystem, preget av mangel på gode mål og styringsparametre på alle resultatområder (kunder, medarbeidere, samfunn og nøkkelområder).

Det er ingen løpende måling av eksterne og interne resultater, og følgelig heller ikke noe godt grunnlag for å vurdere om den styring som skjer, er formålstjenlig og resulterer i god utnyttelse av ressurser stilt til disposisjon. Det finnes ingen registrering av sammenheng mellom aktivitet (arbeidsprosesser) og resultat som kan benyttes med henblikk på å vurdere effektivisering. Dette må ses i sammenheng med at det inntil nylig ikke har foreligget en strategisk plan. Det er for tidlig å si om denne er formålstjenlig, men den har vesentlige svakheter i form av manglende resultatmål, ansvars- og tidssetting. Det foreligger ingen plan for risikohåndtering, uten at det behøver å ha særlig betydning i en så liten virksomhet.

Det virksomhetsinterne planverket, som må henge sammen med måten direktoratet er organisert på, dekker ikke grunnleggende behov for styring, angivelse av utviklingsretning og prioriteringer.

3.4. Forventede funn

I forbindelse med dokumentanalyser og eksplorative intervjuer ble det utarbeidet noen tidlige hypoteser om direktoratets kapasitet og kompetanse, kompetanseutvikling, styrende dokumenter og virksomhetens planverk, balansen mellom oppgaver og ressurser, samarbeid med andre virksomheter, mulige rollekonflikter, direktoratets omdømmebygging og direktoratets plass i arbeidet med økt forståelse for mineralnæringens betydning. Disse blir kommentert i det nedenstående.

For begrunnelse av PwCs vurderinger vises det til observasjoner fremstilt i kapittel 2, til drøfting i kapittel 3.1 - 3.3, og til vedlegget. I vedlegget vises en oversikt over samtlige observasjoner knyttet til hvert enkelt av de tre evalueringsområdene (Organisering, Kapasitet og kompetanse,

²⁸ BØS 2.6 om *evalueringer*

”Virksomheten skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringer kan ha fokus på innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter i forhold til brukere og samfunn.”

Virksomhetsstyring), og det vises hvordan observasjoner er knyttet til hvert av de forventede funnene (= tidlighypotesene).

- *Systematisk kompetanseutvikling må få større betydning og gis større oppmerksomhet fordi det vil påvirke DMFs prestasjon*

PwCs vurdering: Det finnes grunnlag i observasjonene som gjør at hypotesen kan verifiseres.

- *Svakheter og mangler ved utformingen av styrende dokumenter skaper et selvstyrt direktorat*

PwCs vurdering: Det finnes grunnlag i observasjonene som gjør at hypotesen kan verifiseres.

- *Et svakt virksomhetsinternt planverk i DMF forsterker konsekvensene av mangler ved styrende dokumenter*

PwCs vurdering: Det finnes grunnlag i observasjonene som gjør at hypotesen kan verifiseres.

- *Det er ikke balanse mellom DMFs oppgaver og tildelte ressurser*

PwCs vurdering: Det finnes grunnlag i observasjonene som gjør at hypotesen kan verifiseres.

- *Det forgår ingen systematisk risikostyring*

PwCs vurdering: Det finnes grunnlag i observasjonene som gjør at hypotesen kan verifiseres.

- *Rolleblanding og kompetansemangel vil føre til at direktoratets legitimitet svekkes over tid*

PwCs vurdering: Hypotesen lar seg ikke verifisere ut fra observasjonene. Det er ikke sannsynliggjort at det foreligger vesentlige rollekonflikter på evalueringstidspunktet, men det er påvist kompetanse- og kapasitetsmangel. Informasjon om kapasitet og kompetanse fremkommet i datainnsamlingen vurderes ikke sterk nok til at hypotesen kan verifiseres, og hypotesen forkastes derfor.

- *Mer samarbeid med andre virksomheter kan avhjelpe ressurssituasjonen på kort sikt*

PwCs vurdering: Det finnes ikke grunnlag i observasjonene som gjør at hypotesen kan verifiseres, og hypotesen forkastes derfor.

- *Arbeidet med omdømmebygging og brukerorientering gis for lav prioritering*

PwCs vurdering: Det er tvil om hypotesen lar seg verifisere ut fra observasjonene. Det som taler for verifisering er et lite brukerrettet direktorat, lite systematisk omdømmebygging, betydelig utvidet oppgaveportefølje og brukermasse, et direktorat som er lite synlig i et verdiskapningsperspektiv, og blandede erfaringer med direktoratets kommunikasjon. Det som taler mot verifisering er godt rykte i industrien, god dialog om samiske interesser, og gode personlige relasjoner. Informasjon fremkommet i datainnsamlingen vurderes samlet sett sterk nok til at hypotesen kan verifiseres.

- *DMF er lite synlig i forhold til målet om å arbeide for økt verdiskaping/økt forståelse for mineralnæringens betydning i samfunnet*

PwCs vurdering: Det er tvil om hypotesen lar seg verifisere ut fra observasjonene. Imidlertid vurderes de observasjonene som finnes som så sterke at hypotesen kan verifiseres.

3.5. Hovedkonklusjon

Basert på informasjon fremkommet gjennom dokumentanalyser og intervjuer har vi gjennomgått de tre evalueringsområdene: organisering, kapasitet/kompetanse og virksomhetsstyring og vurdert deres betydning for direktoratets måloppnåelse. Undersøkelsens mål er belyst gjennom to hovedproblemstillinger, jf. kap. 1.3.2. Oppsummert konkluderes det med følgende svar på problemstillingene:

- Dagens kapasitet og kompetanse i DMF er ikke dekkende sett i lys av krav til måloppnåelse og pålagte oppgaver gjennom budsjettproposisjonen, tildelingsbrev og mineralloven. Ny minerallov og økt aktivitet i næringen har ført til flere brukere, økte forventninger, flere tilsynsobjekter og flere arbeidsoppgaver uten en tilsvarende økning i kapasitet og kompetanse.
- DMFs organisasjon, styring og organisering av arbeidet kunne vært mer hensiktsmessig innrettet, og i større grad bidratt til å kunne sikre virksomhetens måloppnåelse i tråd med krav.

Det er vår vurdering at DMF er et relevant virkemiddel i den betydning av *relevans* som ligger i RØS kapittel 2, når det gjelder departementets arbeid med å oppnå sektorpolitiske mål med mineralnæringen. Dette bygger på vår forståelse og vurdering av styrende dokumenter lagt til grunn for omdanningen av Bergvesenet til DMF, samt Ot.prp. nr. 43 (2008-2009), Om lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven).

Det er imidlertid ikke funnet belegg for å si at direktoratets virksomhet er *formålseffektiv*, dvs. løser samfunnsoppdraget og innfrir pålagte mål og krav. Dette bygger på at det ikke er etablert virksomhetsinterne styringssystemer, eller etablert styringsparametre og resultatmål som kan belyse om virksomheten drives formålseffektivt. Det er heller ikke etablert sammenheng mellom aktiviteter og direktoratets produksjon av tjenester (for eksempel kostnader knyttet til konsesjonsbehandling eller tilsyn).

Det er heller ikke funnet belegg for å si at direktoratets virksomhet er *ressurseffektiv*, dvs. løser sitt samfunnsoppdrag med en effektiv bruk av statens ressurser. Dette bygger på at det ikke finnes registrerte sammenhenger mellom effekter og ressursbruk, det har ikke latt seg gjøre å finne sammenheng mellom tjenestene DMF produserer og samfunnsmessige effekter av DMFs tjenesteproduksjon innen rammen av denne evalueringen, og manglende uttrykk for formålseffektivitet.

4. Anbefalinger

Ut fra de observasjoner vi har gjort gjennom datainnsamlingen, og ut fra våre vurderinger av observasjonene, mener PwC det er rom for at DMF, på eget initiativ og med de ressurser de har til rådighet, kan foreta grep internt som vil bidra til bedre måloppnåelse og ressursutnyttelse. DMF har også vært igjennom en intern strategiprosess der det er identifisert tiltak som kan bidra til å gjøre etaten i stand til å nå sine mål på en effektiv måte. PwC mener dette er et viktig arbeid som departementet også bør involveres i, fordi det vil påvirke DMFs innretning og prioriteringer de kommende år.

Anbefalingene er ordnet i samsvar med de tre evalueringsområdene.

4.1. Organisering

PwC har funnet at det er rom for å effektivisere interne arbeidsprosesser. Konkret anbefaler vi at direktoratet fokuserer på:

- *Administrative samarbeidsformer.* PwC mener det kan være hensiktsmessig å se på ytterligere samarbeidsmuligheter med NGU på det administrative plan. Også kompetanseutvikling bør være et tema i et tettere DMF/NGU samarbeid. DMF er en liten etat, og bør så langt det er mulig fokusere på kjernevirksomheten. Gjennom å søke samarbeid om administrative prosesser vil man kunne omprioritere ressurser brukt på aktiviteter med lavere prioritet til aktiviteter med høyere prioritet.
- *Saksbehandlingsrutinene.* Det er behov for en gjennomgang av saksbehandlingsrutinene av flere grunner. Dels kan arbeidsprosessene effektiviseres ved at DMFs samlede kompetanse anvendes mer målrettet, dels fordi det er behov for mer transparens og læring på tvers i organisasjonen. I tillegg kan en slik gjennomgang øke brukernes tillit til direktoratet ved at det løses litt på de tette historiske og personlige båndene som har vært mellom enkeltbedrifter og saksbehandlere i etaten.
- *Brukerperspektivet* bør få større fokus internt. Det er naturlig ettersom direktoratet har fått utvidet ansvar og dermed flere brukere. Direktoratet må ha fokus på å nå ut til disse brukerne og bygge tillit, samtidig som det evner å ivareta eksisterende brukere. Systematiske brukerundersøkelser er et viktig verktøy og en viktig informasjonskilde som bør prioriteres.
- *Tilsynspraksis.* Det er grunn til å vurdere tilsynspraksisen både ut fra et effektiviseringsbehov og ut fra legitimitetshensyn. Direktoratet bør vurdere hensiktsmessigheten av å sette ut enkelte tilsyn eksternt for å avlaste organisasjonen. I tillegg bør man vurdere en rotasjonsordning når det gjelder ansvar for tilsynsobjekter, slik at det ikke kan stilles spørsmål ved DMFs habilitet som følge av personlige relasjoner.

4.2. Kapasitet og kompetanse

Økt kapasitet og kompetanse. DMFs rolle har endret seg som følge av mineralloven og det er på det rene at etaten per i dag er presset både når det gjelder kapasitet og kompetanse. Det er oppgaver som ikke prioriteres utført som følge av manglede kapasitet. Det er viktig for etatens måloppnåelse på lengre sikt at DMF får tilført nødvendige ressurser, øremerket stillinger, for å kunne forvalte mineralloven på en god måte. Det må imidlertid stilles som forutsetning at det til grunn for nye budsjettmidler legges en situasjonsanalyse og tiltaksplan som omfatter behov for kapasitetsøkning så vel som behov for tilførsel av ny kompetanse. Per i dag eksisterer det lite skriftlig informasjon som dokumenterer behovet for kapasitet og kompetanse i direktoratet.

Kompetansestrategi. Det er behov for å utarbeide en (enkel) kompetansestrategi. PwC mener det er behov for at DMF gjennomfører en kartlegging av egen kompetansebeholdning på individ- og gruppenivå.

Det er viktig å tydeliggjøre sammenhengen mellom planlagt kompetanseutvikling på den ene siden, og virksomhetens mål og strategier på den andre; herunder må også behovet for å modernisere etaten og gjøre den til en attraktiv arbeidsplass ivaretas.

Det bør gjennomføres en kartlegging av hvordan kompetansekravene har blitt påvirket av DMFs nye oppgaver og departementets forventninger til etaten.

Det er nødvendig å jevnlig diskutere prioriteringer når det avdekkes flere og større behov enn det som er mulig å dekke ut fra tilgjengelige ressurser. Prioriteringen vil være styrt av de mål og krav som er satt til virksomheten, men bør også innbefatte beste bruk av eksisterende kompetanse, alternative rekrutteringsformer, samarbeid med læresteder med mer. Arbeidet bør resultere i en langsiktig kompetansestrategi, men det er helt nødvendig at den spesifikt og konkret adresserer behov i nåtid.

Løpende oppfølging. Det er viktig at direktoratet systematiserer arbeidet med å se sammenhengen mellom oppgaver og ressurser. PwC mener det er viktig at departementet setter krav til de interne styringssystemene i direktoratet slik at det er mulig å følge opp DMFs situasjon løpende, foreta prioriteringer og justere kapasiteten ettersom behovet endrer seg. Det vil være naturlig å foreta en ny vurdering av kapasiteten til DMF etter at overgangsperioden utløper i 2014, ettersom mineralloven på evalueringstidspunktet ikke er fullt implementert.

Evaluerings av mineralloven. Mineralloven bør evalueres for å se om lovens virkeområde er hensiktsmessig. Det er særlig nedre grense for krav om driftskonsesjon som medfører unødig arbeidsbelastning på virksomheter og DMF, og som fremholdes å gi begrenset samfunnsnytte. I spørsmålet om hva som er riktig størrelse på direktorats kapasitet i fremtiden kan denne type evaluering være nødvendig.

4.3. Virksomhetsstyring

MRS-systemet. Etter PwCs vurdering er dagens MRS-system som DMF opererer ut fra, utdatert og genererer ikke det nødvendige objektive grunnlaget for vurdering av etatens formåls- og ressurseffektivitet. Et revidert mål- og resultatstyringssystem er nødvendig for å kunne måle etatens prestasjoner over tid. NHD bør ta et initiativ for å igangsette dette arbeidet så raskt som mulig og involvere direktoratet tett i utformingen av det nye MRS-systemet. Vi mener det er viktig at det i

denne prosessen fokuseres på å klargjøre NHDs forventninger til direktoratet, herunder dets rolle i samfunnet og hva brukerne skal kunne forvente av DMF. Det bør settes eksplisitte mål på disse områdene.

Et viktig mål for dette arbeidet er at DMFs oppgaver, roller og ansvar blir tydeligere, både i NHD-DMF relasjonen og i forholdet mellom DMF og tilgrensende etater. Med et revidert, godt forankret MRS-system, vil man sikre en helhet i virkesomhetsstyringen, fra departementet og videre inn i den virksomhetsinterne styringen av direktoratet. Systemet vil gjøre det enklere for DMF å prioritere sin ressursinnsats.

Styringsdokumenter. Vi mener videre at kvalitet og omfang av interne styringsdokumenter må styrkes vesentlig. Styringsdokumenter er kravdokumenter som beskriver prinsipper, handlingsregler, prosedyrer og rutiner som skal etterleves i virksomheten ved utførelse av roller, ivaretagelse av ansvar og gjennomføring av oppgaver. Slike dokumenter er vesentlige også i et kunnskapsperspektiv siden de bidrar til en institusjonalisering av kunnskapen, og til å redusere direktoratets sårbarhet som konsekvens av redusert personavhengig kunnskap.

Vi anbefaler at omfanget av styrende dokumenter begrenses til et nivå som oppleves effektivt. Dette krever en vurdering av risiko og kost/nytte, samt en høy bevissthet knyttet til sammenhengen mellom de ulike styrings- og kontrollaktivitetene, slik at disse kan vurderes samlet og gis en innbyrdes prioritering.

Internkontroll. PwC mener at DMF på evalueringstidspunktet ikke har en tilfredsstillende internkontroll. Etter det vi har greid å identifisere, kan utfordringene isoleres til noen få områder, som ved endring vil kunne bidra til at DMF relativt raskt kan etablere en internkontroll som tilfredsstiller de pålagte krav. For å få dette på plass anbefales det at ledelsen sørger for at de nødvendige ledelseskontrollene etableres, strategier utarbeides og dokumenteres, risikoanalyser gjennomføres og følges opp, samt at arenaer for informasjonsdeling og kommunikasjon etableres.

Brukerundersøkelser. Det er behov for å gjennomføre regelmessige brukerundersøkelser, og det er behov for å kople resultatene fra disse med planer for brukerorientering, omdømmebygging, kapasitets- og kompetansedekking.

5. Veien videre

Observasjoner fremkommet gjennom evalueringsarbeidet har dannet grunnlaget for våre vurderinger og anbefalinger. Noen av anbefalingene står helt sentralt i å sikre forbedret styring og kontroll, mens andre er virksomhetskritiske fordi de handler om kompetanse, kapasitet og evnen til å løse DMFs oppdrag. Både departementet og direktoratet har viktige roller i det videre arbeidet med å iverksette relevante tiltak slik at DMF er i stand til å realisere måloppnåelsen og ivareta pålagte oppgaver med god kvalitet, både organisatorisk og ressursmessig. Dialogen og samarbeidet mellom DMF og NHD er ikke minst viktig for at arbeidet skal lykkes.

I departementet og direktoratets oppfølging av evalueringen vil vi peke på noen enkle og sentrale prinsipper som må ivaretas i det videre planarbeidet:

- Det må utarbeides en tilstrekkelig detaljert prosjektplan for gjennomføringen
- Det må foreligge enighet om gjennomføringsplanen mellom NHD og DMF, og internt i DMF
- Tillitsvalgtes syn må være hensyntatt
- Mulige barrierer mot en vellykket gjennomføring, og forhold og tiltak som kan understøtte en god omstilling må identifiseres på forhånd
- Det må utarbeides kriterier for når ønsket endring kan sies å være gjennomført
- Det må være enighet om hvordan gjennomføringen skal følges opp, herunder hvilken informasjon prosjektansvarlig skal legge frem underveis i gjennomføringen
- Det må etableres prosedyrer for overføring av ansvar og oppgaver når roller og ansvar endres

5.1. NHDs oppfølging

Det er avdekket et behov for en bedre mål- og resultatstyring av DMF. Med en klarere retning fra departementets side vil det være lettere for etatsleder å omsette overordnede signaler i interne styringssystemer som bygger opp under de overordnede målene. Dette krever at NHD initierer en prosess som har som formål å fremskaffe et oppdatert og hensiktsmessig mål- og resultatstyringssystem for DMF som definerer relevante samfunns- og brukermål med hensiktsmessig oppfølging, rapportering og styringsparametre. I denne prosessen er det viktig at NHD koordinerer sitt arbeid internt mellom involverte avdelinger slik at departementet fremstår samlet overfor DMF.

I tekstboksen på neste side gjengis viktige trinn i en slik prosess.

Rammeverk – utviklingsbehov sett i lys av god internkontroll

Utforming av mål

- Definere målstruktur
- Angi prinsipper for utforming av styringsparametere

Risikoanalyse

- Vurdere i hvilken grad departementet må gjøre egne vurderinger eller om det bare skal evaluere det som virksomhetene gjør
- Overordnet risikovurdering for departementet
- Vurdere å etablere en prosess for risikovurdering, og i så fall beslutte hvem skal koordinere/drifte denne.

Krav til rapportering

- Vurdere hyppighet, omfang og krav til avviksforklaring og format
- Må ses i sammenheng med tildelingsbrev, risiko og etatsstyringsmøter

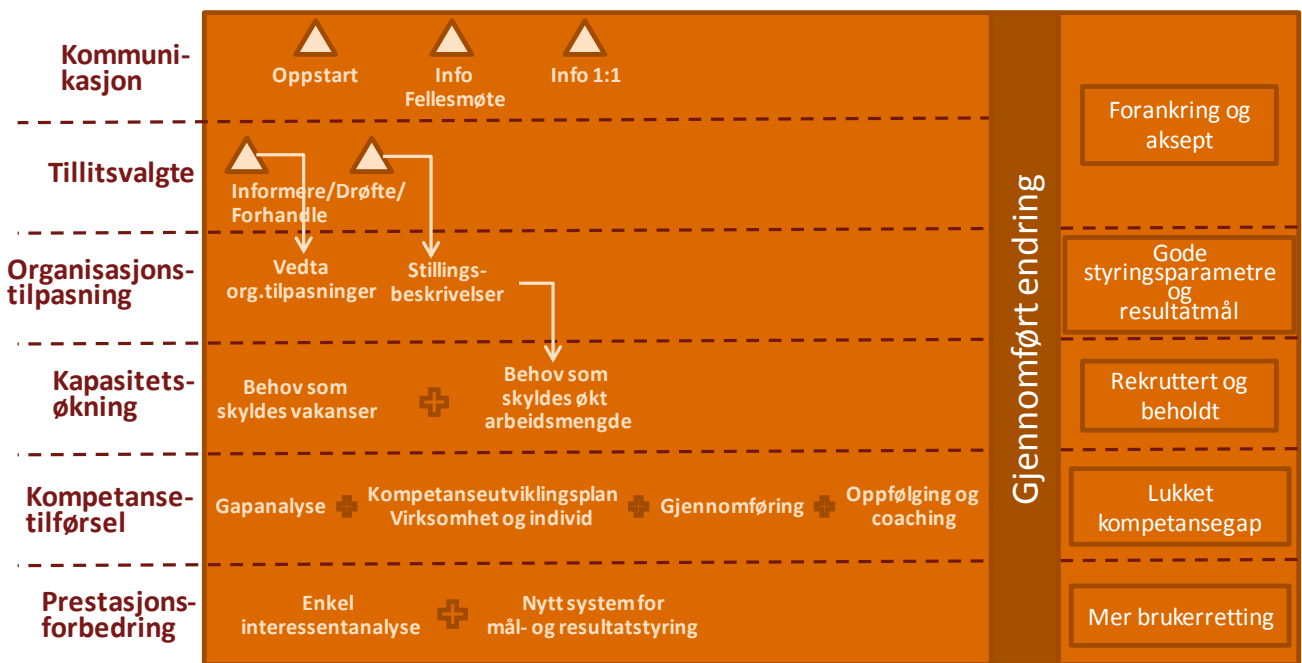
Etatsstyringsmøter

- Vurdere struktur, agenda og omfang
- Etablere krav til avviksforklaringer og dokumentasjon

5.2. DMFs oppfølging

DMF bør også på eget initiativ iverksette prosesser som kan bidra til å definere hva fremtidens direktorat skal være og hvilke elementer som må være på plass for å komme dit. Det må understrekes at denne prosessen må bygge på de overordnede føringene og således forankres i departementet.

Med utgangspunkt i dagens situasjon vil en omstilling være hemmet av mangelen på et klart og omforent bilde av ønsket fremtidssituasjon. Det betyr at en plan for å lukke gapet mellom nåsituasjonen og ønsket fremtidssituasjon ikke er mulig å utarbeide i detalj. Likevel er det mulig å peke på områder en slik plan må dekke:



I tillegg bør det utvikles konkrete tiltak for å:

- etablere standardisert tilsynspraksis (planlegging, gjennomføring, oppfølging)
- innføre en forvaltningskultur som er bygger på skriftlighet og klare rutiner for saksbehandling

Siden endelig gjennomført endring vil kunne dra ut i tid, er det viktig å overvåke utviklingen i prestasjonsmål/ytelsesindikatorer, både for at brukere i minst mulig grad skal berøres negativt, og fordi planlagte gevinster kan utebli. I planarbeidet bør også gjennomføringsrisiko være identifisert, herunder bl.a.:

- *Kunde-/markedsrisiko* - risiko for at kundens oppfatning om endringene ikke er godt nok kjent i DMF og departement
- *Økonomisk risiko* - risiko for at forventet utfall/gevinst uteblir, selv om organisasjonsendringen i seg selv er godt gjennomført
- *Organisasjonsmessig risiko* - risiko for at planer for heving av kompetanse ikke er tilstrekkelig for å dekke kapasitets-, kompetanse- og ferdighetsmangler

6. Vedlegg

6.1. Sammenstilling av observasjoner

Observasjoner fra intervjuer og dokumentgjennomgang er ordnet tematisk. Det øverste nivået gjenspeiler de tre evalueringsområdene – Organisering; Kapasitet og kompetanse; Virksomhetsstyring. Neste nivå representerer tematiske områder knyttet til det enkelte evalueringsområdet, fremkommet etter sammenstilling av intervjumaterialet.

1. Organisering

- 1.1. Arbeidsmiljø og kultur
- 1.2. Arbeidsprosesser
- 1.3. Rolleforståelse
- 1.4. Interessenters generelle oppfatning av DMF

2. Kapasitet og kompetanse

- 1.5. Utvikling i oppgaveporteføljen
- 1.6. Kapasitet
- 1.7. Kompetanse
- 1.8. Prioriteringer
- 1.9. Effektivisering

3. Virksomhetsstyring

- 1.10. Styringsdialog
- 1.11. Styringsprosessen
- 1.12. Risikostyring og internkontroll

Oversikt over observasjoner knyttet til hvert enkelt temaområde, under evalueringsområdet *Organisering*

1.1 Arbeidsmiljø og kultur

- 1.1.1 Positivt arbeidsmiljø med begrenset mangfold
- 1.1.2 Direktoratet preges av at ny leder ikke er på plass
- 1.1.3 NHD oppfatter at det er lite endringsvilje i deler av DMFs organisasjon

1.2 Arbeidsprosesser

- 1.2.1 Direktoratet fremstår som lite brukerrettet
- 1.2.2 Det er identifisert et behov for endring i saksbehandlingsprosessene
- 1.2.3 Potensial for tettere samarbeid med NGU og andre institusjoner

1.3 Rolleforståelse

- 1.3.1 DMF identifiserer seg i stor grad med næringen
- 1.3.2 Kommunene har blandede erfaringer med DMF i forurensings- og sikringssaker
- 1.3.3 DMFs kombinerte rolle som rådgiver og utøvende myndighet oppfattes ikke å være et problem
- 1.3.4 DMF har en viktig rolle som buffer mellom industrien, særinteresser og involverte myndigheter
- 1.3.5 DMF opplever at de bidrar til verdiskapning gjennom rådgivingen og saksbehandlingen

- 1.3.6 NHD oppfatter at verdiskapingsperspektivet er for lite synlig
- 1.3.7 Miljødimensjonen i DMFs arbeid er ikke tydelig kommunisert

- 1.3.8 Enkelte kommuner savner en klargjøring av kommunens vs. direktoratets oppgaver
- 1.3.9 NHD opplever at de i dag utfører arbeid som burde vært utført av DMF

1.4 Interessenters generelle oppfatning av DMF

- 1.4.1 DMF opplever å ha et godt omdømme blant virksomheter de er i kontakt med
- 1.4.2 Personlige relasjoner har stor betydning for hvordan direktoratet oppfattes
- 1.4.3 Godt rykte i industrien
- 1.4.4 God dialog om samiske interesser
- 1.4.5 Blandet erfaring når det gjelder direktoratets tilgjengelighet og kommunikasjon

Oversikt over observasjoner knyttet til hvert enkelt temaområde, under evalueringsområdet *kapasitet og kompetanse*

(Observasjoner i *kursiv* er utledet av dokumentgjennomgangen)

2.1 Utvikling i oppgaveporteføljen

- 2.1.1 Historikk
- 2.1.2 *Forventningene om økt arbeidsbyrde har vært knyttet til søknader om undersøkelsesrett, tilsynsførsel, driftskonsesjoner, høringssvar, oppryddings- og sikringsarbeid*

2.2 Kapasitet

- 2.2.1 Mineralloven har medført en betydelig utvidelse av oppgaveporteføljen
- 2.2.2 Det har vært en "vente og se" - holdning knyttet til konsekvensene av ny minerallov
- 2.2.3 DMF opplever at de har flere oppgaver som ligger utenfor kjerneoppdraget
- 2.2.4 Både DMF og NHD mener det er behov for en økning i kapasiteten for å løse oppdraget
- 2.2.5 Viktig for bransjens seriøsitet at DMF har nok ressurser til å kunne løse oppgavene de er pålagt
- 2.2.6 Vanskelig å forutsi kapasitetsbehovet
- 2.2.7 Et lite direktorat med en forholdsvis stor administrasjon
- 2.2.8 *Ikke kapasitet til å gjennomføre tilsyn etter loven*
- 2.2.9 *Direktoratet overholder frister i saker hvor direktoratet er høringsinstans, men kvaliteten i høringsuttalelsene har blitt dårligere*
- 2.2.10 *Saksbehandling av driftskonsesjonssøknader ligger etter etatens vurdering godt innenfor akseptabel tidsbruk*
- 2.2.11 *Iht. strategisk plan har etaten ikke fått tilført ressurser som samsvarer med den økte saksmengden*

2.3 Kompetanse

- 2.3.1 Ingen systematisk kompetanseutvikling
- 2.3.2 Den bergfaglige kompetansen er en sårbar kjernekompetanse
- 2.3.3 Begrensninger i DMFs kapasitet til å ta i mot nyansatte
- 2.3.4 Bergfaglig kompetanse er nødvendig men ikke tilstrekkelig
- 2.3.5 DMF opplever at de ikke kan tilby konkurransedyktige betingelser
- 2.3.6 *Rundt 1 % av det totale utgiftsbudsjettet brukes til opplæring og videreutdanning*

2.4 Prioriteringer

- 2.4.1 Gitt ressurssituasjonen må DMF foreta prioritering av pålagte oppgaver

2.5 Effektivisering

- 2.5.1 Effektiviseringspotensial i interne prosesser
- 2.5.2 Effektiviseringspotensial eksternt

Oversikt over observasjoner knyttet til hvert enkelt temaområde, under evalueringsområdet *virksomhetsstyring*

(Observasjoner i *kursiv* er utledet av dokumentgjennomgangen)

3.1 Styringsdialog

- 3.1.1 DMF og industrien ønsker tydeligere styringssignaler fra NHD
- 3.1.2 NHD har vært avventende til å angi retningen for DMF fremover
- 3.1.3 DMF har i stor grad fått legge premissene for egen virksomhet
- 3.1.4 Behov for å se på hensiktsmessigheten i mål- og resultatstyringssystemet
- 3.1.5 *Årsrapportering fra DMF på styringsparametre skjer ikke iht. hva NHD og DMF var enige om å benytte i vurderingen av måloppnåelse*
- 3.1.6 *Tildelingsbrev inneholder få/ingen konkrete styringsparametre som kan gi NHD konkret informasjon om resultater*
- 3.1.7 *Departementet sier i tildelingsbrevet for 2011 at virksomheten skal legge stor vekt på presis rapportering relatert til tildelingsbrevet*

3.2 Styringsprosessen

- 3.2.1 Interne styrende dokumenter er av begrenset omfang
- 3.2.2 Inneværende års strategiprosess oppleves positiv
- 3.2.3 Strategisk plan for 2012 - 2014 mangler ansvar og frister for gjennomføring

3.3 Risikostyring og internkontroll

- 3.3.1 Risikovurderinger er implementert som del av planprosessen
- 3.3.2 DMF opplever at rutiner på økonomiområdet bør forbedres
- 3.3.3 Anskaffelser har vært et "problemområde" når det gjelder etterlevelse av regelverk
- 3.3.4 Etiske retningslinjer er i begrenset grad kjent i organisasjonen
- 3.3.5 DMF opplever at intern budsjettoppfølging fungerer godt
- 3.3.6 *Det er gjort risikovurderinger pr 1 tertial 2011, men det er ikke rapportert om risikoreduserende tiltak*
- 3.3.7 *Hovedinstruksen for økonomiforvaltning er ikke revidert etter 2004*
- 3.3.8 *Bergmesteren må iht. kap 3 i hovedinstruks for økonomiforvaltning i Bergvesenet definere roller, ansvar og myndighet for å sikre forsvarlig styring, oppfølging og kontroll av aktiviteter gitt i tildelingsbrevet. Dette er bare delvis gjort.*

6.2. Oversikt tidlighypoteser

1. Systematisk kompetanseutvikling må få større betydning og gis større oppmerksomhet fordi det vil påvirke DMFs prestasjon
2. Svakheter og mangler ved utformingen av styrende dokumenter skaper et selvstyrt direktorat
3. Et svakt virksomhetsinternt planverk i DMF forsterker konsekvensene av mangler ved styrende dokumenter
4. Det er ikke balanse mellom DMFs oppgaver og tildelte ressurser
5. Det forgår ingen systematisk risikostyring
6. Rolleblanding og kompetansemangel vil føre til at direktoratets legitimitet svekkes over tid
7. Mer samarbeid med andre virksomheter kan avhjelpe ressursituasjonen på kort sikt
8. Arbeidet med omdømmebygging og brukerorientering gis for lav prioritering
9. DMF er lite synlig i forhold til målet om å arbeide for økt verdiskaping/økt forståelse for mineralnæringens betydning i samfunnet

6.3. Sammendrag hypotesevurdering

Til hver enkelt tidlighypotese (øverste rad) er det knyttet observasjoner fra intervjuer og dokumentgjennomgang. Det er så gjort en vurdering av om observasjonene underbygger den enkelte hypotese (✓), eller om den må forkastes (✗).

Systematisk kompetanse-utvikling	Utforming av styrende dokumenter	Virksomhetsinternt planverk	Balanse oppgaver og ressurser	Systematisk risikostyring	Legitimitet	Samarbeid	Omdømmebygging og brukerorientering	Mineralnæringens verdiskaping og betydning
	Styringsdialog 3.1.3, 3.1.4, 3.1.6	Omfang av planverk 3.2.1, 3.2.3, 3.3.6-3.3.8		Risikostyring og intern kontroll 3.3.2 - 3.3.4, 3.3.6 - 3.3.8	Rolleforståelse 1.3.1 - 1.3.3, 1.3.8	Arbeidsprosesser 1.2.3	Arbeidsprosesser 1.2.1	Rolleforståelse 1.3.1 - 1.3.6, 1.3.8
Arbeidsmiljø og kultur 1.1.1	Styringsprosessen 3.2.3	Kompetanse 2.3.1	Kapasitet 2.2.1, 2.2.3, 2.2.8, 2.2.11	Kapasitet 2.2.1 - 2.2.2	Kompetanse 2.3.1 - 2.3.4		Kapasitet 2.2.1, 2.4.1	Kapasitet 2.2.5
Arbeidsprosesser 1.2.2	Risikostyring og intern kontroll 3.3.7, 3.3.8		Prioriteringer 2.4.1	Kompetanse 2.3.4			Interessenters oppfatning 1.4.1, 1.4.3	
				Styringsprosessen 3.2.1, 3.2.3				
				Styringsdialog 3.1.3				
Vurdering:								
✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓