



2011:14

Myndighetsanalys av Statens geotekniska institut





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2011-06-22
ERT DATUM
2010-12-22

DIARIENR
2011/26-5
ER BETECKNING
Fi2010/5790
(delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Myndighetsanalys av Statens geotekniska institut

I regleringsbrevet för budgetåret 2011 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Statens geotekniska institut. Analysen skulle genomföras i enlighet med den modell som Statskontoret har tagit fram.

Statskontoret överlämnar härmed *Myndighetsanalys av Statens geotekniska institut* (2011:14).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredare Svante Eriksson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Svante Eriksson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	17
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	17
1.2	Modell för myndighetsanalyser	17
1.3	Genomförande	18
1.4	Disposition	20
2	SGI:s uppgifter, mål och resurser	21
2.1	Sammanfattande iakttagelser	21
2.2	Uppgifter och mål	24
2.3	Finansiering och resurser	40
2.4	Målgrupper och omvärldsrelationer	48
2.5	Marknad och konkurrens	52
3	SGI:s organisering och ansvarsfördelning	57
3.1	Sammanfattande iakttagelser	57
3.2	SGI:s organisation	59
3.3	Intern ansvarsfördelning i övrigt	68
4	SGI:s resultat och uppföljning	71
4.1	Sammanfattande iakttagelser	71
4.2	Resultat och redovisning	72
4.3	Verksamhetsuppföljning	74
5	Förhållanden av särskild vikt för SGI:s resultat	79
5.1	Interna faktorer	79
5.2	Externa faktorer	87
6	Framtida frågor av särskild vikt för SGI	93
6.1	Kompetens och kvalitet	93
6.2	Kompetensförsörjning	94
6.3	Ekonomiskt resultat	94
6.4	Identifiera nya kunskapsbehov	95
	Referenser	97

Sammanfattning

På uppdrag av regeringen har Statskontoret gjort en myndighetsanalys av Statens geotekniska institut (SGI). Analysen har genomförts enligt den modell som Statskontoret utvecklat och redovisat i rapporten *Modell för myndighetsanalyser* (2008:17).

Beskrivning av SGI

SGI är förvaltningsmyndighet för geotekniska och miljögeotekniska frågor. Verksamheten bedrivs inom ramen för tre verksamhetsgrenar: *myndighetsuppgifter* inom ras, skred och stranderosion; geoteknisk och miljögeoteknisk *forskning, utveckling och kunskapsförmedling*; geoteknisk och miljögeoteknisk *rådgivning*. Under åren 2009–2011 har SGI också ett särskilt regeringsuppdrag att ta fram skredanalyser och stabilitetskarteringar längs Göta älv.

SGI arbetar utifrån en matrisorganisation. På matrisens ena ledd finns de tre verksamhetsgrenarna och på den andra tematiskt indelade saksvariga avdelningar, vilka i princip ska kunna arbeta inom institutets samtliga verksamhetsgrenar. Det senare innebär att SGI inte har några särskilda avdelningar för t.ex. FoU eller rådgivning.

SGI är en blandfinansierad organisation. Myndighetsuppgifterna och Göta älvuppdraget finansieras helt via anslag. Verksamhetsgrenen forskning, utveckling och kunskapsförmedling är delvis anslagsfinansierad och delvis finansierad med avgifter/bidrag, medan SGI:s rådgivning är en helt avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet. Det anslag som finansierar myndighetsverksamheten och delar av forskning, utveckling och kunskapsförmedling är SGI:s ramanslag (utgiftsområde 18, anslag 2:3). Göta älvuppdraget finansieras däremot via det s.k. klimatanpassningsanslaget (utgiftsområde 20, anslag 1:10).

År 2010 hade SGI i medeltal 95 anställda och lade ner totalt 86 årsarbetskrafter i verksamheten. Detta år uppgick SGI:s omsättning till 128 miljoner kronor, varav 83 miljoner kronor kom från anslag (32 miljoner kronor från institutets ramanslag och 51 miljoner kronor för det tidsbegränsade Göta älvuppdraget) och resterande del från avgifter

och bidrag. Anslagsmedlen till Göta älvuppdraget motsvarar en drygt 100-procentig anslagsökning för institutet under de år uppdraget löper, dvs. 2009–2011. Med undantag för anslagsmedlen för det särskilda Göta älvuppdraget har SGI:s omsättning i reala termer legat på en i stort sett jämn nivå under det senaste decenniet.

Statskontorets iakttagelser

I det följande sammanfattas väsentligare iakttagelser Statskontoret gjort i utredningen, med betoning på frågor som vi bedömer vara av särskild betydelse för SGI:s framtida resultat.

SGI är ett expertorgan

Som förvaltningsmyndighet för geotekniska och miljögeotekniska frågor är SGI i hög grad ett expertorgan. SGI:s uppgift är att upprätthålla och utveckla kunskap inom sitt område samt tillhandahålla geoteknisk kunskap och rådgivning till statliga myndigheter med ansvar för olika områden med koppling till miljö, infrastruktur, fysisk planering och byggande samt till övriga aktörer inom branschen.

SGI har i huvudsak inget eget ansvar för att genomföra åtgärder som ska leda till förbättringar i miljö, infrastruktur, fysisk planering eller byggande. Institutets roll är istället att, utifrån sin expertkompetens inom geoteknik och miljögeoteknik, bistå de myndigheter m.fl. som har ett sådant genomförandansvar inom de berörda områdena. I vilken mån den kunskap SGI producerar verkligen leder till de tänkta effekterna i samhället beror därför på hur den utnyttjas av avnämarna. SGI:s verksamhet är också i hög grad efterfråge- eller händelsestyrd – av de tre verksamhetsgrenarna gäller detta helt för rådgivningen, till stor del för myndighetsuppgifterna och delvis för forskningen, utvecklingen och kunskapsförmedlingen.

Kompetens och kvalitet

En grundläggande förutsättning för att SGI över tid ska kunna vara framgångsrik i sin roll som expertorgan är att institutet har hög kompetens inom relevanta områden och utför prestationer av hög kvalitet.

Den bild Statskontoret fått utifrån intervjuer med ett tjugotal av SGI:s externa, svenska intressenter är att SGI i det stora hela kännetecknas av

hög kompetens och kvalitet. Dessa intryck överensstämmer också i stort med vad som framkom i en kundundersökning som SGI genomförde år 2010.

Samtidigt saknas dock inte kritik. I Statskontorets intervjuer bland SGI:s intressenter har t.ex. vissa av de tillfrågade framfört att institutets kompetens visserligen är bra generellt sett, men att nivån kan variera mellan olika handläggare. I SGI:s kundundersökning framförde några av de svarande också att institutet ibland kan ha väl långa handläggningstider. Vidare framhölls i en av SGI beställd extern utvärdering av institutets FoU-verksamhet, som gjordes år 2010, att *”forskningen vid SGI uppfattas allmänt, i det material som bearbetats i detta projekt, som habil men inte enastående, relevant och välgjord men i behov av en ökad profilering och fördjupning”*.¹

Sammantaget torde av detta kunna dras slutsatsen att SGI visserligen allmänt sett har hög kompetens och kvalitet. Men att det är väsentligt att institutets ledning fortlöpande söker säkerställa att kompetensen och kvaliteten upprätthålls och vidareutvecklas. Därvid finns skäl att vara särskilt uppmärksam på kritik av det slag som refereras ovan.

Kompetensförsörjning en kritisk faktor

För en kunskapsorganisation av SGI:s slag är kompetensförsörjningen en kritisk faktor. Flera omständigheter bidrar till att detta för närvarande är särskilt accentuerat för SGI, bl.a. att en fjärdedel av institutets medarbetare kommer att uppnå pensionsålder inom en tioårsperiod och att tillgången på främst geotekniker enligt SGI är mycket begränsad i rådande marknadsläge.

I sammanhanget har det också betydelse att det särskilda regeringsuppdraget att ta fram skredanalyser och stabilitetskarteringar längs Göta älv löper ut vid innevarande års slut. SGI behöver därför anpassa sin verksamhet till en nivå som budget- och personalmässigt mer liknar den som gällde innan uppdraget påbörjades år 2009. Inom SGI pågår också ett arbete med att förbereda organisationen för de förändrade förutsättningarna. Detta har särskild bäring på institutets kompetensför-

¹ Holmberg, G. och Benner, M. (2010): *Om forskning och politik för risk och sårbarhet i ett infrastrukturtungt samhälle: rapport om forskningsverksamheten vid Statens geotekniska institut.*

sörjning, eftersom SGI har nyrekryterat ca 15–20 personer för genomförandet av Göta älvuppdraget. Enligt SGI har ett delsyfte med dessa rekryteringar varit att därigenom möta de kända, förestående pensionsavgångarna.

En särskild aspekt av kompetensförsörjningen är att SGI förefaller vara en ganska personberoende organisation. Ett tecken på det är att flera av de externa intressenter som Statskontoret har intervjuat har framfört att deras relation till SGI i praktiken bygger på kontakter med en eller ett fåtal personer, snarare än med institutet som organisation. Härmed kan det finnas en risk för att det samlade SGI:s identitet framstår som oklar i omvärlden.

Ekonomi i balans viktigt för institutet

För att SGI ska kunna sägas utföra sitt uppdrag på avsett sätt, är det väsentligt att institutet över tid uppvisar ett tillfredsställande ekonomiskt resultat. Givetvis är det viktigt för alla myndigheter att verksamheten inte fortlöpande uppvisar underskott. I en blandfinansierad verksamhet, med en så pass hög grad av avgiftsfinansiering som SGI har, torde dock ett gott ekonomiskt resultat vara av särskild vikt.

Totalt sett har SGI inte uppnått detta under det senaste decenniet. Således uppgick SGI:s samlade resultat under åren 2000–2010 till minus 7 miljoner kronor. Resultatet har dock varierat mellan olika år och belastades år 2010 även med en förlikningskostnad om 4,5 miljoner kronor. Det samlade underskottet åren 2000–2010 hänförde sig framför allt till verksamhetsgrenen forskning, utveckling och kunskapsförmedling, medan däremot myndighetsverksamheten gick jämnt upp och rådgivningens samlade resultat var positivt under den aktuella perioden. Redovisningsmässigt uppgår dock SGI:s ackumulerade resultat – institutets balanserade kapitalförändring – för närvarande till knappt minus 3 miljoner kronor. Förklaringen till det är framför allt att SGI byggde upp en relativt stor positiv balanserad kapitalförändring under 1990-talet, som gav en viss buffert vid 2000-talets början men nu är förbrukad.

Om SGI ska kunna förbättra resultatet framöver krävs sannolikt att institutet både förmår hålla nere sina kostnader och lyckas öka sina intäkter. Beträffande kostnaderna menar Statskontoret att det bl.a. kan

finnas skäl för SGI att överväga om dagens regionala kontorsstruktur är optimal i kostnadshänseende. Frågan om att öka intäkterna torde främst handla om att SGI – inom de ramar som statsmakterna sätter för uppdragsverksamheten – behöver dra in fler uppdrag, såväl genom merförsäljning till befintliga kunder som genom att attrahera nya kunder. Samtidigt får en sådan utveckling varken riskera att negativt påverka tilltron till SGI i rollen som expertmyndighet inom sitt område eller leda till att SGI i ökad utsträckning kommer att konkurrera med marknaden i övrigt.

Väsentligt att kunna identifiera nya kunskapsbehov

En avgörande faktor för SGI:s framtida utveckling är att institutet måste ha en god förmåga att identifiera nya kunskapsbehov inom sitt område och mot bakgrund av detta utveckla ny kunskap av relevans för användarna.

Exakt vilka områden SGI bör fokusera på i framtiden kan Statskontoret inte bedöma. Det ligger i sakens natur att det är SGI självt, som förvaltningsmyndighet och expertorgan inom det geotekniska och miljögeotekniska området, som ska ha uppgiften att identifiera relevanta verksamhetsområden. Givetvis förutsätter detta dock att SGI på olika sätt samspelar med exempelvis relevanta forskningsmiljöer och myndigheter med närliggande uppdrag. Såvitt Statskontoret kan bedöma förefaller också SGI göra detta på ett lämpligt sätt i dag.

I Statskontorets intervjuer med företrädare för SGI har överlag ”klimatanpassning” lyfts fram som det område där institutets insatser framför allt kan förväntas öka under kommande år, och detta inom samtliga institutets verksamhetsgrenar. Till klimatanpassningsområdet hör också den för SGI väsentliga frågan om att under kommande år på lämpligt sätt förvalta erfarenheterna från det tidsbegränsade regeringsuppdraget om att förbättra och ta fram skredanalyser och stabilitetskarteringar längs Göta älv.

Behov av ökad tydlighet i organisationen

Som nämndes i inledningen arbetar SGI utifrån en matrisorganisation, som innebär att de tematiskt indelade sakansvariga avdelningarna i princip ska kunna arbeta inom institutets samtliga verksamhetsgrenar. Enligt SGI finns det stora fördelar med att inom organisationen arbeta

integrerat med samtliga dagens verksamhetsgrenar. Fördelarna sägs bl.a. handla om att samspelet mellan forskning och praktisk tillämpning underlättas genom uppdragsverksamheten och att, omvänt, uppdragen och kontakterna med marknaden också kan generera uppslag till ny forskning. Enligt SGI är också kompetens från praktisk verksamhet och nyvunna forskningsresultat väsentlig för att institutet ska kunna bedriva myndighetsverksamhet med hög relevans.

Att det finns synergieffekter med SGI:s integrerade arbetssätt är rimligt att anta enligt Statskontorets mening, låt vara att vi inte närmare kan bedöma storleken på dessa synergier. Samtidigt är det integrerade arbetssättet inte oproblematiskt – hur väl man än utformar redovisningssystem m.m. torde det t.ex. vara svårt att helt undvika risken för att det kan förekomma korssubventionering mellan anslags- och avgiftsfinansierad verksamhet. Förmodligen är dock SGI för litet för att det ska vara rationellt att ha separata avdelningar för de olika verksamhetsgrenarna. Sammantaget talar detta för att dagens matrisorganisation sannolikt är en ändamålsenlig modell för SGI:s verksamhet givet de förutsättningar som råder.

Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts i utredningen ser Statskontoret emellertid på ett par punkter behov av förtydliganden i dagens organisation.

Den första punkten handlar om verksamhetsgrenen myndighetsuppgifter. Denna hanteras på ett annorlunda sätt än övriga verksamhetsgrenar, i den meningen att dessa arbetsuppgifter bedrivs i en särskild stabsfunktion (myndighetsfunktionen). Det rör sig dock inte om en separat organisatorisk enhet bestående av en grupp människor. De personer som arbetar med myndighetsuppgifterna är placerade vid de olika sakansvariga avdelningarna och kan parallellt med myndighetsuppgifterna även vara verksamma inom institutets övriga verksamhetsgrenar. Myndighetsfunktionen är däremot en stab i verksamhetsmässig mening, i så måtto att dess beslutsgång ligger utanför den ordinarie linjen. Generaldirektören har delegerat rätten att besluta i ärenden rörande myndighetsfunktionen till den ansvarige för denna. Cheferna för de sakansvariga avdelningarna är inte inblandade i besluten. SGI har också som princip att en handläggare inte får delta i handläggningen av myndighetsärenden gentemot en avnämare åt vilken man

tidigare utfört rådgivningsuppdrag, och vice versa. Denna princip gäller även för framtida ärenden.

Av SGI:s sätt att presentera myndighetsfunktionen – t.ex. på institutets hemsida – kan man dock få intrycket att den utgör en separat organisatorisk enhet bestående av en grupp människor, trots att så alltså inte är fallet. Enligt Statskontoret finns det skäl för SGI att i sin kommunikation med omvärlden beskriva myndighetsfunktionens organisatoriska ställning på ett tydligare sätt. I det praktiska arbetet tycks detta dock inte vara något egentligt problem. Således är den bild Statskontoret fått i utredningen att myndighetsfunktionens roll i huvudsak förefaller vara väl känd i omvärlden, i synnerhet bland dess direkta användare.

Den andra punkten rör SGI:s uppdragsverksamhet. Denna bedrivs i dag organisatoriskt och personellt integrerad med – men däremot ekonomiskt skild från – SGI:s övriga verksamhet. Med det integrerade arbetssättet ställs särskilda krav på att SGI tydligt kan visa för omvärlden att uppdragsverksamheten inte konkurrerar på ett otillbörligt sätt med marknaden i övrigt. Enligt vår mening är det därför av väsentlig betydelse att SGI verkligen konsekvent genomför vissa strategiska vägval som institutet har gjort eller planerat avseende uppdragsverksamhetens inriktning. Det handlar t.ex. om att SGI ska sträva efter att avveckla sådan verksamhet där en marknad uppstått och istället fokusera på områden som inte stör marknaden och som bidrar till samhällsnytta. Likaså menar vi att det är väsentligt att SGI verkligen – som institutet sagt sig ha för avsikt att göra – bjuder in representanter för marknadens aktörer till regelbundna samtal om SGI:s uppdragsverksamhet för att informera sig om deras uppfattningar. Enligt vad SGI uppgivit till Statskontoret har institutet ännu inte haft några sådana möten.

Enligt Statskontoret finns det skäl för regeringen att framöver följa upp hur dessa förhållanden utvecklas. Om det vid en sådan uppföljning skulle visa sig att SGI:s strategiska vägval inte har gett avsett genomslag i verksamheten kan det också finnas skäl för regeringen att förstärka styrsignalerna gentemot SGI, t.ex. genom ytterligare preciseringar av uppdragsverksamhetens inriktning i myndighetens instruktion.

SGI:s uppdragsverksamhet vs förvaltningspolitiska principer

Betydelsen av att SGI verkligen genomför de ovan nämnda strategiska vägvalen avseende uppdragsverksamhetens inriktning förstärks också av vad regeringen uttalat i den senaste förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175). I denna anges nämligen att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden.

Inom ramen för denna översiktliga myndighetsanalys kan Statskontoret inte ge något definitivt svar på frågan om SGI:s uppdragsverksamhet är fullt ut förenlig med dessa förvaltningspolitiska principer. Ytterst handlar det om att statsmakterna måste avgöra om – som de hittills har bedömt – ett integrerat SGI ger större samhällsnytta än de nackdelar ett delvis konkurrerande SGI kan innebära för marknaden. Mot bakgrund av vad som anges i prop. 2009/10:175 finns det enligt Statskontoret skäl för regeringen att på nytt pröva denna fråga.

Enligt Statskontorets mening finns dock omständigheter som talar både för och emot uppdragsverksamhetens förenlighet med de förvaltningspolitiska principerna. Å ena sidan kan man knappast hävda annat än att vissa delar av SGI:s rådgivning bedrivs i konkurrens med de konsulter m.fl. som är verksamma på marknaden, vilket med en strikt tolkning av de förvaltningspolitiska principerna skulle innebära ett avsteg från desamma. Å andra sidan öppnar regeringen för undantag i den förvaltningspolitiska propositionen samtidigt som en hel del också talar för att det är en relativt begränsad andel av SGI:s rådgivning som är reellt konkurrensutsatt. För det senare talar bl.a. en undersökning som SGI nyligen har gjort om övriga marknadsaktörers uppfattningar om SGI ur ett konkurrensperspektiv. En klar majoritet av de tillfrågade svarade att institutet inte konkurrerar på marknaden. Om SGI verkligen systematiskt genomför de ovan nämnda strategiska vägvalen avseende uppdragsverksamhetens inriktning finns också skäl att anta att andelen reellt konkurrensutsatt verksamhet kommer att minska ytterligare.

I sammanhanget bör rimligen också vägas in att SGI har bedrivit avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet under mycket lång tid och att den verksamhetsidé som statsmakterna har beslutat för institutet redan från tidiga år har handlat om att organisationen integrerat ska bedriva myndighetsverksamhet, FoU och uppdragsverksamhet.

Forskningskvalitet vs integrerat arbetssätt

Under de senaste åren har de externa intäkterna i SGI:s FoU-verksamhet skiftat karaktär. Tidigare var avgifter – dvs. mer renodlad uppdragsforskning – vanligast, men sedan några år tillbaka utgörs den externa finansieringen i högre grad av forskningsbidrag från forskningsråd.

Enligt SGI speglar den ökade andelen forskningsbidrag att det har skett en viss fördjupning av FoU-verksamheten till följd av de krav på vetenskaplig kvalitet som forskningsråd ställer. I den tidigare nämnda externa utvärderingen av FoU-verksamheten vid SGI, som gjordes år 2010, framfördes också att SGI bör undersöka möjligheterna att ytterligare stärka framväxten av högkvalitativ forskning.

Sammantaget kan denna utveckling möjligen komma att delvis förändra SGI:s arbetssätt framöver. Traditionellt har de handläggare som har arbetat med FoU ofta även arbetat med kunskapsförmedling och rådgivning. Med en ökad betoning på vetenskaplig kvalitet kan SGI behöva ha fler renodlade forskare framöver. En sådan utveckling måste dock enligt Statskontoret vara möjlig att förena med att SGI:s FoU-uppdrag inte avser grundforskning, utan tillämpad forskning och utveckling.

Som framgått ovan ser SGI stora fördelar med att institutet bedriver de olika verksamhetsgrenarna integrerat i organisationen. Möjligen kan det dock bli svårare att realisera dessa fördelar om det framöver sker en utveckling mot att SGI:s handläggare blir mer renodlade. Att finna lämpliga former för att i en sådan situation fortsatt utvinna det integrerade arbetssättets fördelar kan därför bli en utmaning för SGI.

Statsmakternas styrning

Vissa aspekter av statsmakternas styrning av SGI, främst avseende synen på konkurrensutsatt verksamhet, har behandlats ovan. Den bild Statskontoret i övrigt har fått i utredningen är att regering och riksdag sällan har bedrivit någon särskilt aktiv eller intensiv styrning av SGI. Jämfört med många andra myndigheter tycks institutet i hög grad ha levt sitt eget liv. Detta är dock knappast förvånande, med hänsyn till att verksamheten är av relativt begränsad omfattning, att SGI är ett expertorgan inom en tekniskt avancerad disciplin samt att, framför allt, sam-

hållsbehovet av institutets kärnverksamhet knappast kan ifrågasättas. Mot denna bakgrund bedömer Statskontoret att den styrfilosofi som statsmakterna hittills har tillämpat i huvudsak är rationell givet verksamhetens förutsättningar.

På en punkt menar Statskontoret dock att det finns skäl för regeringen att vidta vissa åtgärder. I utredningsarbetet har Statskontoret inte kunnat hitta några tydliga, principiella uttalanden från statsmakternas sida som på ett samlat sätt anger varför den anslagsfinansierade verksamhetsgrenen myndighetsuppgifter vid SGI ska omfatta just de arbetsuppgifter den gör. Att de olika arbetsuppgifterna har tillkommit tycks – åtminstone på senare år – mera ha bestämts från fall till fall, än ha varit frukten av samlade överväganden om vilken roll SGI:s myndighetsverksamhet bör ha. Den bild Statskontoret har fått är dock att motiven – när SGI väl har getts en viss arbetsuppgift i myndighetsverksamheten – i huvudsak har varit av följande slag: att SGI har en kompetens på det berörda området som kan nyttiggöras för samhällsnyttiga ändamål, att ingen annan myndighet är lämpligare för uppgiften, och att den aktuella uppgiften inte lämpar sig för avgiftsfinansiering, t.ex. därför att det inte går att identifiera tydliga beställare med tillräcklig betalningsvilja.

Även om denna metod förefaller ha fungerat väl finns det enligt Statskontoret skäl för regeringen att framöver formulera tydliga, övergripande principer för vilka myndighetsuppgifter SGI bör ha. Detta bl.a. i syfte att underlätta den framtida styrningen av SGI. De principer som i praktiken tycks ha varit vägledande hittills torde därvid kunna fungera som utgångspunkt. I samband med att sådana principiella överväganden görs, framstår det också som naturligt att analysera om dagens sammansättning av arbetsuppgifter i myndighetsverksamheten är optimal eller om några förändringar eventuellt bör vidtas. Statskontoret har ingen uppfattning om detta. Vi kan dock notera att SGI i olika sammanhang har pekat på ett behov av att kunna ha en reell jourverksamhet avseende ras och skred, vilket institutet inte har i dag.

1 Inledning

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att under år 2011 genomföra nio myndighetsanalyser, varav en avser Statens geotekniska institut.² Analyserna ska genomföras enligt den modell som Statskontoret utvecklat och redovisat i rapporten *Modell för myndighetsanalyser* (2008:17).

1.2 Modell för myndighetsanalyser

1.2.1 Syfte och avgränsningar

En myndighetsanalys är en genomlysning av en myndighets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Den syftar till att ge en övergripande bild av hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa en rättssäker, effektiv och medborgar- och företagsorienterad förvaltning. Myndighetsanalysen kan utgöra ett underlag för regeringens myndighetsdialog. Den kan också ge underlag för regeringen att bedöma om myndigheten är rustad att möta förändringar på sitt område och om regeringens styrning är ändamålsenlig.

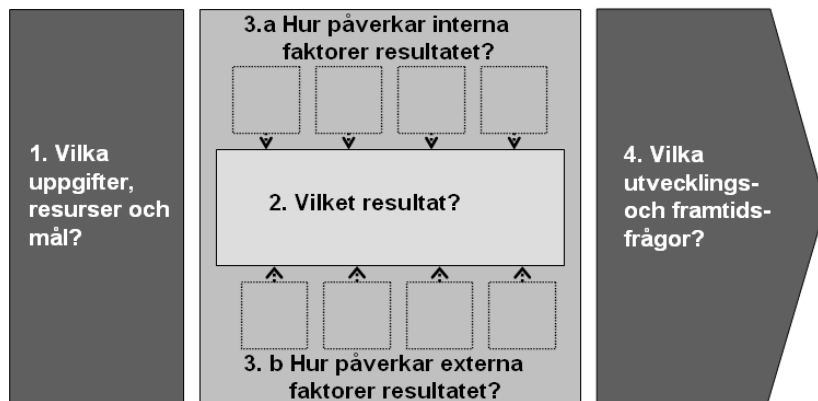
En myndighetsanalys utmynnar normalt inte i förslag till alternativa lösningar eller genomgripande förändringar. Däremot kan analysen ge underlag för vidare och mer preciserade utredningar och utvärderingar.

1.2.2 Fyra analysmoment

En myndighetsanalys är uppbyggd kring fyra analysmoment med vidhängande frågeställningar (se figur 1.1).

² Uppdragen att göra dessa myndighetsanalyser har i sex fall getts i Statskontorets regleringsbrev för år 2011 (SGI samt därtill Folke Bernadotteakademin, Smittskyddsinstitutet, Statens kulturråd, Talboks- och punktskriftsbiblioteket och Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket) och i tre fall genom särskilda regeringsuppdrag (Diskrimineringsombudsmannen, Socialstyrelsen och Tillväxtverket).

Figur 1.1 Analysmomenten



De fyra analysmomenten är beroende av och stödjer varandra. Analysen av myndighetens uppdrag, i det första momentet, är en förutsättning för att myndighetens resultat ska kunna förstås och analyseras i det andra momentet. De första och andra momenten ger i sin tur tillsammans en grund för att urskilja interna och externa faktorer av särskild betydelse för myndighetens resultat. Det fjärde analysmomentet är framåtblickande och bygger på vad som har framkommit i de tre föregående analysmomenten.³

1.3 Genomförande

1.3.1 Utredningens material

Som underlag för arbetet har Statskontoret tagit del av en mängd skriftligt material, såsom offentliga utredningar som behandlat SGI, myndighetens styrdokument och årsredovisningar m.m. (se bifogad referenslista). Vi har också haft tillgång till SGI:s intranät.

Vidare har Statskontoret inhämtat synpunkter genom ett stort antal intervjuer m.m., såväl inom SGI som bland myndighetens externa intressenter.

³ För en mer utförlig redogörelse av modellen se Statskontorets rapport (2008:17).

Inom SGI har Statskontoret gjort 11 intervjuer. Dessa intervjuer, som har genomförts vid personliga möten, har omfattat generaldirektören och övriga medlemmar av ledningsgruppen samt därtill några handläggare. Statskontoret har också närvarit vid ett möte med SGI:s externa expertgrupp.

Statskontorets intervjuer med externa aktörer har främst haft till syfte att få de intervjuades allmänna syn på SGI och dess resultat. Dessa intervjuer, som huvudsakligen har genomförts via telefon, har omfattat ett drygt tjugotal personer som representerar följande organisationer:

- *Regeringskansliet*: Miljödepartementet, Socialdepartementet
- *Centrala myndigheter*: Boverket, Lantmäteriet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksrevisionen, Sjöfartsverket, Statens kriminaltekniska laboratorium, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Trafikverket
- *Länsstyrelser*: Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län
- *Kommuner*: Lerum, Ystad
- *Övriga svenska organ*: Cementa AB, Chalmers tekniska högskola, Kungliga Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Luleå tekniska universitet

Flertalet intervjuer med externa intressenter har omfattat personer och organisationer med avnäm- eller samverkansrelationer till SGI. Där- emot har Statskontoret inte intervjuat konsultföretag m.fl. som i vissa fall konkurrerar med SGI. Detta då SGI så sent som i augusti 2010 – mot bakgrund av ett uppdrag i regleringsbrevet för år 2010 – låtit genomföra en enkätundersökning bland ett fyrtiotal aktörer av detta slag, vilken Statskontoret tagit del av.⁴

⁴ Resultatet av denna undersökning finns redovisat i Statens geotekniska institut (2010): *Återrapportering av uppdrag 2 i regleringsbrev år 2010 för Statens geotekniska institut*.

1.3.2 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets studie har genomförts av Svante Eriksson (projektledare) och Jasmin Khazeny. En intern referensgrupp bestående av Petter Kockum Persson och Ingrid Skare har varit knuten till projektet och kommenterat utkast av rapporten.

Statens geotekniska institut har granskat ett utkast till denna rapport.

1.4 Disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt:

I *kapitel 2* presenteras SGI:s uppgifter, mål och ekonomiska förutsättningar. Vi redogör även för myndighetens målgrupper och omvärldsrelationer samt marknad och konkurrens inom institutets verksamhetsområde.

I *kapitel 3* behandlas SGI:s organisering och ansvarsfördelning.

I *kapitel 4* beskrivs karaktären på de resultat SGI producerar och hur dessa följs upp.

I *kapitel 5* identifieras och analyseras interna och externa förhållanden som bedöms ha särskild betydelse för myndighetens resultat. Bedömningen görs mot bakgrund av de förhållanden som redovisats i tidigare kapitel.

I *kapitel 6* redovisar Statskontoret frågor och förhållanden som bedöms vara särskilt viktiga för att SGI i framtiden ska kunna fullgöra sitt uppdrag och nå sina mål.

Till rapporten har en *referenslista* bifogats.

2 SGI:s uppgifter, mål och resurser

I detta kapitel behandlas SGI:s uppgifter, mål och resurser. Först redovisas Statskontorets sammanfattande iakttagelser (2.1). Därefter beskrivs SGI:s arbetsuppgifter, inklusive en redogörelse för institutets olika verksamhetsgrenar, och mål i verksamheten (2.2). Vidare tar kapitlet upp verksamhetens finansiering och resurser (2.3), institutets målgrupper och omvärldsrelationer (2.4) samt konkurrens- och marknadsförhållanden i uppdragsverksamheten (2.5).

2.1 Sammanfattande iakttagelser

SGI har tre verksamhetsgrenar: *myndighetsuppgifter* inom ras, skred och stranderosion (finansieras via SGI:s ramanslag), geoteknisk och miljögeoteknisk *forskning, utveckling och kunskapsförmedling* (finansieras delvis via SGI:s ramanslag och delvis via bidrag och avgifter) samt geoteknisk och miljögeoteknisk *rådgivning* (finansieras med avgifter). Under åren 2009–2011 har SGI också ett särskilt regeringsuppdrag att ta fram skredanalyser och stabilitetskarteringar längs Göta älv, för vilket SGI via det s.k. klimatanpassningsanslaget har fått särskilda medel om 35 miljoner kronor per år.

Exklusive anslagsmedlen för Göta älvuppdraget uppgick SGI:s omsättning till 76,4 miljoner kronor år 2010, varav ramanslaget stod för ca 42 procent och externa avgifter och bidrag för ca 58 procent. Bortsett från Göta älvuppdraget har SGI:s omsättning sammantaget legat på en ganska jämn nivå under det senaste decenniet.

Om SGI:s årliga resultat under åren 2000–2010 summeras, så visar det på ett samlat underskott på minus 7 miljoner kronor. Resultatet har dock varierat mellan olika år och belastades år 2010 även med en förlikningskostnad om 4,5 miljoner kronor. Det samlade underskottet hänförde sig framför allt till verksamhetsgrenen forskning, utveckling och kunskapsförmedling, medan däremot myndighetsverksamheten gick jämnt upp och rådgivningens samlade resultat var positivt under den aktuella perioden. Redovisningsmässigt uppgår dock SGI:s ackumulerade resultat – institutets balanserade kapitalförändring – för närvarande till knappt minus 3 miljoner kronor. Förklaringen till det är

framför allt att SGI byggde upp en relativt stor positiv balanserad kapitalförändring under 1990-talet, som gav en viss buffert vid 2000-talets början men nu är förbrukad.

Myndighetsverksamheten är den minsta av SGI:s verksamhetsgrenar, med en omsättning på 10,6 miljoner kronor år 2010. Den har dock växt ganska kraftigt under det senaste decenniet. Detta kan delvis förklaras av att nya uppgifter tillkommit och att vissa uppgifter har utvidgats under perioden. Statskontoret har inte kunnat hitta några tydliga, principiella uttalanden från statsmakternas sida som på ett samlat sätt anger varför SGI:s anslagsfinansierade myndighetsverksamhet ska omfatta just de arbetsuppgifter den gör. Att de olika arbetsuppgifterna har tillkommit tycks – åtminstone på senare år – mera ha bestämts från fall till fall, än ha varit frukten av samlade överväganden om vilken roll SGI:s myndighetsverksamhet bör ha.

I de övriga två verksamhetsgrenarna har omsättningen legat på en ganska jämn nivå under det senaste decenniet. I de externfinansierade delarna har dock kundsammansättningen delvis ändrat karaktär. I rådgivningen var tidigare kategorin privata företag m.fl. oftast störst, men i dag står offentligt finansierade organisationer (stat och kommuner) för merparten av intäkterna. I FoU-verksamheten var tidigare avgifter vanligast, med andra ord handlade det om mer renodlad uppdragsforskning. Men sedan några år tillbaka utgörs den externa finansieringen i högre grad av forskningsbidrag från forskningsråd.

Att SGI:s FoU i ökad grad finansieras via forskningsråd ställer enligt institutet ökade krav på vetenskaplig kvalitet i verksamheten. Detta kan möjligen komma att delvis förändra SGI:s arbetssätt framöver. Traditionellt har de handläggare som har arbetat med FoU ofta även arbetat med kunskapsförmedling och rådgivning. Med en ökad betoning på vetenskaplig kvalitet kan SGI behöva ha fler renodlade forskare framöver. En sådan utveckling måste dock vara möjlig att förena med att SGI:s FoU-uppdrag inte avser grundforskning, utan tillämpad forskning och utveckling.

Uppdragsverksamheten bedrivs organisatoriskt och personellt integrerad med – men däremot ekonomiskt skild från – övrig verksamhet och SGI:s handläggare arbetar inte sällan inom samtliga institutets verk-

samhetsgrenar parallellt. Detta ställer enligt Statskontoret särskilda krav på att institutet tydligt kan visa för omvärlden att uppdragsverksamheten inte konkurrerar på ett otillbörligt sätt med marknaden i övrigt. I en undersökning som SGI nyligen har gjort om övriga marknadsaktörers uppfattningar om SGI ur ett konkurrensperspektiv svarade en klar majoritet av de tillfrågade att institutet inte konkurrerar på marknaden.

SGI uppger att myndigheten på senare år har genomfört eller planerat vissa strategiska vägval i sin uppdragsverksamhet som ska minska risken för att institutet konkurrerar på marknaden. Det handlar exempelvis om att SGI ska sträva efter att avveckla sådan verksamhet där en marknad uppstått och istället fokusera på områden som inte stör marknaden och som bidrar till samhällsnytta. Enligt Statskontoret är det väsentligt både att SGI framöver verkligen genomför dessa strategiska vägval avseende uppdragsverksamhetens inriktning och att regeringen följer upp hur dessa förhållanden utvecklas.

I överväganden om den avgiftsfinansierade uppdragsverksamhetens ställning bör vägas in att SGI har bedrivit sådan verksamhet under mycket lång tid – åtminstone sedan 1960-talet – och att denna alltid synes ha utgjort en betydande andel av institutets totala verksamhet. SGI:s uppdragsverksamhet har således inte tillkommit på marginalen – som ett sentida, kommersialiserbart utflöde av den anslagsfinansierade verksamheten – utan den verksamhetsidé som statsmakterna har beslutat för institutet har redan från tidiga år handlat om att organisationen integrerat ska bedriva myndighetsverksamhet, FoU och uppdragsverksamhet.

Att Göta älvuppdraget avslutas vid 2011 års slut innebär att SGI under innevarande år behöver anpassa sin verksamhet till en nivå som budget- och personalmässigt mer liknar den som gällde innan uppdraget påbörjades år 2009. Detta innebär en utmaning för organisationen, bl.a. med hänsyn till att SGI har nyrekryterat ca 15–20 personer för att genomföra uppdraget, låt vara att detta enligt institutet delvis har varit ett sätt att möta kända, förestående pensionsavgångar. SGI ser även stora behov av, och möjligheter till, att ytterligare utveckla det omfattande utredningsmaterial som samlats in inom Göta älvuppdraget, och att även göra motsvarande undersökningar i övriga landet.

SGI har ett stort antal samarbetspartners och intressenter i omvärlden. Statskontoret har intervjuat ett tjugotal av dessa. Överlag har de tillfrågade en huvudsakligen positiv bild av SGI. I de kontakter man har med institutet ses SGI som en kompetent organisation, som tillgodoser de behov de intervjuade har. SGI:s tjänster anses också i huvudsak hålla god kvalitet. Dock menar vissa av de tillfrågade att kompetensen kan variera något mellan olika handläggare.

2.2 Uppgifter och mål

2.2.1 Övergripande beskrivning

Statens geotekniska institut bildades i Stockholm år 1944. I dag ligger huvudkontoret i Linköping, dit verksamheten flyttades år 1975.

Från början arbetade SGI i huvudsak med geoteknik, men med tiden – främst från 1990-talet och framåt – har institutet även kommit att arbeta med miljörelaterade frågor, inom miljögeoteknik. Med geoteknik avses jords och bergs tekniska egenskaper och tillämpning i planering och byggande, inklusive tekniska lösningar och byggmetoder. Med miljögeoteknik avses de miljömässiga aspekterna av jord, berg och vatten till följd av miljöstörande verksamhet eller naturligt förekommande hälso- eller miljöstörande ämnen eller processer.⁵

Enligt sin instruktion⁶ är SGI i dag förvaltningsmyndighet för geotekniska och miljögeotekniska frågor. I instruktionen anges att SGI ska vara pådrivande i frågor som syftar till en säker, ekonomisk och miljöanpassad samhällsutveckling inom det geotekniska området. Vidare sägs att institutet inom ramen för sin verksamhet ska medverka till att de nationella miljökvalitetsmålen nås, och bidra med underlag och expertkunskap i det arbete som regeringen bedriver nationellt och inom Europeiska unionen.

⁵ Definitionerna av begreppen geoteknik och miljögeoteknik har hämtats från SGI:s hemsida (www.swedgeo.se).

⁶ Förordning (2009:945) med instruktion för Statens geotekniska institut.

SGI:s verksamhet bedrivs inom ramen för tre verksamhetsgrenar:⁷

- Myndighetsuppgifter inom ras, skred och stranderosion
- Geoteknisk och miljögeoteknisk forskning, utveckling och kunskapsförmedling
- Geoteknisk och miljögeoteknisk rådgivning

Enligt SGI finns det stora fördelar med att institutet inom organisationen arbetar med samtliga dagens verksamhetsgrenar. I en rapport som publicerades nyligen framhöll institutet följande: *”Kombinationen av forskning, praktisk tillämpning och myndighetsarbete ökar möjligheterna för SGI:s medarbetare att behålla och utveckla sin kompetens. Genom uppdragsverksamheten stärks samspelet mellan intressanta forskningsresultat och praktisk tillämpning. Omvänt kan uppdragen och kontakterna med marknaden generera uppslag till angelägen forskning. Kompetens från praktisk verksamhet och nyvunna forskningsresultat är nödvändiga för att bedriva myndighetsverksamhet med hög relevans”*.⁸ SGI beskriver sig också som en *”länk mellan forskarvärlden och den praktiska tillämpningen”*.⁹

Utöver de tre verksamhetsgrenarna bör även nämnas att SGI under åren 2009–2011 har ett stort, särskilt regeringsuppdrag att förbättra och ta fram skredanalyser och stabilitetskarteringar längs Göta älv.

Av ovanstående finansieras myndighetsuppgifter och Göta älvuppdraget helt via anslag. Verksamhetsgrenen forskning, utveckling och kunskapsförmedling är delvis anslags- och delvis avgifts-/bidragsfinansierad, medan SGI:s rådgivning är en helt avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet.

Av instruktionen framgår vissa utgångspunkter för den avgiftsfinansierade verksamheten. Där anges att SGI, inom ramen för full kostnads-täckning och mot avgift, får utföra undersökningar, utredningar och andra uppdrag åt statliga myndigheter och kommuner samt åt andra i

⁷ Här benämnda som de rubriceras i SGI:s årsredovisning för år 2010.

⁸ Statens geotekniska institut (2010): *Åtterrapporering av uppdrag 2 i regleringsbrev år 2010 för Statens geotekniska institut*.

⁹ Se t.ex. SGI:s årsredovisning för år 2009.

den mån arbetet i övrigt tillåter det. Vidare anges att uppdragsverksamheten ska vara förenlig med myndighetens kärnverksamhet och bidra till att bredda och effektivisera användningen av geoteknik och miljögeoteknik. I instruktionen sägs också att uppdragsverksamheten ska hållas ekonomiskt skild från myndighetens övriga verksamhet.

År 2010 uppgick SGI:s omsättning till 128 miljoner kronor, varav 83 miljoner kronor kom från anslag (32 miljoner kronor från institutets ramanslag och 51 miljoner kronor för det tidsbegränsade Göta älv-uppdraget) och resterande del från avgifter och bidrag. Detta år hade SGI i medeltal 95 anställda och lade ner totalt 86 årsarbetskrafter i verksamheten.

SGI sorterar från och med år 2011 under Plan-, bygg- och bostadsenheten vid Socialdepartementet. Tidigare låg institutet under Miljödepartementet.

2.2.2 SGI:s verksamhetsgrenar m.m.

I det följande beskrivs de olika verksamhetsgrenarna samt Göta älv-uppdraget mer i detalj. För att ge en uppfattning om verksamhetens storlek anges i avsnittet uppgifter om omsättning, och i vissa fall årsarbetskrafter, för de olika verksamhetsgrenarna. Verksamhetens ekonomiska resultat behandlas däremot i avsnitt 2.3 – i det avsnittet framgår också omsättningen för de olika verksamhetsgrenarna i tabellform.

Myndighetsuppgifter inom ras, skred och stranderosion

SGI ska som statens sakkunnigorgan i skred-, ras- och stranderosionsfrågor medverka till att minska riskerna inom det geotekniska området i samhället. Mot bakgrund av detta ansvarar SGI för ett antal olika myndighetsuppgifter, vilka finansieras via institutets ramanslag och kan utnyttjas utan kostnad för de berörda avnämarna. Myndighetsverksamhetens direkta avnämare är ett antal utpekade offentliga organ, såsom kommuner, länsstyrelser och vissa andra myndigheter. Däremot har myndighetsverksamheten inte t.ex. näringslivet eller privatpersoner som direkta användare.

SGI:s olika myndighetsuppgifter anges i myndighetens instruktion. Där sägs att SGI ska bidra till att riskerna för ras och skred och de risker

som är förknippade med stranderosion minskar. Mot denna bakgrund anges i instruktionen att SGI ska utföra följande arbetsuppgifter:

- *Ge stöd åt kommuner och länsstyrelser i planprocessen rörande geotekniska säkerhetsfrågor.* SGI har från och med år 2010 i uppgift att ge stöd avseende geotekniska säkerhetsfrågor i planprocessen till samtliga länsstyrelser och kommuner. Tidigare har detta stöd varit begränsat till Västra Götalands län. Stödet omfattar sådant som granskning, remissyttranden, samråd samt förslag till åtgärder gällande geotekniska säkerhetsfrågor rörande ras, skred, erosion och översvämning.
- *Övervaka stabilitetsförhållandena i Göta älv dalen.* SGI:s uppdrag att övervaka stabiliteten i Göta älv dalen omfattar återkommande besiktningar av hela älvsträckan, mätningar, löpande samråd och remisser (huvudsakligen avseende stabilitetsfrågor för planerad utbyggnad i områden utmed älven) samt geoteknisk kunskapsuppbyggnad. Det bör noteras att denna uppgift är av permanent karaktär och skiljer sig från det tidsbegränsade regeringsuppdraget att ta fram skredanalyser och stabilitetskarteringar längs Göta älv.
- *Bistå ansvariga instanser när ras eller skred har inträffat eller när det finns risk för ras eller skred.* När ras och skred inträffar eller befaras, biträder SGI kommunal räddningstjänst, annan kommunal eller statlig instans med tjänster som syftar till att undanröja hot eller reducera skadeverkningarna.
- *Ge stöd åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap vid dess prövning av statsbidrag till förebyggande åtgärder mot naturolyckor och vid översiktlig kartering.* För förebyggande åtgärder mot naturolyckor inom befintlig bebyggelse finns ett särskilt statsbidrag, som kommuner kan söka hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). SGI bistår MSB med geotekniskt expertstöd rörande kommunernas ansökningar. Verksamheten omfattar sådant som exempelvis samråd med kommuner och konsulter, områdesbesiktningar, granskning av utredningar och prioritering av objekt.

- *Bistå andra myndigheter med sakkunnigutlåtanden i ärenden om stranderosion, utveckla kunskapen inom området och samordna olika aktörers intressen.* I detta ingår bl.a. att svara för remissynpunkter avseende stranderosion i ärenden som rör fysisk planering och prövning enligt miljöbalken. SGI kartlägger också var erosion kan förekomma och genomför fortlöpande en översiktlig inventering av riskområden och behov av skyddsåtgärder. Vidare håller SGI bl.a. i ett nätverk med myndigheter som har ansvar för eller verksamhet som rör stranderosion.¹⁰

Till myndighetsverksamheten hör också en delegation för ras- och skredfrågor, som enligt instruktionen ska vara knuten till SGI. Delegationen, som tillkom år 2002, är ett kontakt- och samverkansorgan för myndigheter som arbetar med ras- och skredfrågor.¹¹ Enligt instruktionen ska delegationen sammanträda när ordföranden finner anledning till det eller när någon annan ledamot begär det – år 2010 hölls två möten med delegationen.

Flertalet av ovan nämnda myndighetsuppgifter har SGI haft under flera decennier, t.ex. tillkom uppgiften att bistå MSB (tidigare Statens räddningsverk) vid bedömningar av kommuners ansökningar om statsbidrag till förebyggande åtgärder mot naturolyckor vid mitten av 1980-talet. I några avseenden har dock myndighetsuppgifterna ökat i omfattning på senare år. Ovan har framgått att delegationen för ras- och skredfrågor tillkom år 2002 och att uppgiften att ge stöd åt kommuner och länsstyrelser i planprocessen rörande geotekniska säkerhetsfrågor fr.o.m. år 2010 utvidgades till att omfatta samtliga länsstyrelser och kommuner, från att tidigare endast ha omfattat Västra Götalands län. Vidare tillkom ansvaret för stranderosionsfrågor år 2003 – i samband med detta överfördes för övrigt 2 miljoner kronor till SGI:s ramanslag från Lantmäteriverkets anslag fr.o.m. år 2004.

¹⁰ Utöver SGI ingår följande myndigheter i nätverket: Boverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

¹¹ Delegationen består av SGI:s generaldirektör, som är ordförande, SGI:s sakkunniga i ras- och skredfrågor samt ledamöter utsedda av Boverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och Trafikverket. Därutöver får delegationen adjungera ledamöter.

I utredningsarbetet har Statskontoret inte kunnat hitta några tydliga, principiella uttalanden från statsmakernas sida som på ett samlat sätt anger varför SGI:s anslagsfinansierade myndighetsverksamhet ska omfatta just de arbetsuppgifter den gör. Att de olika arbetsuppgifterna har tillkommit tycks – åtminstone på senare år – mera ha bestämts från fall till fall, än ha varit frukten av samlade överväganden om vilken roll SGI:s myndighetsverksamhet bör ha. Den bild Statskontoret har fått är dock att motiven – när SGI väl har getts en viss arbetsuppgift i myndighetsverksamheten – i huvudsak har varit av följande slag:

- att SGI har en kompetens på det berörda området som kan nyttiggöras för samhällsnyttiga ändamål,
- att ingen annan myndighet är lämpligare för uppgiften, och
- att den aktuella uppgiften inte lämpar sig för avgiftsfinansiering, t.ex. därför att det inte går att identifiera tydliga beställare med tillräcklig betalningsvilja.

Det finns vissa begränsningar för hur omfattande insatser SGI gör inom myndighetsverksamheten. Ovan nämndes exempelvis att stödet avseende geotekniska säkerhetsfrågor åt kommuner och länsstyrelser i planprocessen omfattar sådant som granskning, remissyttranden, samråd samt förslag till åtgärder gällande geotekniska säkerhetsfrågor rörande ras, skred, erosion och översvämning. Däremot omfattar stödet inte att göra undersökningar eller utredningsarbete för att klarlägga geotekniska förhållanden. Om en uppdragsgivare efterfrågar sådana mer omfattande insatser från SGI får det hanteras som ett avgiftsfinansierat rådgivningsuppdrag. Att döma av vad som framkommit i Statskontorets intervjuer tycks det inte finnas några egentliga oklarheter om var gränsen går för SGI:s insatser i de olika myndighetsuppgifterna – för SGI internt förefaller detta vara självklart och även för verksamhetens direkta användare tycks denna gräns i huvudsak vara väl känd.

I takt med att myndighetsverksamheten har tillförts vissa nya uppgifter under det senaste decenniet, har också antalet årsarbetskrafter (åa) som läggs på verksamheten ökat under denna period. År 2010 använde SGI således 9,2 åa, inklusive administrativa kostnader och timmar, för myndighetsverksamheten, att jämföra med 2,6 åa år 2000. Omfattningen varierar också mellan de olika arbetsuppgifterna. År 2010 lade

SGI t.ex. omkring fem gånger så mycket tid på att ge stöd åt kommuner och länsstyrelser i planprocessen rörande geotekniska säkerhetsfrågor, som på att ge stöd åt MSB avseende prövning av kommuners ansökningar om statsbidrag till förebyggande åtgärder mot naturolyckor. Det bör dock tilläggas att omfattningen av den förstnämnda arbetsuppgiften år 2010 ökade med ca 60–70 procent jämfört med år 2009, sedan uppgiften utvidgats till samtliga länsstyrelser och kommuner.

I sammanhanget bör också påpekas att myndighetsverksamheten till stor del är händelsestyrd, t.ex. avseende hur många ärenden som inkommer från kommuner och länsstyrelser eller hur många ras och skred som sker ett visst år. Även av det skälet kan verksamhetens omfattning därför variera mellan olika år.

Geoteknisk och miljögeoteknisk forskning, utveckling och kunskapsförmedling

I SGI:s instruktion anges att institutet ska bidra till att plan- och byggprocessen effektiviseras genom att inom sitt verksamhetsområde ta fram ny kunskap och nya metoder och ha en samordnande roll i syfte att identifiera kunskapsnivån och förmedla ny kunskap. Vidare anges att SGI har ansvar för forskning, teknikutveckling och kunskapsutveckling avseende sanering och återställning av förorenade områden – denna uppgift har SGI haft sedan den 1 januari 2010.

SGI bedriver inte grundforskning, utan tillämpad forskning och utveckling som är inriktad mot att lösa identifierade problem i samhället och inom den geotekniska branschen i vid mening. Forskningen sker till stöd för SGI:s myndighetsverksamhet och för samhället i övrigt. SGI ska också se till att kunskapen förs vidare och kommer till praktisk användning.

SGI:s FoU-verksamhet vilar på samverkan med andra myndigheter, universitet och högskolor, andra FoU-organisationer och övriga intressenter inom området. Aktiv medverkan i EU-samarbeten och annan internationell samverkan är också väsentligt i verksamheten. Inom ramen för FoU-verksamheten deltar SGI också såväl i Sverige som inom EU i standardiseringsarbete avseende olika geotekniska och miljögeotekniska tillämpningar.

Inriktningen på SGI:s FoU-verksamhet definieras i institutets forskningsplan, vilken täcker en treårsperiod och revideras varje år. Planen är avsedd att användas som underlag vid prioritering av ansökningar och forskningssamarbeten samt vid beslut om anslagsmedel. I den senaste planen, som omfattar åren 2010–2012, anges fyra övergripande forskningsområden och för dessa tre–fyra insatsområden vardera. Dessa är:

- Forskningsområde *Naturolyckor och Klimatanpassning*, med fyra insatsområden: Skred, ras, erosion, slamströmmar och konsekvenser av översvämning; Klimatpåverkan och samhällsanpassning (inklusive geotekniska och miljögeotekniska konsekvenser av förändrat klimat samt planering och anpassning av infrastruktur och bebyggelse); Fysisk planering (FoU till stöd för andra myndigheter samt branschen i stort); Beslutsstöd (inklusive riskanalys och riskhantering).
- Forskningsområde *Grundläggning och förstärkning*, med fyra insatsområden: Grundläggning (främst i jord men i viss mån även berg); Jordförstärkning (främst i finkorniga jordar och bottensediment); Underhåll och återanvändning (inklusive dränering av vägar och banvallar); Beräkningsmetoder och modeller (implementering samt utveckling av avancerade beräkningsmetoder för geotekniska och miljögeotekniska tillämpningar).
- Forskningsområde *Förorenade områden och efterbehandling*, med fyra insatsområden: Bättre och mera kostnadseffektiva undersöknings- och utredningsmetoder (fält- och laboriemetoder, metodik och redovisningsmetoder); Riskbedömning och riskhantering (metodik, fördjupad kunskap avseende indata, spridning, mekanismer och modeller för föroreningstransport); Åtgärdsteknik (in-situ och ex-situ metoder som alternativ till schaktsanering, metodval och design); Deponiteknik (inklusive miljögeotekniska och geotekniska aspekter).
- Forskningsområde *Materialegenskaper*, med tre insatsområden: Fält- och laboriemetoder (inklusive utveckling, verifiering och implementering); Materialegenskaper och modellering (teori och

modeller för fysiska och geokemiska egenskaper och processer);
Materialmodifiering.

Inriktningen på SGI:s FoU-verksamhet beslutas av generaldirektören, med stöd av ledningsgruppen. För beredning av ärendena – t.ex. av forskningsplanen – finns ett forskningssekretariat, under ledning av en forskningschef. För utförandet av SGI:s FoU svarar däremot institutets sakansvariga avdelningar, SGI har med andra ord ingen särskild forskningsavdelning. På nivån under forsknings- och insatsområden finns därför konkreta FoU-aktiviteter, vilka inte tas upp i forskningsplanen utan anges som punkter i de ansvariga sakavdelningarnas verksamhetsplaner.

År 2010 uppgick den totala omslutningen av SGI:s FoU-verksamhet – exklusive kunskapsförmedling – till ca 29 miljoner kronor. Verksamheten finansieras delvis via institutets ramanslag (från detta kom 15,3 miljoner kronor år 2010, dvs. 53 procent av FoU-intäkterna) och delvis via externa intäkter (13,8 miljoner kronor år 2010). De externa intäkterna delas i sin tur in i bidrag och avgifter. SGI definierar ”FoU-bidrag” som forskningsbidrag från forskningsråd som betalas ut som stöd till FoU-verksamheten och där godkända resultat inte är en förutsättning för bidragen. Med ”avgifter” i FoU-verksamheten avser SGI medel som betalas ut till forskning och utveckling med krav på prestation av vissa resultat, exempelvis där medel inte betalas ut förrän godkända rapporter levererats.

Sett över det senaste decenniet har FoU-verksamhetens intäkter legat på en ganska jämn nivå. Att de totala intäkterna i FoU-verksamheten, exklusive kunskapsförmedling, uppgick till ca 29 miljoner kronor år 2010, varav 53 procent kom från SGI:s ramanslag, kan t.ex. jämföras med att de totala intäkterna i FoU-verksamheten år 2000 var 28,3 miljoner kronor, varav 58 procent kom från anslaget. I genomsnitt har de totala årliga FoU-intäkterna, exklusive kunskapsförmedling, legat på 29 miljoner kronor under åren 2000–2010, med vissa fluktuationer mellan olika år. Möjligen kan man skönja en viss tendens till att andelen finansiering via institutets ramanslag minskar – mellan åren 2000 och 2006 låg den på ca 55–60 procent, åren därefter har det snarare handlat om ca 45–50 procent. En mer uppenbar tendens är att sammansättningen av de externa intäkterna har skiftat karaktär på

senare år. Fram till för tre–fyra år sedan tycks det ha varit vanligast att avgifter stod för den största andelen, men de senaste åren har andelen bidrag tydligt ökat – år 2010 stod t.ex. bidrag för närmare 75 procent av de externa FoU-intäkterna, exklusive kunskapsförmedling.

I årsredovisningen för år 2010 framhåller SGI att det faktum att andelen bidrag har ökat i de externa intäkterna speglar att det skett ”en viss fördjupning av FoU-verksamheten där mer verksamhet sker med stöd av forskningsråd och med de krav som dessa ställer på vetenskaplig kvalitet”. Möjligen kan denna utveckling komma att framöver delvis förändra SGI:s arbetssätt. Traditionellt har de av SGI:s handläggare som har arbetat med FoU ofta även arbetat med kunskapsförmedling och rådgivning. Med en ökad betoning på vetenskaplig kvalitet i FoU kan dock SGI:s handläggare eventuellt komma att behöva bli mer renodlade framöver. I en extern utvärdering av institutets FoU-verksamhet, som SGI beställde och som genomfördes år 2010, framhölls att en sådan utveckling kan vara lämplig.¹² Utvärderarna framförde att SGI bör undersöka möjligheterna att ytterligare stärka framväxten av högkvalitativ forskning och att det därför kan finnas anledning att se över fördelningen av forskningstid. Enligt de externa utvärderarna kan en mer renodlad forskarroll för forskare under något längre tid än i dag vara en möjlighet att överväga. Såvitt Statskontoret kan bedöma kräver en sådan eventuell utveckling dock – givet SGI:s uppdrag – att den kan förenas med att institutet inte ska bedriva grundforskning, utan tillämpad forskning och utveckling.

Att döma av senare års årsredovisningar driver SGI ett ”normalår” ca 100 forsknings- och utvecklingsprojekt, varav ca 10–15 procent med EU-finansiering. Statskontoret saknar detaljerad information om hur många av FoU-projekten som avser geoteknik respektive miljögeoteknik. I andra studier har dock angetts att andelen miljörelaterad FoU på senare år har ökat relativt sett och i dag utgör det största FoU-området mätt i antalet uppdrag vid SGI, men att fördelningen är mer jämn i pengar räknat.¹³

¹² Holmberg, G. och Benner, M. (2010): *Om forskning och politik för risk och sårbarhet i ett infrastrukturtungt samhälle: rapport om forskningsverksamheten vid Statens geotekniska institut.*

¹³ Ibid. De refererar i sin tur till en rapport som SGI redovisade år 2009, *Utvärdering av SGI:s FoU-projekt avslutade 2006–2009.*

År 2010 lades ca 25 årsarbetskrafter (inklusive administrativa kostnader och timmar) på FoU-verksamheten, exklusive kunskapsförmedling. Enligt årsredovisningen för år 2010 hade SGI detta år 79 tekniska handläggare, varav 19 med forskarutbildning och tre som bedrev doktorandstudier. I sammanhanget bör också nämnas att SGI:s forskningschef är adjungerad professor vid Luleå tekniska universitet.

Vid sidan av SGI bedrivs geoteknisk forskning i Sverige framför allt inom väg- och vattenområdet vid tekniska högskolor och universitet – i Statskontorets intervjuer har i första hand Chalmers tekniska högskola, Kungliga Tekniska högskolan och Luleå tekniska universitet lyfts fram. Det miljögeotekniska området är bredare, i så måtto att även forskare med mer allmän miljökompetens kan tävla om forskningsuppdrag. Jämfört med geotekniken bedrivs därför forskning inom, eller tangerande, miljögeoteknik av en större krets aktörer, dels universitet och tekniska högskolor, dels andra typer av FoU-aktörer som t.ex. IVL Svenska Miljöinstitutet.

Utöver att ta fram kunskap – genom forskning och utveckling – är en väsentlig del av SGI:s verksamhet också att förmedla geoteknisk kunskap. Kunskapsförmedlingen sker exempelvis genom kurser, seminarier, artiklar, publikationer samt deltagande i olika arbetsgrupper och nätverk. En viktig del i kunskapsförmedlingen är att göra såväl SGI:s egna som andra svenska och utländska forskningsorganisationers resultat tillgängliga via internet och i institutets litteraturlösningsdatabas SGI-Line. Den senare, som enligt SGI är en av få databaser i världen med renodlat geotekniskt innehåll, innehåller i dag ca 70 000 hänvisningar.

År 2010 uppgick SGI:s intäkter från kunskapsförmedling till ca 10 miljoner kronor, varav 5,9 miljoner kronor från myndighetens ramanslag, dvs. 60 procent, och resten i form av externa intäkter (avgifter för kursdeltagande m.m.). Åtta årsarbetskrafter behövdes för verksamheten år 2010, inklusive administrativa kostnader och timmar. Sett till utvecklingen under det senaste decenniet kan man skönja en viss tendens till dels att verksamhetens omfattning minskar, dels att andelen anslagsfinansiering ökar – år 2000 var t.ex. motsvarande siffror 11,7 miljoner kronor i omslutning, varav 50 procent anslag, och 10,4 årsarbetskrafter, inklusive administrativa kostnader och timmar. Verksamhetens minskade omfattning tycks delvis vara ett medvetet val från SGI:s sida.

I årsredovisningen för år 2008 pekade SGI t.ex. på att en person i verksamheten slutat under året, men att denna tjänst inte återbesatts, utan att SGI istället gjort en effektivisering av verksamheten.

Geoteknisk och miljögeoteknisk rådgivning

Enligt myndighetens instruktion ska SGI bidra till effektivitet och kvalitet i plan- och byggprocessen genom att inom sitt område bistå myndigheter, kommuner och andra med rådgivning samt i samverkan med dessa introducera ny teknik och tillämpa forsknings- och utvecklingsresultat.

Rådgivningen är en helt avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet. Det bör noteras att SGI har bedrivit avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet under mycket lång tid – åtminstone sedan 1960-talet – och att denna verksamhet då alltid synes ha utgjort en betydande andel av institutets verksamhet. Uppdragsverksamheten har således inte tillkommit på marginalen – som ett sentida, kommersialiserbart utflöde av den anslagsfinansierade verksamheten – utan den verksamhetsidé som statsmakterna har beslutat för institutet har redan från tidiga år handlat om att organisationen integrerat ska bedriva myndighetsverksamhet, FoU och uppdragsverksamhet.

SGI:s rådgivning ges i form av utredningar, granskning av projektering, kontroll av entreprenadarbeten, klarläggande av omgivningspåverkan, riskvärdering m.m. År 2010 arbetade SGI med ca 300 rådgivningsuppdrag, vilket krävde 18,1 årsarbetskrafter, inklusive administrativa kostnader och timmar.

I enligt med vad som sägs i instruktionen hålls uppdragsverksamheten ekonomiskt skild från SGI:s övriga verksamhet. Däremot bedrivs den organisatoriskt och personellt integrerad med övrig verksamhet. Således har SGI inte någon särskild rådgivningsavdelning och handläggarna arbetar inte sällan inom samtliga institutets verksamhetsgrenar parallellt. Även de handläggare som arbetar med SGI:s myndighetsverksamhet kan alltså parallellt arbeta med rådgivningsuppdrag. Dock har institutet som princip att en handläggare inte får delta i handläggningen av myndighetsärenden gentemot en avnämare åt vilken man tidigare utfört rådgivningsuppdrag, och vice versa, och denna princip gäller även för framtida ärenden (se vidare avsnitt 3.2).

År 2010 uppgick intäkterna i rådgivningsverksamheten till 26,8 miljoner kronor. Sett till det senaste decenniet har rådgivningsverksamhetens omslutning legat på en ganska jämn nivå, t.ex. uppgick intäkterna år 2000 till 22,9 miljoner kronor. Den genomsnittliga årsomsättningen under åren 2000–2010 låg på knappt 24 miljoner kronor.

År 2010 stod uppdrag från statliga myndigheter (till övervägande del Naturvårdsverket och länsstyrelser) för ca 45 procent av intäkterna, uppdrag från privata företag m.fl. för ca 43 procent och uppdrag från kommuner för ca 12 procent. Sett till det senaste decenniets utveckling har det skett vissa förändringar i rådgivningsverksamhetens kundstruktur. Tidigare var kategorin privata företag m.fl. oftast störst, inte sällan med en andel av intäkterna på drygt 50 procent, men år 2010 stod alltså offentligt finansierade organisationer (stat och kommuner) för 57 procent av intäkterna. Vidare har kundsammansättningen delvis förändrats mellan olika statliga myndigheter. Tidigare var Vägverket och Banverket (vilka numera bildar Trafikverket) stora kunder, men på senare år har framför allt inköpen från vägverksdelen minskat ganska kraftigt. Istället står alltså Naturvårdsverket och länsstyrelser för en betydande andel av SGI:s rådgivningsintäkter i kundkategorin statliga myndigheter.

Göta älvuppdraget

Göta älvdalen, som sträcker sig från Vänern i norr till Göteborg i söder, är en av de mest skredkänsliga dalgångarna i Sverige. Varje år inträffar flera skred av olika storlek och karaktär i dalgången. Riskerna i älvdalen kan komma att öka genom de förväntade, kommande klimatförändringarna. Till exempel kan ökad nederbörd komma att kräva ökad tappning från Vänern till Göta älv, vilket kan innebära ökade flöden och ökad risk för erosion och skred längs Göta älv. För att begränsa skadeverkningarna och möta de nya hot som klimatförändringen kan innebära, har det bedömts finnas behov av en heltäckande kartläggning och analys av skredförutsättningarna och skredriskerna längs Göta älv.

Mot denna bakgrund har regeringen gett SGI i uppdrag att under tre år (2009–2011) genomföra en skredriskartering för hela Göta älv. Uppdraget innefattar också att ta fram nya och bättre skredanalyser och stabilitetsberäkningar längs Göta älv. För genomförandet av detta upp-

drag har SGI fått särskilda anslagsmedel om 35 miljoner kronor per år för åren 2009–2011. För att genomföra uppdraget har SGI nyrekryterat ca 15–20 personer.

Utredningen är organiserad som ett antal deluppdrag där olika personer inom SGI har ansvar för att utföra olika uppgifter eller ta fram riktlinjer som ska gälla för övriga deluppdrag. I de flesta tekniska deluppdragen utförs arbetet i samarbete med externa experter. För deluppdrag som innefattar undersökningar och beräkningar anlitas konsulter för att utföra huvuddelen av arbetsuppgifterna.

2.2.3 Mål i verksamheten

Mål formulerade av statsmakterna

Regeringens styrning av myndigheter förändrades inför budgetåret 2009. Detta innebär bland annat att den tidigare enhetliga verksamhetsstrukturen (dvs. indelningen i politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar) i de årliga regleringsbrevens har tagits bort och att kraven på återrapportering har begränsats. Istället ska myndighetens instruktion utgöra basen för den löpande styrningen och återrapporteringen, i syfte att göra styrningen mer långsiktig. Regeringens intention är att styrsignalerna till myndigheterna ska bli såväl färre som tydligare och att den informella dialogen mellan Regeringskansliet och myndigheterna ska utökas. Syftet med dessa åtgärder är att styrsignalerna därigenom ska få avsett politiskt genomslag.

En konsekvens av denna förändring är att de av statsmakterna beslutade övergripande målen för SGI inte längre anges i myndighetens regleringsbrev. Istället framgår dessa i huvudsak av den roll och de mål och arbetsuppgifter som anges i myndighetens instruktion, vilket har redogjorts för i föregående avsnitt. För att här ändå illustrera de övergripande målen redovisas nedan vad som sägs om dessa i årets budgetproposition,¹⁴ nämligen:

¹⁴ Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 18.

- Statens geotekniska instituts övergripande mål är att vara pådrivande i frågor som syftar till en säker, ekonomisk och miljöanpassad samhällsutveckling inom det geotekniska området.
- SGI har ett sektorsövergripande ansvar för miljögeotekniska och geotekniska frågor. Detta innebär att SGI ska upprätthålla och utveckla kunskap inom området samt tillhandahålla geoteknisk kunskap och rådgivning till statliga myndigheter med ansvar för olika områden med koppling till miljö, infrastruktur, fysisk planering och byggande samt till övriga aktörer inom branschen. Institutet har ett särskilt ansvar för ras- och skredfrågor och för stranderosion.

Mål formulerade av SGI

Som övergripande målbild för de uppgifter som SGI är ålagt i instruktionen m.m., har institutet formulerat en vision med tre tillhörande roller, enligt följande:

- SGI:s vision lyder: ”På säker grund för hållbar utveckling”, och i arbetet för detta ska SGI vara
 - Ledande: Genom spetskunskap, nationellt som internationellt, ska SGI utveckla geotekniken i Sverige.
 - Samlande: I ett samhällsperspektiv ska SGI identifiera utvecklingsmöjligheter och sammanföra aktörer och kompetens inom geotekniken.
 - Pådrivande: SGI ska ta ansvar för att ny teknik utvecklas inom geotekniken.

Utifrån sin roll enligt instruktionen, de förutsättningar som ges av budgetproposition och regleringsbrev, den egna visionen m.m., formulerar SGI årligen i sin verksamhetsplan mål och prioriterade aktiviteter som ska gälla i verksamheten under året – dels övergripande för hela organisationen, dels mer nedbrutet på avdelningsnivå.

För att illustrera hur SGI:s årliga mål kan se ut redovisas i faktaruta 2.1 nedan de 16 mätbara mål på organisationsnivå som anges i verksamhetsplanen för år 2011.¹⁵

Faktaruta 2.1 Mätbara mål för SGI, enligt verksamhetsplan för år 2011

Kvalitet

Mål 1. Antalet nöjda beställare är minst 80 procent. Med nöjd kund menas de som svarat betyg 5–6 i kundenkäten.

Miljö

Mål 2. Samtliga nystartade FoU-uppdrag ska stödja de svenska miljökvalitetsmålen.

FoU

Mål 3. FoU-verksamhetens internationella prägel ska tydliggöras och kvalitetssäkras genom internationell publicering där minst 7 granskade internationella artiklar ska skrivas och skickas in för publicering i vetenskaplig tidskrift under år 2011.

Mål 4. SGI ska under år 2011 öka dialogen med nationella FoU-organisationer och tydligare positionera SGI i det forskningspolitiska landskapet t.ex. FoU-prop. 2012.

Mål 5. FoU-verksamheten ska koncentreras mot våra fyra forskningsområden med målsättningen att driva ett stort forskningsuppdrag med internationellt genomslag inom varje område.

Rådgivning

Mål 6. Intäkterna från rådgivningen till statliga myndigheter och kommuner ska öka med 2 procent jämfört med år 2009.

Mål 7. FoU-resultat ska tillämpas i minst 6 rådgivningsuppdrag.

Myndighetsfunktionen

Mål 8. SGI ska verka för att risker för naturolyckor beaktas i fysisk planering och vid klimatanpassning genom att ha organisation och resurser för myndighetsstöd till samtliga länsstyrelser och kommuner rörande geotekniska säkerhetsfrågor i planprocessen.

Ekonomi

Mål 9. Genomsnittlig debiteringsgrad för handläggarna ska vara lägst 82 procent.¹⁶

¹⁵ Statens geotekniska institut (2010): *Verksamhetsplan 2011*.

¹⁶ Med debiteringsgrad avses debiterad tid i relation till totalt arbetad tid. Med debiterbar tid avser SGI all tid som går att debitera mot en extern kund. Som extern kund räknas i SGI:s verksamhet även slutprestationer som avräknas mot anslag. Ej debiterbar tid är intern verksamhet som t.ex. ekonomiadministration, enhetsmöten, kompetensutveckling m.m.

Personal

Mål 10. Definiera och arbeta med ledarskap/medarbetarskap och kommunikation på SGI.

Utåtriktade tjänster

Mål 11. SGI ska genomföra minst 210 kontakter med samarbetspartners. Varje teknisk avdelning ska ha kontakt med minst 2 befintliga samarbetspartners och 1 ny samarbetspartner per handläggare.

Klimatanpassning

Mål 12. SGI ska utnyttja resultaten från utvecklingsarbetet inom Göta älv, avseende kartering och utbredning av kvicklera samt konsekvensanalyser, för att utveckla klimat- och sårbarhetsutredningarna.

Mål 13. SGI ska upprätta och implementera en plan för information om Göta älvuppdraget.

Mål 14. Integrera klimatanpassning i verksamheten på alla tekniska avdelningar samt initiera nytt samarbete med minst två myndigheter inom klimatanpassning.

Laboratorium

Mål 15. Säkerställa att mätosäkerhetsberäkningarna är aktuella för de metoder som jord- och miljölaboratoriet är ackrediterade för.

Mål 16. Uppfylla krav enligt ny Europastandard för laboratorieprovning CEN ISO/TS 17892.

Som kommentar till faktaruta 2.1 kan sägas att målen av naturliga skäl tar sikte på utvecklingen av SGI:s samtliga verksamhetsgrenar. Med hänsyn till att institutet har en stor andel avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet tenderar vissa av målen att bli mer ”företagsliknande” än vad som vanligen är fallet i mer traditionellt ärendehandläggande förvaltningsmyndigheter, se t.ex. mål 6, 9 och 11.

2.3 Finansiering och resurser

Som framgått av avsnitt 2.2.1 är SGI en blandfinansierad organisation. Myndighetsuppgifterna och Göta älvuppdraget finansieras helt via anslag. Verksamhetsgrenen forskning, utveckling och kunskapsförmedling är delvis anslagsfinansierad och delvis finansierad med avgifter/bidrag, medan SGI:s rådgivning är en helt avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet. Avgifternas storlek bestäms av SGI, med undantag

för de fall som avses i 15 § avgiftsförordningen (1992:191).¹⁷ Inkomsterna i den avgiftsbelagda verksamheten disponeras av SGI.

I tabell 2.1 nedan visas hur omsättningen i SGI:s verksamhet har utvecklats sedan år 2000 – totalt och per verksamhetsgren. I tabellen har vi valt att dela upp verksamhetsgrenen forskning, utveckling och kunskapsförmedling i FoU respektive kunskapsförmedling.

Som kommentar till tabellen bör sägas att det anslag som finansierar myndighetsverksamheten och delar av forskning, utveckling och kunskapsförmedling är SGI:s ramanslag (utgiftsområde 18, anslag 2:3). Göta älvuppdraget finansieras däremot via det s.k. klimatanpassningsanslaget (utgiftsområde 20, anslag 1:10). Detta används för vissa förebyggande och kunskapshöjande insatser för att begränsa samhällets sårbarhet till följd av klimatiförändringar och finansierar utöver SGI:s Göta älvuppdrag även ett flertal insatser av andra myndigheter. Verksamheten via anslaget inleddes år 2009 och enligt årets budgetproposition är det tänkt att medel ska avsättas åtminstone till och med år 2012.¹⁸

¹⁷ 15 § avgiftsförordningen avser bl.a. avgifter i samband med att en myndighet efter särskild begäran lämnar ut en kopia eller avskrift av allmän handling o.d.

¹⁸ Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 20. Enligt propositionen beräknas totalt 92 miljoner kronor avsättas till klimatanpassningsanslaget år 2012.

Tabell 2.1 Utveckling av SGI:s intäkter åren 2000–2010 (miljoner kronor, löpande priser, avrundningsfel förekommer)

	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Myndighetsverksamhet (endast anslag)	10,6	8,2	9,9	9,1	8,3	8,0	7,8	7,0	4,7	3,2	2,6
FoU totalt, varav	29,1	29,7	31,4	30,3	28,3	27,3	26,1	26,6	24,5	25,2	28,3
<i>Anslag</i>	15,3	11,7	14,3	14,1	16,9	15,2	14,8	15,6	13,5	14,4	16,3
<i>Bidrag/avgift</i>	13,8	18,0	17,1	16,2	11,4	12,1	11,3	11,0	11,0	10,8	12,0
Kunskapsförmedling totalt, varav	9,9	9,5	9,4	12,2	10,3	11,5	10,1	11,7	14,6	11,7	10,7
<i>Anslag</i>	5,9	6,2	6,1	7,9	6,3	5,5	6,2	5,6	7,9	7,8	5,8
<i>Bidrag/avgift</i>	4,0	3,3	3,3	4,3	4,0	6,0	3,9	6,1	6,7	3,9	4,9
Rådgivning (endast avgifter)	26,8	23,8	24,1	23,8	25,2	23,4	25,7	24,7	20,3	19,8	22,9
Göta älvuppdrag (endast anslag)	51,6	19,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALT, varav	128,0	90,2	74,8	75,4	72,4	70,2	69,7	70,1	64,2	60,1	64,5
<i>Anslag</i>	83,4	44,9	30,3	30,5	31,2	28,7	28,8	28,2	26,1	25,4	24,7
<i>Bidrag/avgift</i>	44,5	45,2	44,5	44,8	41,1	41,5	40,8	41,8	38,1	34,6	40,0

Som tabellen visar har SGI:s totala omsättning sammantaget legat på en ganska jämn nivå under åren 2000–2010 – givetvis med undantag för att Göta älvuppdraget har tillkommit de senaste åren. Denna iakttagelse förstärks också om man beaktar att tabellen visar omsättningen i löpande priser. Om den totala omsättningen år 2010 exklusive Göta älvuppdraget, dvs. 76,4 miljoner kronor, istället uttrycks i 2000 års priser, så motsvarar den 65,6 miljoner kronor, dvs. i princip samma nivå som omsättningen låg på år 2000.¹⁹

Tre förändringar

Som kommentar till tabellen finns det vidare skäl att framför allt lyfta fram tre förändringar som skett under den studerade perioden. Den första förändringen är att myndighetsverksamheten har ökat i omfattning. Som tabellen visar, och som även påpekats i avsnitt 2.2.2, har myndighetsverksamheten växt relativt kraftigt mellan åren 2000 och 2010. Delvis – men knappast helt – kan detta förklaras av att nya uppgifter tillkommit och att vissa uppgifter har utvidgats under perioden.

¹⁹ Omräkningen har här skett med hjälp av konsumentprisindex (KPI).

I sammanhanget bör också påpekas att det från statsmakternas sida, t.ex. i myndighetens regleringsbrev, inte görs några preciseringar om hur SGI:s ramanslag ska fördelas mellan de olika ändamål det avser att finansiera. Om en viss verksamhet som finansieras via ramanslaget ett visst år blir oväntat stor kan det därmed – allt annat lika – på marginalen leda till begränsningar i anslagsutrymmet för övriga verksamheter som finansieras via ramanslaget. Den största risken är då att myndighetsverksamheten inkräktar på utrymmet för FoU. Detta med hänsyn till att myndighetsuppgifterna är av det slaget att SGI inte kan neka att utföra dem och att denna verksamhet till stor del är händelsestyrd. Enligt SGI har det också vissa år förekommit att finansieringen av myndighetsuppgifterna har medfört en nedprioritering inom verksamhetsgrenen forskning, utveckling och kunskapsförmedling.²⁰

Beträffande myndighetsverksamheten bör också påpekas att, som framgått av avsnitt 2.2.2, SGI:s ramanslag ökades i samband med att institutet år 2003 fick ansvar för stranderosionsfrågor, genom att 2 miljoner kronor överfördes från Lantmäteriverkets anslag fr.o.m. år 2004. En liknande stegvis ökning av SGI:s ramanslag har för övrigt skett vid åtminstone ett tidigare tillfälle, låt vara att det den gången inte var för att finansiera myndighetsverksamheten. Från och med år 1997 ökades således institutets ramanslag med 8 miljoner kronor i syfte att SGI skulle initiera och bedriva långsiktig, kunskapsuppbyggande geoteknisk forskning inom infrastrukturuområdet. Dessa medel omfördelades från utgiftsområde 22 kommunikationer.

Den andra förändringen

Som kommentar till tabell 2.1 ovan bör också nämnas att sammansättningen av FoU-verksamhetens externa intäkter har skiftat karaktär på senare år. Som påpekades i avsnitt 2.2.2 tycks det fram till för tre–fyra år sedan ha varit vanligast att avgifter stod för den största andelen, men de senaste åren har andelen forskningsbidrag från forskningsråd tydligt ökat – t.ex. stod bidrag år 2010 för närmare 75 procent av de externa FoU-intäkterna, exklusive kunskapsförmedling.

²⁰ Enligt SGI:s årsredovisning för år 2007 skedde t.ex. en sådan nedprioritering detta år.

Den tredje förändringen

Den tredje förändringen som bör nämnas är tillkomsten av regeringsuppdraget att under åren 2009–2011 förbättra och ta fram skredanalyser och stabilitetskarteringar längs Göta älv. För genomförandet av detta uppdrag har SGI via det s.k. klimatanpassningsanslaget fått 35 miljoner kronor per år för åren 2009–2011. Som framgår av tabell 2.1 användes dock endast ca 19 miljoner kronor år 2009. Enligt SGI:s årsredovisning för år 2009 berodde det på att arbetet under detta år till stor del befann sig i en uppstartsfas, där det i mycket handlade om planering, identifiering av arbetsuppgifter, rekrytering av personal m.m. Mer kostnadsintensiva delar av uppdraget, som bl.a. fältundersökningar, inleddes framför allt under år 2010, vilket innebär att en stor del av 2009 års anslag i praktiken användes under år 2010.

Göta älvuppdraget är tidsbegränsat och vad som ska hända när det avslutas vid 2011 års slut är en aktuell och viktig fråga för SGI. En aspekt av detta är att SGI behöver anpassa sin verksamhet till en nivå som budget- och personalmässigt mer liknar den som gällde innan uppdraget påbörjades år 2009. Detta innebär en utmaning för organisationen, bl.a. med hänsyn till att SGI – som framgått av avsnitt 2.2.2 – har nyrekryterat ca 15–20 personer för att genomföra uppdraget, låt vara att detta enligt institutet delvis har varit ett sätt att möta kända, förestående pensionsavgångar.

En annan aspekt av att Göta älvuppdraget ska avslutas innevarande år, är att SGI ser stora behov av, och möjligheter till, att ytterligare utveckla det omfattande utredningsmaterial som samlats in inom uppdraget, och att även göra motsvarande undersökningar i övriga landet. I sitt budgetunderlag för åren 2012–2014 har institutet därför begärt 10 miljoner kronor för år 2012 för att göra ytterligare arbete i Göta älv-dalen och 10 miljoner kronor per år fr.o.m. år 2013 för att göra motsvarande insatser i övriga landet.

Beträffande budgetunderlaget för åren 2012–2014 bör också nämnas att SGI där även begär en höjning av institutets ramanslag med 10 miljoner kronor per år fr.o.m. år 2012, för att SGI ska ”kunna genomföra en strategisk FoU-satsning på efterbehandlingsområdet”. Bakgrunden till detta är att SGI, som framgått av avsnitt 2.2.2, fr.o.m. år 2010 har ansvar för forskning, teknikutveckling och kunskapsutveck-

ling avseende sanering och återställning av förorenade områden – några extra medel har dock institutet ännu inte tilldelats för detta.

I tabell 2.2 nedan visas hur SGI:s ekonomiska resultat har utvecklats under åren 2000–2010, totalt och per verksamhetsgren – även här redovisas FoU och kunskapsförmedling var för sig. Resultatet visas netto, dvs. från omsättningssiffrorna i tabell 2.1 har kostnaderna subtraherats.

I resultatsiffrorna i tabellen har SGI:s administrativa/gemensamma kostnader beaktats. Dessa fördelas av SGI på de olika verksamhetsgrenarna utifrån hur mycket tid som behövs för sakverksamheten inom respektive verksamhetsgren.

Tabell 2.2 Utveckling av SGI:s ekonomiska resultat åren 2000–2010 (miljoner kronor, löpande priser, avrundningsfel förekommer)

	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Myndighetsverksamhet (endast anslag)	0	0	0	-0,1	0,3	-0,2	0	0	0	0,1	0
FoU totalt, varav	-1,1	0,9	-1,3	0	-0,2	-0,8	0	-0,7	0	-0,8	-1,6
Anslag	0	0	0	-0,2	0,2	0,2	0,7	-0,3	0	0,2	-0,4
Bidrag/avgift	-1,1	0,9	-1,3	0,2	-0,4	-1,0	-0,7	-0,4	0	-1,0	-1,2
Kunskapsförmedling totalt, varav	-0,2	0,2	-0,2	0	0,6	-1,2	-0,6	-1,0	-0,7	-2,0	-0,3
Anslag	0	0	0	-0,1	-0,2	-0,4	-0,1	-0,6	0,3	0	0,4
Bidrag/avgift	-0,2	0,2	-0,3	0,1	0,8	-0,9	-0,6	-0,5	-1,1	-2,0	-0,7
Rådgivning (endast avgifter)	-1,2	1,2	-1,8	0,3	-0,1	1,6	0,3	2,5	1,1	2,0	-1,8
Göta älvuppdrag (endast anslag)	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALT, varav	-2,5	2,4	-3,3	0,2	0,5	-0,7	-0,4	0,7	0,4	-0,6	-3,7
Anslag	0	0	0	-0,4	0,3	-0,4	0,6	-0,9	0,3	0,3	0
Bidrag/avgift	-2,5	2,4	-3,3	0,6	0,2	-0,3	-1,0	1,6	0,1	-0,9	-3,7

Som framgår av tabell 2.2 blev SGI:s samlade resultat under åren 2000–2010 minus 7 miljoner kronor. I sammanhanget bör samtidigt påpekas att SGI:s ackumulerade resultat enligt redovisningen – institutets balanserade kapitalförändring – för närvarande uppgår till knappt

minus 3 miljoner kronor. Förklaringen till det är framför allt att SGI byggde upp en relativt stor positiv balanserad kapitalförändring under 1990-talet. Med andra ord hade institutet sedan tidigare en viss buffert när den period som tabellen visar inleddes, som dock nu är förbrukad.

Det samlade underskottet under åren 2000–2010 hänförde sig framför allt till verksamhetsgrenen forskning, utveckling och kunskapsförmedling, medan däremot myndighetsverksamheten gick jämnt upp och rådgivningens samlade resultat var positivt under den aktuella perioden. Som tabellen visar tycks det också främst vara resultatet i de avgiftsfinansierade delarna som påverkar i vilken mån SGI:s samlade årsresultat blir positivt eller negativt. Vidare kan man möjligen skönja en tendens till att resultatsvängningarna mellan olika år har ökat de senaste åren. Det bör dock noteras att SGI beträffande 2010 års resultat anger i sin årsredovisning att årets verksamhetsresultat egentligen låg på plus drygt 2 miljoner kronor, men att resultatet belastades av en förlikningskostnad gällande ett uppdrag som SGI arbetade med år 2004.²¹

Vidare kan noteras att den avgifts-/bidragsfinansierade delen av forskning och utveckling respektive kunskapsförmedling har uppvisat underskott åtta av de 11 åren i tabellen, medan rådgivningsverksamheten visat negativt resultat fyra av åren under perioden. De år då SGI:s samlade resultat har varit sämst (2000, 2008 och 2010) har samtliga dessa verksamhetsgrenar uppvisat negativt resultat – låt vara med reservation för vad som ovan sagts om förlikningskostnaden år 2010. Vissa andra år (framför allt 2001, 2003 och 2005) har ett positivt resultat i rådgivningsverksamheten helt eller delvis uppvägt relativt kraftiga underskott i forskning, utveckling och kunskapsförmedling. Det omvända har däremot aldrig förekommit under den studerade perioden.

I sammanhanget kan det också vara intressant att något mer i detalj studera vad som – att döma av SGI:s årsredovisningar – tycks ha förklarat utvecklingen under de år som uppvisar kraftigast plus- eller minussiffror i tabellen ovan.

²¹ Bakgrunden till detta var att SGI år 2007 fick ett skadeståndskrav på ca 10 miljoner kronor jämte ränta och rättegångskostnader med anledning av ett rådgivningsuppdrag som institutet utfört år 2004 i Sunne. En förlikning träffades under år 2010, vilken ledde till att SGI tvingades betala 4,5 miljoner kronor.

Åren 2000–2001

Som framgår av tabell 2.2 var SGI:s resultat kraftigt negativt år 2000. Resultatet förbättrades sedan påtagligt under år 2001 inom framför allt rådgivningsverksamheten, samtidigt som negativa resultat inom forskning, utveckling och kunskapsförmedling trots allt ledde till att det sammantagna resultatet blev negativt detta år.

Utvecklingen under åren 2000–2001 bör ses i ljuset av hur verksamheten hade utvecklats år 1999. Detta år var SGI:s samlade resultat minus 4,0 miljoner kronor. Detta tycks i huvudsak ha varit hänförligt till rådgivningen, som uppvisade ett betydande underskott bl.a. till följd av att dess intäkter minskade med 23 procent under året. Den negativa utvecklingen fortsatte sedan under första halvåret 2000, vilket föranledde SGI att vidta ett åtgärdsprogram, som enligt årsredovisningen bl.a. inkluderade nedläggning av viss verksamhet (verkstad och delar av fältverksamheten) samt minskad lokalyta och informationsverksamhet. Detta medförde en något förbättrad situation andra halvåret 2000.

Under år 2001 genomförde sedan SGI enligt årsredovisningen en verksamhets- och omvärldsanalys och tog mot bakgrund av denna fram strategiska planer och ett åtgärdsprogram som började genomföras under året. I årsredovisningen sade generaldirektören, som tillträtt den 1 januari 2002, att *”resultatet av processen har lett till att den negativa trenden har brutits och en ljusare framtid kan skönjas”* och att *”således har de åtgärder som vidtogs under 2000 och 2001 gett resultat”*.

Åren 2008–2010

Att SGI år 2008 uppvisade ett betydande underskott – hänförligt främst till den externfinansierade delen av FoU och till rådgivningen – förklaras i årsredovisningen med framför allt tre faktorer. Den huvudsakliga förklaringen till det negativa resultatet sägs ligga i att de berörda verksamheternas totala volym blev mindre än budgeterat. Vidare hänvisas i årsredovisningen till ökade kostnader – för FoU bl.a. att det ökade internationella engagemanget sägs ha inneburit ökade kostnader och i rådgivningen bl.a. att SGI:s kostnader för inhyrda konsulter ökat. Därtill pekar SGI även på att man drabbats av nedskrivningar i både FoU- och rådgivningsprojekt (om totalt ca 0,8 miljoner kronor), till följd av

att institutet haft utgifter i uppdrag som av olika skäl inte kunnat faktureras berörda kunder.

Som framgår av tabell 2.2 ovan uppvisade SGI år 2009 ett markant förbättrat resultat jämfört med år 2008. Att döma av årsredovisningen berodde detta till stor del på att institutet minskade sina kostnader i den externfinansierade delen av FoU och rådgivningen – bl.a. till följd av minskat antal arbetade timmar – men ändå i stort sett lyckades bibehålla intäktsnivån. Därtill minskade också nedskrivningarna i projekten till under 0,2 miljoner kronor.

Som framgått ovan anger SGI i årsredovisningen för år 2010 att årets verksamhetsresultat egentligen låg på plus drygt 2 miljoner kronor, men att resultatet belastades av en förlikningskostnad gällande ett uppdrag som SGI arbetade med år 2004. Samtidigt tycks också den externfinansierade delen av FoU och rådgivningsverksamheten ha utvecklats i något olika riktning under året, med minskade intäkter i den förstnämnda verksamheten och ökade i den senare. Beträffande FoU sägs en bidragande orsak till det negativa resultatet också vara att de ekonomiska villkoren för deltagande i FoU-uppdrag varierar, t.ex. pekar SGI på att deltagandet i vissa EU-projekt inte ger full täckning av institutets kostnader.

2.4 Målgrupper och omvärldsrelationer

Av beskrivningen av SGI:s verksamhetsgrenar i avsnitt 2.2.2 ovan har det till en del framgått vilka institutets avnämare är. Statskontoret har även bitt SGI att redovisa en lista på institutets viktigaste intressenter i sin omvärld (myndigheter, företag, forskningsinstitutioner m.fl.), varav vi också har talat med ett tjugotal.

För att ge en bild av SGI:s målgrupper och omvärldsrelationer återges i det följande – i sammanfattad form – dels den lista SGI redovisat till Statskontoret, dels vad som framkommit i våra intervjuer med intressenter till institutet. I anslutning till detta redovisas också vissa iakttagelser från en kundundersökning som SGI genomförde år 2010.

SGI:s redovisning av sina viktigaste intressenter i omvärlden

I sin redovisning till Statskontoret påpekar SGI att institutet har ett stort antal samarbetspartners och intressenter i omvärlden. Den lista som redovisats bör därför ses som ett urval av just de viktigaste intressenterna. Därtill bör påpekas att vissa självklara intressenter – som regering och riksdag – inte har tagits med i sammanställningen.

I redovisningen till Statskontoret tar SGI upp följande nationella samarbetspartners och intressenter:

- *Statliga myndigheter:* Samtliga länsstyrelser, Naturvårdsverket, Trafikverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Sveriges geologiska undersökning, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Statens kriminaltekniska laboratorium, Sjöfartsverket, Boverket, Lantmäteriet, forskningsfinansiärer som t.ex. Formas.
- *Kommuner:* Ett stort antal av Sveriges kommuner.
- *Universitet och högskolor:* Chalmers tekniska högskola, Kungliga Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Linköpings universitet, Karlstads universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Örebro universitet.
- *Privata aktörer:* En rad företag m.fl. inom såväl forskning, utveckling och kunskapsförmedling som rådgivning.
- *Arbetsgrupper, kommittéer och nätverk:* I sin PM till Statskontoret hänvisar SGI till sin årsredovisning för år 2010, i vilken listas ett stort antal samarbeten av detta slag. Till exempel nämns där olika kommittéer inom ramen för svensk standardisering och Svenska Geotekniska Föreningen (i vilken SGI finns med i styrelsen och också svarar för sekretariatet). Vidare nämns Pålkommisionen (även i denna är SGI representerat i styrelsen och svarar för sekretariatet och dessutom ekonomiadministrationen), Implementeringskommisionen för Europarådets i Geotekniken, SAFE-Swedish Association for Foundation Engineering och olika styr- och referensgrupper för FoU-program vid bl.a. Trafikverket och Värmeforsk. I årsredovisningen nämns också ett antal nätverk som SGI deltar i.

Vidare framhålls i redovisningen till Statskontoret att SGI även har ett omfattande internationellt samarbete med olika typer av aktörer. Följande nämns i promemorian:

- *ECTP* (European Construction Technology Platform): Där behandlas kunskapsutveckling inom den europeiska byggnadsindustrin där byggande och underhåll av infrastruktur är centralt. Samarbetet avser analys av kunskapsluckor och utarbetande av breda europeiska program för forskning och utveckling.
- *ELGIP* (European Large Geotechnical Institutes Platform): Ett europeiskt samarbete mellan geotekniska institut från Belgien, Tjeckien, Frankrike, Tyskland, Polen, Slovenien, Nederländerna, Norge, Portugal, Spanien, Sverige och Storbritannien. Syftet är att öka medvetandet i samhället om geoteknikens betydelse samt stärka den geotekniska forskningen.
- *YELGIP* (Young European Large Geotechnical Institutes Platform): Samverkan mellan unga geotekniker i Europa.
- *ISSMGE* (International Society for Soil Mechanics and Geotechnical Engineering): Den internationella geotekniska föreningen inom vilken sker internationell branschsamverkan.
- *ENCORA/SENCORE* (European Network for Coastal Management): Europeiskt nätverk kring utveckling av kustregioner. Innefattar bl.a. geotekniska frågor kring erosion och släntstabilitet.
- *SNOWMAN*: Nätverk för forskningsfinansiärer i Europa. SGI kommer att delta i den nystartade kunskapsförmedlingsgruppen. Under år 2011 kommer bl.a. SGI att ansvara för att skapa ett nätverk mellan olika forskningsinstitut i Europa som arbetar med förenade områden.
- *Samarbete inom FoU-projekt*: SGI har bl.a. samarbete med Norge, Japan och Kanada. En stor del av det internationella engagemanget avser dock medverkan i EU-projekt. SGI medverkar för närvarande i 11 EU-projekt, varav man är koordinator för två: SMOCS (*SGI koordinator*), BALTIC CLIMATE, UPSOIL, DIRECT-MAT,

STABCON, RIMAROCC (*SGI koordinator*), Säkra skogsbilvägar, CPA, SAWA, DiPol, ReRoad.

- *Konferenser*: SGI medverkar i internationella konferenser och står bl.a. som huvudarrangör för WASCON-konferensen år 2012, där bl.a. frågor om alternativa material i vägkonstruktioner behandlas.
- *Kommittéer, standardisering m.m.*: Utöver svenskt arbete, deltar SGI bl.a. i ett flertal europeiska tekniska kommittéer inom standardiseringsarbetet.

Intryck från Statskontorets intervjuer med intressenter och SGI:s kundundersökning

Som framgått av avsnitt 1.3.2 har Statskontoret intervjuat ett tjugotal av SGI:s externa, svenska intressenter. I huvudsak har det handlat om personer och organisationer med avnäm- eller samverkansrelationer till SGI. Dessa intervjuer har främst haft till syfte att få de tillfrågades allmänna syn på SGI och dess resultat.

Flertalet av de tillfrågade uppger sig ha ganska frekventa kontakter med SGI, i allmänhet ett flertal gånger varje år och inte sällan varje månad eller till och med i stort sett varje vecka. Fler än hälften av de tillfrågade beskriver sin relation till SGI som att den i praktiken bygger på kontakter med en eller ett fåtal personer, snarare än med SGI som organisation.

Överlag har de tillfrågade en huvudsakligen positiv bild av SGI. I de kontakter man har med institutet ses SGI som en kompetent organisation, som tillgodoser de behov de intervjuade har. SGI:s tjänster anses i huvudsak hålla god kvalitet. Dock menar vissa av de tillfrågade att kompetensen kan variera något mellan olika anställda.

De intervjuade fick även frågan om de anser att SGI:s oberoende i myndighetsrollen påverkas av att institutet också bedriver avgiftsfinansierad rådgivning. Det stora flertalet av de tillfrågade menar att SGI:s oberoende i myndighetsrollen inte påverkas på ett negativt sätt av detta. Flera lämnade dock kommentarer av typen att det i mer teoretisk mening möjligen kan anses principiellt olämpligt att kombinera myndighetsverksamhet och avgiftsfinansierad rådgivning i samma organi-

sation, men att SGI i praktiken hanterar denna kombination på ett korrekt och bra sätt.

I stora delar överensstämmer de intryck Statskontoret fått i intervjuerna med vad som framkom i en kundundersökning som SGI, med hjälp av en konsult, genomförde under år 2010. Undersökningen gjordes i form av en enkät, med ett knappt 80-tal svarande. För de olika frågorna användes en sexgradig svarsskala, där sex var mycket bra och ett mycket dåligt.

Av kundundersökningens resultat finns här skäl att nämna att SGI för sin verksamhet fick det samlade betyget 5,0 avseende ”genomförande” och 4,7 avseende ”kvalitet och oberoende”. Vidare uppgav drygt 40 procent av de svarande att de under det senaste året haft kontakt med SGI 11 gånger eller mer. Att döma av kommentarer som lämnades i enkätsvaren tycks det också vara ganska vanligt att de svarandes kontakter med SGI återkommande sker med vissa utvalda handläggare. Slutligen kan nämnas att SGI gavs betyget 4,8 på frågan ”hur väl uppfyller SGI sin roll som oberoende myndighet”. I ett fåtal fall lämnades vissa kritiska kommentarer till denna fråga. I allmänhet handlade det då om att kombinationen av myndighetsverksamhet och avgiftsfinansierad rådgivning i samma organisation enligt den svarande kunde upplevas som otydlig. Däremot var det få, om ens någon, som ansåg att kombinationen i sig var fel.

2.5 Marknad och konkurrens

Nedan behandlas marknads- och konkurrensförhållanden avseende SGI:s uppdragsverksamhet. I detta sammanhang har Statskontoret valt att fokusera på SGI:s rådgivningsverksamhet, som är den mest marknadslika av institutets verksamhetsgrenar. Se avsnitt 2.2.2 för en beskrivning av rådgivningsverksamheten.

SGI är långtifrån ensamt om att arbeta med geoteknik och miljögeoteknik i Sverige. Intresseföreningen Svenska Geotekniska Föreningen, som har merparten av Sveriges geotekniker som medlemmar, har t.ex. drygt 900 individuella medlemmar.²² Utöver SGI arbetar geotekniker

²² Se www.sgf.net.

t.ex. vid andra statliga myndigheter, i kommunala förvaltningar, som forskare och lärare vid universitet och tekniska högskolor, som konsulter eller entreprenörer.

Verksamhet liknande SGI:s rådgivning erbjuds framför allt från konsultföretag, och i viss mån från medarbetare vid universitet och tekniska högskolor. På konsultmarknaden finns dels företag som har geoteknik som huvudsaklig verksamhet, dels mer allmänna tekniska konsultföretag för vilka geoteknik är en verksamhet bland många. Den bild Statskontoret fått genom en översiktlig kartläggning via internet är att den svenska, geotekniska konsultmarknaden består av något tiotal mycket stora – och i allmänhet multinationella – allmänna teknik-konsultföretag, omkring 15–20 relativt stora företag med huvudsaklig inriktning på geoteknik och därutöver ett relativt stort antal geotekniska en- eller fåmansföretag.

Frågan är då om det i praktiken råder konkurrens mellan SGI:s rådgivningsverksamhet och de konsultföretag m.fl. som också arbetar med geotekniska uppdrag? I regleringsbrevet för år 2010 fick SGI i uppdrag att bl.a. redovisa och beskriva den uppdragsverksamhet som institutet bedriver inom olika verksamhetsområden samt översiktligt belysa konkurrenssituationen inom dessa områden. Den rapport som SGI lämnade med anledning av uppdraget²³ baserades bl.a. på en undersökning av konkurrenssituationen som SGI, med hjälp av en utomstående konsult, gjorde i augusti 2010. I undersökningen tillfrågades ett fyrtiotal företag och andra organisationer inom det geotekniska området om sin uppfattning om SGI ur ett konkurrensperspektiv. Av de tillfrågade var en övervägande del konsultföretag, men i undersökningen ingick även några högskolor och universitet samt någon enstaka statlig myndighet.

I undersökningen svarade knappt två tredjedelar av de tillfrågade att SGI inte konkurrerar. Omkring en tredjedel svarade att det kan förekomma konkurrens och cirka var tionde svarade att SGI de facto konkurrerar. Några av de tillfrågade menade också att ”det blivit bättre” och att SGI konkurrerade mer förut. I undersökningen svarade också en stor del av de tillfrågade (drygt 80 procent) att de har nytta av SGI:s

²³ Statens geotekniska institut (2010): *Åtterrapporering av uppdrag 2 i regleringsbrev år 2010 för Statens geotekniska institut.*

forsknings- och annat informationsmaterial, dvs. marknadens aktörer förefaller i hög grad använda SGI som en kunskapskälla.

SGI menar att det förutom myndighetens instruktion finns vissa principer som styr rådgivningsverksamheten och att dessa minskar risken för att institutet ska konkurrera på marknaden. Dessa principer har bl.a. understrukits i SGI:s rapport med anledning av uppdraget i regleringsbrevet för år 2010. Kompletterat med vad SGI framfört i Statskontorets intervjuer kan principerna sammanfattas enligt följande:

- Enligt SGI avgränsar och riktar institutet i första hand sin uppdragsverksamhet till sådant som främst offentliga och i vissa fall privata kunder efterfrågar och är beredda att betala för, inom myndighetens kompetensområden. Vidare framhåller SGI att myndigheten därutöver håller sig till de uppdrag som man bedömer sig kunna genomföra utan att konkurrera med andra aktörer på marknaden.
- Enligt SGI utför institutet inte längre rena projekteringsuppdrag, vilket sägs ha reducerat risken för att utföra uppdrag som andra är intresserade av.
- Enligt SGI utgör beställarstöd åt bl.a. myndigheter som ska upphandla geotekniska uppdrag en växande del av institutets rådgivningsverksamhet. Då sådant beställarstöd omöjliggör deltagande i de uppdrag som ska upphandlas menar SGI att beställarstöd är en tjänst som konsulter m.fl. är mindre intresserade av.
- Enligt SGI har myndigheten numera styrt sin uppdragsverksamhet mot områden där institutets spetskompetens kommer till sin rätt och där det ofta inte finns motsvarande kompetens tillgänglig på marknaden. Vidare säger sig SGI ha ställt in sig mot mer omogna geotekniska områden, dvs. områden där SGI kan vara frontaktör med sina forskningsresultat och sin spetskompetens och där andra ännu inte penetrerat området och etablerat sig på marknaden. När sådana områden mognat, menar SGI att institutet lämnar över till andra att utföra uppdragen.

- Enligt SGI avser institutet att bjuda in representanter för marknadens aktörer regelbundet för att samtala kring SGI:s uppdragsverksamhet och informera sig om vilken uppfattning dessa har. Syftet sägs vara både att inhämta marknadens syn på den forskning och annan verksamhet som SGI bedriver och att få marknadens uppfattning om konkurrensläget. Enligt vad SGI uppgett till Statskontoret har institutet dock ännu inte haft några sådana möten.

SGI:s uppdragsverksamhet vs förvaltningspolitiska principer

I den senaste förvaltningspolitiska propositionen²⁴ framhåller regeringen att effektiv konkurrens är en viktig förutsättning för en väl fungerande samhällsekonomi. Enligt propositionen är statens roll att vårda och förbättra marknaderna och stärka konsumenternas ställning. Vidare sägs att företag ska kunna verka i konkurrens på lika och rättvisa villkor och att privata företag och statliga myndigheter inte konkurrerar på lika villkor. Enligt propositionen fungerar statliga myndigheters närvaro på marknader i många fall hämmande för marknadens expansion och utveckling. Det sägs därför vara angeläget att i ökad grad undvika situationer som innebär att statliga myndigheter ägnar sig åt att sälja varor och tjänster som snedvrider konkurrensen på marknader och därmed tränger undan privat näringsverksamhet.

Mot denna bakgrund anger regeringen i den förvaltningspolitiska propositionen att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden. Dock sägs också att regeringen utifrån ett samhällsligt perspektiv emellanåt måste kunna ge en myndighet möjligheten att sälja en vara eller tjänst på marknaden. Universitetens och högskolornas uppdragsutbildning och uppdragsforskning sägs vara exempel på sådana verksamheter. Enligt propositionen kan det också handla om att säkerställa att en viss tjänst tillhandahålls över hela landet eller en viss myndighets möjlighet att ha lokal förankring och god geografisk täckning.

Är då SGI:s uppdragsverksamhet förenlig med de förvaltningspolitiska principerna? Enligt Statskontorets mening finns omständigheter som talar både för och emot detta. Å ena sidan kan man knappast hävda annat än att vissa delar av SGI:s rådgivning bedrivs i konkurrens med

²⁴ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

de konsulter m.fl. som är verksamma på marknaden, vilket med en strikt tolkning av de förvaltningspolitiska principerna skulle innebära ett avsteg från desamma. Å andra sidan öppnar regeringen för undantag i den förvaltningspolitiska propositionen samtidigt som en hel del också talar för att det är en relativt begränsad andel av SGI:s rådgivning som är reellt konkurrensutsatt. Det senare att döma av vad som framkommit i SGI:s ovan nämnda undersökning av marknadsaktörernas uppfattningar. Om SGI verkligen systematiskt genomför de strategiska vägval som institutet uppger sig att ha vidtagit eller planerat i rådgivningen (se punktlistan ovan) finns också skäl att anta att andelen reellt konkurrensutsatt verksamhet kommer att minska ytterligare. I sammanhanget bör rimligen också vägas in att SGI, som påpekades i avsnitt 2.2.2, har bedrivit avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet under mycket lång tid och att den verksamhetsidé som statsmakterna har beslutat för institutet redan från tidiga år har handlat om att organisationen integrerat ska bedriva myndighetsverksamhet, FoU och uppdragsverksamhet.

Inom ramen för denna översiktliga myndighetsanalys kan Statskontoret emellertid inte ge något definitivt svar på frågan om SGI:s uppdragsverksamhet är fullt ut förenlig med de förvaltningspolitiska principerna. Ytterst handlar det om att statsmakterna måste avgöra om – som de hittills har bedömt – ett integrerat SGI ger större samhällsnytta än de nackdelar ett delvis konkurrerande SGI kan innebära för marknaden. Mot bakgrund av vad som anges i den förvaltningspolitiska propositionen finns det enligt Statskontorets mening skäl för regeringen att på nytt pröva denna fråga.

Dagens modell – att SGI bedriver myndighetsverksamhet, FoU och uppdragsverksamhet integrerat – ställer enligt Statskontoret särskilda krav på att institutet tydligt kan visa för omvärlden att uppdragsverksamheten inte konkurrerar på ett otillbörligt sätt med marknaden i övrigt. Enligt vår mening är det därför av väsentlig betydelse att SGI verkligen genomför de ovan nämnda strategiska vägvalen avseende uppdragsverksamhetens inriktning, t.ex. att institutet avvecklar sådan verksamhet där en marknad uppstått och istället fokuserar på områden som inte stör marknaden och som bidrar till samhällsnytta. Enligt Statskontoret finns det också skäl för regeringen att framöver följa upp hur dessa förhållanden utvecklas.

3 SGI:s organisering och ansvarsfördelning

Detta kapitel behandlar hur SGI är organiserat och hur ansvarsfördelningen ser ut. Först redovisas Statskontorets sammanfattande iakttagelser (3.1). Därefter beskrivs SGI:s organisation, inklusive bl.a. verksamheten vid institutets olika avdelningar, de olika kontorens roll och personalens sammansättning (3.2). Slutligen behandlas vissa övriga aspekter av den interna ansvarsfördelningen (3.3).

3.1 Sammanfattande iakttagelser

SGI arbetar utifrån en matrisorganisation. På matrisens ena ledd finns de tre verksamhetsgrenarna, dvs. myndighetsuppgifter, forskning, utveckling och kunskapsförmedling samt rådgivning. På den andra ledden finns tematiskt indelade sakansvariga avdelningar, vilka i princip ska kunna arbeta inom institutets samtliga verksamhetsgrenar. Det senare innebär att SGI inte har några särskilda avdelningar för t.ex. FoU eller rådgivning.

De sakansvariga avdelningarna kan grovt sett indelas i två som främst har geoteknisk inriktning och två som främst har miljögeoteknisk inriktning. De olika avdelningarna har tämligen olika inriktning – såväl i sak som inom vilka av SGI:s verksamhetsgrenar deras fokus ligger. Avdelningarna är dock inte några solitärer, utan vid behov sker t.ex. bemanning i enskilda projekt mer utifrån vilken kompetens som är lämplig för uppdraget än utifrån individernas avdelningstillhörighet.

Verksamhetsgrenen myndighetsuppgifter hanteras på ett annorlunda sätt än övriga verksamhetsgrenar, i den meningen att dessa arbetsuppgifter bedrivs i en särskild stabsfunktion (myndighetsfunktionen). Det rör sig dock inte om en separat organisatorisk enhet bestående av en grupp människor. De personer som arbetar med myndighetsuppgifterna – under hela eller delar av sin arbetstid – är placerade vid de olika sakansvariga avdelningarna och kan parallellt med myndighetsuppgifterna även vara verksamma inom institutets övriga verksamhetsgrenar. Myndighetsfunktionen är däremot en stab i verksamhetsmässig mening, i så måtto att dess beslutsgång ligger utanför den ordinarie linjen. General-

direktören har delegerat rätten att besluta i ärenden rörande myndighetsfunktionen till den ansvarige för denna. Cheferna för de sakansvariga avdelningarna är inte inblandade i besluten. SGI har också som princip att en handläggare inte får delta i handläggningen av myndighetsärenden gentemot en avnämare åt vilken man tidigare utfört rådgivningsuppdrag, och vice versa. Denna princip gäller även för framtida ärenden.

Av SGI:s sätt att presentera myndighetsfunktionen – t.ex. på institutets hemsida – kan man få intrycket att den utgör en separat organisatorisk enhet bestående av en grupp människor, trots att så alltså inte är fallet. Enligt Statskontoret finns det skäl för SGI att i sin kommunikation med omvärlden beskriva myndighetsfunktionens organisatoriska ställning på ett tydligare sätt. I det praktiska arbetet torde detta dock inte vara något egentligt problem. Således är den bild Statskontoret fått i utredningen att myndighetsfunktionens roll i huvudsak förefaller vara väl känd i omvärlden, i synnerhet bland dess direkta användare.

SGI har huvudkontor i Linköping och därutöver regionkontor i Stockholm, Göteborg och Malmö. Regionkontoren har tillkommit vid olika tidpunkter – kontoret i Stockholm, som tillkom våren 2010, är det senast öppnade. Regionkontorens tillkomst synes ha haft flera motiv. Främst har det handlat om att SGI vill ha fysisk representation nära intressanta marknader, såsom t.ex. Göta älvdalen för Göteborgskontoret. Men delvis har det också varit ett sätt att underlätta rekrytering. Detta bl.a. genom att SGI med regionkontoren kan erbjuda möjligheter till stationering i storstadsområdena. Med hänsyn till att SGI är relativt litet torde den utspridda kontorsstrukturen också medföra vissa nackdelar för institutet, i form av exempelvis sämre förutsättningar för intern kommunikation, ökat resebehov m.m. Enligt Statskontoret kan det finnas skäl för SGI att överväga om dagens kontorsstruktur är optimal i kostnadshänseende.

Under det första kvartalet år 2011 hade SGI i medeltal 94 anställda, motsvarande 79 årsarbetskrafter. Antalet anställda har ökat de senaste åren – år 2008 var t.ex. medeltalet anställda 83. Ökningen hänger till stor del samman med att SGI har nyrekryterat ca 15–20 personer för genomförandet av det stora, tidsbegränsade regeringsuppdraget att förbättra och ta fram skredanalyser och stabilitetskarteringar längs

Göta älv. Enligt vad som framkommit i Statskontorets intervjuer har ett delsyfte med de rekryteringar som gjorts i samband med Göta älvuppdraget varit att därigenom möta kända, förestående pensionsavgångar. En fjärdedel av SGI:s medarbetare kommer att uppnå pensionsålder inom en tioårsperiod.

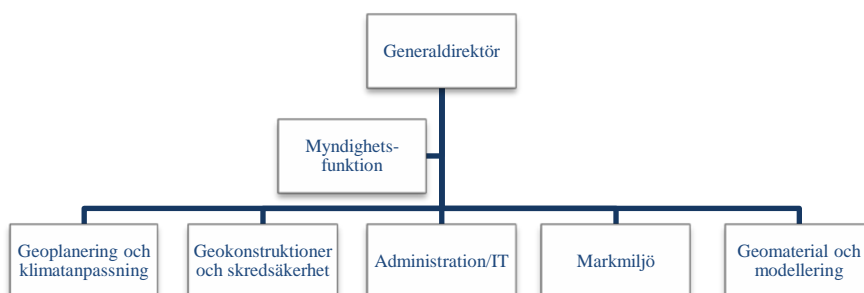
Att hitta lämpliga kandidater att anställa kan för övrigt vara komplicerat. Således har SGI för närvarande svårt att finna nyckelpersoner med specialistkompetens. Rådande marknadsläge – med stor efterfrågan på arbetskraft från bl.a. konsultfirmor – gör att tillgången på främst geotekniker är mycket begränsad enligt SGI.

3.2 SGI:s organisation

3.2.1 Övergripande beskrivning

SGI arbetar utifrån en matrisorganisation. På matrisens ena ledd finns de tre verksamhetsgrenarna, dvs. myndighetsuppgifter, forskning, utveckling och kunskapsförmedling samt rådgivning (dessa har beskrivits i avsnitt 2.2.2). På den andra ledden finns fyra tematiskt indelade sakansvariga avdelningar (”tekniska avdelningar”, med SGI:s benämning), vilka i princip ska kunna arbeta inom institutets samtliga verksamhetsgrenar. Vidare finns en avdelning för administration och IT. Organisationen framgår av figur 3.1 nedan.

Figur 3.1 SGI:s organisation (källa: SGI:s hemsida)



Som framgår av figuren finns vid SGI en särskild stabsfunktion (myndighetsfunktionen). Inom denna bedrivs de arbetsuppgifter som ingår i verksamhetsgrenen myndighetsuppgifter inom ras, skred och stranderosion. Figuren – som motsvarar hur SGI framställer sin organisation på institutets hemsida – kan möjligen tolkas som att myndighetsfunktionen är en separat organisatorisk enhet bestående av en grupp människor. Så är dock inte fallet. De personer som arbetar med myndighetsuppgifterna – under hela eller delar av sin arbetstid – är placerade vid de olika tekniska avdelningarna och kan, som framgått av avsnitt 2.5, parallellt med myndighetsuppgifterna även vara verksamma inom institutets övriga verksamhetsgrenar. Ett skäl till att myndighetsfunktionen inte är en fristående organisatorisk enhet är dess relativt begränsade omfattning. Som framgått av avsnitt 2.2.2 behövdes 9,2 årsarbetskrafter, inklusive administrativa kostnader och timmar, för denna verksamhet år 2010 – för huvuddelen av detta stod ca 5–6 personer som till övervägande del av sin tid arbetar med myndighetsuppgifter.

Myndighetsfunktionen är däremot en stab i verksamhetsmässig mening, i så måtto att dess beslutsgång ligger utanför den ordinarie linjen. Enligt SGI:s arbetsordning är myndighetsfunktionen ”*en operativ funktion direkt underställd GD*”.²⁵ Generaldirektören har delegerat rätten att besluta i ärenden rörande myndighetsfunktionen till den ansvarige för denna.²⁶ Däremot är cheferna för de sakansvariga avdelningarna inte inblandade i besluten. Som framgått av avsnitt 2.5 har SGI också som princip att en handläggare inte får delta i handläggningen av myndighetsärenden gentemot en avnämare åt vilken man tidigare utfört rådgivningsuppdrag, och vice versa, och denna princip gäller även för framtida ärenden. I en särskild rättsutredning, som har gjorts av en utomstående förvaltningsjurist på uppdrag av SGI, har bedömts att denna princip är juridiskt korrekt.²⁷

²⁵ Statens geotekniska institut (2010): *Arbetsordning Statens geotekniska institut*. Gällande från 2010-02-16.

²⁶ Ansvar för myndighetsfunktionen kan dock utövas av flera personer enligt en särskild turordning. Ansvar ligger i första hand på den huvudansvarige för funktionen, om vederbörande inte är tillgänglig kan ansvar i andra hand utövas av en annan person, etc.

²⁷ Mårtensson, C. (2006): *Organisation av myndighetsfunktionen vid SGI i ett jävs-perspektiv*.

Som framgått av avsnitt 2.2.2 finns vid SGI också ett forskningssekreteriat, under ledning av en forskningschef. I likhet med myndighetsfunktionen är inte heller detta en separat organisatorisk enhet, utan de personer som ingår i forskningssekreteriatet är placerade vid de saksvariga avdelningarna, t.ex. är forskningschefen placerad vid avdelningen Geokonstruktioner och skredsäkerhet. Ingen av de personer som arbetar i forskningssekreteriatet gör det heller på heltid – inte ens forskningschefen – utan de arbetar större delen av sin tid med olika uppdrag inom SGI:s olika verksamhetsgrenar.

SGI hade tidigare en styrelse med begränsat ansvar. Denna avskaffades dock i samband med den reform av statliga myndigheters styrelseformer som genomfördes för några år sedan. Till stöd för sitt arbete har generaldirektören däremot inrättat en extern expertgrupp som ett rådgivande organ. Den externa expertgruppen har fyra medlemmar.²⁸

Vidare har SGI en ledningsgrupp, som utses av generaldirektören och är rådgivande till och bistår denne i beslut rörande verksamheten. Utöver generaldirektören består ledningsgruppen av avdelningscheferna, den huvudansvarige för myndighetsfunktionen och institutets forskningschef. Generaldirektören utser också en person i ledningsgruppen till sin ställföreträdare, sedan början av år 2011 innehas denna roll av forskningschefen.

Som kommentar till figur 3.1 ovan bör även nämnas att dagens organisation inrättades så sent som den 1 mars 2011. Tidigare hade SGI också en femte teknisk avdelning (Ras- och skredsäkerhet), vilken bildades för genomförandet av det stora, tidsbegränsade Göta älvuppdraget. Institutet såg ett behov av en omorganisation i och med att Göta älvuppdraget löper ut vid 2011 års slut och att SGI måste anpassa verksamheten utifrån detta. Denna omorganisation innebar att en avdelning (Geokonstruktioner) lades ned och att personalen från den avdelningen fördelades mellan övriga fyra avdelningar, varav flertalet till den avdelning som i dag heter Geokonstruktioner och skredsäkerhet.

²⁸ Den externa expertgruppen består av Gunilla Franzén (chef för avdelningen infrastruktur vid VTI), Tomas Henrysson (miljökonsult i eget bolag, Conviro AB), Suzanne Lacasse (generaldirektör för SGI:s norska motsvarighet Norges Geotekniske Institutt) och Hans Sandebring (SGI:s siste styrelseordförande och tidigare bl.a. generaldirektör för SMHI).

Under det första kvartalet år 2011 hade SGI i medeltal 94 anställda, motsvarande 79 årsarbetskrafter. Antalet anställda – exklusive generaldirektören – fördelade sig per den 15 april 2011 på följande sätt mellan de olika avdelningarna:

- Geoplanering och klimatanpassning: 17 personer
- Geokonstruktioner och skredsäkerhet: 18 personer
- Markmiljö: 15 personer
- Geomaterial och modellering: 21 personer
- Administration/IT: 20 personer

Om SGI:s organisation bör även nämnas att institutet bedriver verksamhet på flera olika platser i Sverige. Huvudkontoret finns i Linköping. Därutöver finns regionkontor i Stockholm, Göteborg och Malmö.

3.2.2 Verksamheten vid SGI:s avdelningar²⁹

I det följande beskrivs verksamheten vid de olika avdelningarna mer i detalj. Inledningsvis bör det påpekas att de tekniska avdelningarna grovt sett kan indelas i två som främst har geoteknisk inriktning (Geoplanering och klimatanpassning och Geokonstruktioner och skredsäkerhet) och två som främst har miljögeoteknisk inriktning (Markmiljö och Geomaterial och modellering).

Vidare bör poängteras att avdelningarna inte är några solitärer, utan vid behov sker t.ex. bemanning i enskilda projekt mer utifrån vilken kompetens som är lämplig för uppdraget än utifrån individernas avdelningstillhörighet.

Geoplanering och klimatanpassning

Enligt avdelningens nuvarande verksamhetsplan är verksamheten inriktad mot mark- och miljöfrågor i tidiga utredningsskeden samt geoteknisk riskvärdering. Verksamheten omfattar främst fysisk planering och klimatanpassning samt tillhörande planerings- och beslutsprocesser. Avdelningen arbetar långsiktigt med att minska riskerna för natur-

²⁹ Avsnittet bygger i huvudsak på information från SGI:s hemsida och avdelningarnas verksamhetsplaner samt vad som framkommit i Statskontorets intervjuer.

olyckor i ett förändrat klimat. Avdelningen gör klimat- och sårbarhetsanalyser åt länsstyrelser och kommuner för att förutse och förebygga naturolyckor (ras, skred, erosion, konsekvenser av översvämningar). Beslutsanalyser och riskvärdering utförs för olika tillämpningar och en fokusering görs för att utveckla verktyg för att uppnå ett effektivt byggande. Sedan hösten 2010 ingår också bergmekanik och bergteknik i avdelningens verksamhetsområde.

Sett till SGI:s verksamhetsgrenar arbetar avdelningen till största delen med forskning, utveckling och kunskapsförmedling – år 2010 stod sådan verksamhet för drygt 25 procent av avdelningens tid, medan myndighetsverksamhet, rådgivning och Göta älvuppdraget vardera stod för mellan 11 och 16 procent. Övrig tid – den ej debiterbara – omfattade intern verksamhet såsom t.ex. enhetsmöten, kompetensutveckling m.m.³⁰

Geokonstruktioner och skredsäkerhet

Enligt SGI:s hemsida är en viktig uppgift för denna avdelning att förbättra och utarbeta skredriskanalyser och stabilitetskarteringar. I detta arbete behöver avdelningen genomföra omfattande fältundersökningar och laboratorieanalyser av olika slag samt utföra stabilitetsanalyser och riskbedömningar. Avdelningen arbetar även med bl.a. forskning, rådgivning och kunskapsförmedling inom det geotekniska området. Som exempel på avdelningens arbetsområden nämns på SGI:s hemsida stabilitetsutredningar, hydrogeologi, fältmetoder/mätning, övervakning/monitoring samt CAD/GIS.

För närvarande arbetar avdelningen till stor del med SGI:s stora, tidsbegränsade regeringsuppdrag att förbättra och ta fram skredanalyser och stabilitetskarteringar längs Göta älv. Enligt vad som kommit fram i Statskontorets intervjuer torde drygt hälften av avdelningens tid för närvarande ägnas åt Göta älvuppdraget. Av övriga verksamhetsgrenar arbetar avdelningen för närvarande framför allt med forskning, utveckling och kunskapsförmedling och myndighetsverksamheten, medan rådgivningen uppges vara av mer begränsad omfattning. När Göta älv-

³⁰ Som framgått av avsnitt 2.2.3 avser SGI med debiterbar tid all tid som går att debitera mot en extern kund. Som extern kund räknas i SGI:s verksamhet även slutprestationer som avräknas mot anslag.

uppdraget väl avslutats bedömer man dock att avdelningens rådgivningsverksamhet kommer att öka.

Markmiljö

Avdelningens kompetens är inriktad mot mark- och miljöfrågor och avdelningen arbetar bland annat med att öka kunskapen om föroreningars förekomst och spridningsvägar i jord, berg, sediment samt grund- och ytvatten. På SGI:s hemsida nämns som exempel på arbetsområden att avdelningen arbetar med förorenad mark, deponiteknik, nyttiggörande av restprodukter, miljökemi, miljöjuridik och markradonfrågor.

Avdelningen Markmiljö arbetar framför allt med verksamhetsgrenarna rådgivning och forskning, utveckling och kunskapsförmedling. Under de tre första kvartalen år 2010 stod dessa verksamhetsgrenar för 36 respektive 32 procent av avdelningens tid. Myndighetsverksamhet stod däremot endast för två procent och Göta älvuppdraget för fem procent av avdelningens tid. Övrig, ej debiterbar tid, stod för 25 procent.

Geomaterial och modellering

Enligt SGI:s hemsida är avdelningens verksamhet inriktad på karakterisering av grundläggande geotekniska och (biogeo-) kemiska materialgenskaper, materialmodeller och utveckling av mät- och undersökningsteknik. Utveckling av processförståelse görs från en teoretisk bas, med stöd av laboratorie- och fältexperiment samt modellsimuleringar. Till avdelningen hör ett jord- och miljölaboratorium, där ca fem–sex personer arbetar. SGI:s laboratorium är ackrediterat enligt standarden SS-EN ISO/IEC 17025 (SWEDAC nr 1148) för de flesta typer av undersökningar av jord, restprodukter och vatten. Som exempel på avdelningens arbetsområden nämns på SGI:s hemsida labbuppdragsverksamhet, utveckling av labbmetoder, biologiska och geokemiska processer, materialmodifiering samt materialparametrar och modellering.

Avdelningen arbetar framför allt med verksamhetsgrenen forskning, utveckling och kunskapsförmedling samt med laboratorieverksamhet – tillsammans står dessa typer av verksamhet för ca 70–80 procent av avdelningens tid. Därutöver arbetar avdelningen till viss del med råd-

givning, men nästan inte alls med myndighetsverksamhet (mindre än en procent av tiden).

Administration/IT

Avdelningen Administration/IT ansvarar för SGI:s centrala administration och arbetar med frågor som rör ekonomi, personal, registratur, fastighetsfrågor, IT, information samt miljö- och kvalitetssamordning. SGI har samlat i stort sett all administrativ service till denna avdelning, t.ex. finns inga sekreterare på övriga avdelningar.

I sammanhanget kan också nämnas att SGI i Linköping har viss administrativ samverkan med Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), som finns i samma fastighet. De två myndigheterna delar kostnaderna för reception och för konferenslokaler.

3.2.3 Kontorens roll

Som framgått av avsnitt 3.2.1 har SGI huvudkontor i Linköping och därutöver regionkontor i Stockholm, Göteborg och Malmö. Per den 15 april 2011 fördelade sig antalet anställda på följande sätt mellan de olika kontoren:

- Linköping: 57 personer
- Stockholm: 8 personer, varav 2 med stationering i Sundsvall och 1 med stationering i Borlänge
- Göteborg: 20 personer
- Malmö: 7 personer, varav 1 med stationering i Höganäs

Vid respektive regionkontor finns en kontorsansvarig person, vilket är en rent administrativ funktion utan chefsansvar. Vid regionkontoret i Göteborg finns också en person som arbetar med administrativ service och som hör till avdelningen Administration/IT.

Utöver den ovan nämnda personen i Göteborg finns hela avdelningen Administration/IT i Linköping. I övrigt skär personalsammansättningen vid de olika kontoren tvärs över SGI:s avdelningsgränser. Vid Linköpings- och Stockholmskontoren finns personal från samtliga fyra tekniska avdelningar, vid Göteborgskontoret från tre och vid Malmökontoret från två.

Regionkontoren har tillkommit vid olika tidpunkter – kontoret i Stockholm, som tillkom våren 2010, är det senast öppnade. Att döma av vad som framkommit i Statskontorets intervjuer har regionkontorens tillkomst haft flera motiv. I första hand har det handlat om att SGI vill ha fysisk representation nära intressanta marknader, såsom t.ex. Göta älvdalen för Göteborgskontoret. Men delvis har inrättandet av regionkontoren också varit ett sätt att underlätta rekrytering. Detta bl.a. genom att SGI med regionkontoren kan erbjuda möjligheter till stationering i storstadsområdena.

I verksamhetstermer har SGI annars inte något regionalt uppdrag, utan institutet är en nationell resurs vars inriktning avspeglas i verksamhetsgrenarna och avdelningsindelningen. Däremot kan kontakterna med bl.a. SGI:s uppdragsgivare underlättas av att institutet finns på flera platser i landet. Inom exempelvis avdelningen Markmiljö, som gör många rådgivningsuppdrag åt landets länsstyrelser, har kundansvaret gentemot olika länsstyrelser delats upp mellan SGI:s olika kontor på ett lämpligt geografiskt sätt.

Med hänsyn till att SGI är relativt litet torde den utspridda kontorsstrukturen också medföra vissa nackdelar för institutet både i form av sådant som exempelvis sämre förutsättningar för intern kommunikation och i kostnadshänseende, till följd av t.ex. ökat resebehov m.m.

Som framgått av avsnitt 2.3 står SGI inför vissa budget- och personalmässiga förändringar till följd av att det treåriga regeringsuppdraget att ta fram skredanalyser och stabilitetskarteringar längs Göta älv löper ut vid 2011 års slut. Bland annat mot denna bakgrund kan det enligt Statskontoret finnas skäl för SGI att också överväga om dagens kontorsstruktur är optimal i kostnadshänseende.

3.2.4 SGI:s personal

Som framgått av avsnitt 3.2.1 hade SGI under det första kvartalet år 2011 i medeltal 94 anställda, motsvarande 79 årsarbetskrafter. Könsfördelningen är i stort sett jämn – år 2010 var fördelningen 53 procent kvinnor och 47 procent män sett till medeltalet anställda. År 2010 hade SGI 79 tekniska handläggare. Antalet medarbetare med forskarutbild-

ning uppgick detta år till 19, medan ytterligare tre medarbetare bedrev doktorandstudier.

I tabell 3.1 nedan visas hur medeltalet anställda och antalet årsarbetskrafter utvecklades under åren 2000–2010.

Tabell 3.1 Antal anställda och årsarbetskrafter (åa) i SGI åren 2000–2010

	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Medeltal anställda	95	90	83	82	82	79	79	76	75	79	91
Totalt antal åa	86	77	74	76	79	72	73	69	71	68	82

Att antalet anställda minskade i början av perioden torde i huvudsak förklaras av att SGI gick med kraftiga underskott åren 1999 och 2000 (se avsnitt 2.3). I sitt förord till årsredovisningen för år 2000 skrev således den dåvarande generaldirektören att *”den svaga ekonomin och de osäkra framtidsutsikterna har bidragit till en onormalt stor personalomsättning under året”*. År 1999 uppgick medeltalet anställda för övrigt till 94.

Ökningen av antalet anställda de senaste åren hänger till stor del samman med att SGI har nyrekryterat ca 15–20 personer för genomförandet av det stora, tidsbegränsade regeringsuppdraget att förbättra och ta fram skredanalyser och stabilitetskarteringar längs Göta älv. Som nämndes i avsnitt 2.3 är också en aktuell och viktig fråga för SGI att ställa om organisationen till vad som ska gälla när Göta älvuppdraget avslutas vid 2011 års slut.

Beträffande personalen bör även nämnas att en fjärdedel av SGI:s medarbetare kommer att uppnå pensionsålder inom en tioårsperiod, vilket också kommer att innebära en utmaning för organisationen. Enligt vad som framkommit i Statskontorets intervjuer har ett delsyfte med de nyrekryteringar som gjorts i samband med Göta älvuppdraget därför varit att därigenom möta de kända, förestående pensionsavgångarna.

Att hitta lämpliga kandidater att anställa kan för övrigt vara komplicerat. Således har SGI för närvarande, enligt årsredovisningen för år 2010, svårt att finna nyckelpersoner med specialistkompetens. Rådande marknadsläge – med stor efterfrågan på arbetskraft från bl.a. konsultfirmor – gör att tillgången på främst geotekniker är mycket begränsad enligt SGI.

3.3 Intern ansvarsfördelning i övrigt

Flera av de viktigaste aspekterna av SGI:s interna uppgifts- och ansvarsfördelning – såsom att institutet bedriver sin verksamhet i en matrisorganisation, med de tre verksamhetsgrenarna på ena ledden och de tematiskt inriktade, sakansvariga avdelningarna på den andra – har behandlats i kapitel 2 och avsnitt 3.2. För att komplettera den bild som där getts, beskrivs i det här avsnittet hur arbetet fördelas inom SGI med utgångspunkt i de uppdrag som bedrivs.

3.3.1 Arbetsfördelning utifrån uppdrag

Till en betydande del bedrivs SGI:s verksamhet i form av olika uppdrag. Utmärkande för uppdragen – vilka kan förekomma inom SGI:s samtliga områden – är att de är tidsplanerade och att det finns en budget upprättad för dem.

Ytterst ansvarig för SGI:s verksamhet är generaldirektören, som är chef för SGI och ska se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. Generaldirektörens ansvar och uppgifter framgår av myndighetsförordningen (2007:515) och SGI:s instruktion. Generaldirektören, som anställs genom beslut av regeringen, utser bl.a. SGI:s ställföreträdande generaldirektör, avdelningschefer, ansvarig för myndighetsfunktionen, forskningschef och ledningsgrupp.

Ansvar för att utse vem eller vilka som ska utföra ett visst uppdrag har generaldirektören delegerat till avdelningscheferna respektive till den ansvarige för myndighetsfunktionen för uppdrag inom denna funktion. Uppdragen leds av en uppdragsledare och i uppdragen medverkar i allmänhet också en eller flera handläggare. För att illustrera hur ansvarsfördelningen ser ut mellan olika nivåer inom SGI återges i fakturata 3.1 nedan hur ansvaret för dessa tre kategorier (avdelningschef/

ansvarig för myndighetsfunktionen; uppdragsledare; handläggare) beskrivs i institutets arbetsordning.³¹

Faktaruta 3.1 Ansvar på olika nivåer inom SGI enligt institutets arbetsordning

Avdelningschef och ansvarig för myndighetsfunktionen

Generaldirektören (GD) utser avdelningschef (AC) för respektive avdelning. AC bistår GD i den dagliga verksamheten och ansvarar för att:

- leda och styra verksamheten inom avdelningen enligt fastställda mål och rutiner
- ta fram underlag till SGI:s budget och verksamhetsplan
- upprätta avdelningens budget och verksamhetsplan och se till att de efterlevs
- till GD rapportera de ekonomiska och tekniska resultaten av avdelningens verksamhet samt eventuella avvikelser gentemot gällande planering
- upprätta eventuell delegationsordning inom avdelningen
- utse uppdragsledare för uppdrag inom avdelningen
- rekrytera och introducera personal till den egna avdelningen
- genomföra personalutvecklingssamtal och lönesamtal årligen med avdelningens personal
- arbetsmiljön på avdelningen enligt gällande delegation
- utföra vad som i övrigt enligt gällande bestämmelser eller beslut ankommer på den innehavda tjänsten (t.ex. lagar, förordningar, avtal, interna styrande dokument, etc.)
- vara beställare av avdelningens anslagsfinansierade uppdrag

Ansvarig för myndighetsfunktionen utses av GD och ansvarar för att:

- leda och styra verksamheten inom myndighetsfunktionen
- upprätta eventuell delegationsordning inom myndighetsfunktionen
- upprätta funktionens verksamhetsdokument och se till att dessa efterlevs
- utse uppdragsledare för uppdrag inom myndighetsfunktionen

Uppdragsledare

Uppdragsledare utses av AC och är ansvarig för ett uppdrags genomförande avseende kvalitet, teknik, ekonomi och administration. Uppdragsledare ansvarar för:

- uppdragsbudget
- kontakter med externa och interna uppdragsgivare
- att planera och genomföra uppdraget

³¹ Statens geotekniska institut (2010): *Arbetsordning Statens geotekniska institut*. Gällande från 2010-02-16.

- att i samråd med AC utse annan personal som ska ingå i uppdragsgruppen
- att informera AC och beställare om uppdragets utveckling samt eventuella avvikelser från plan
- erforderlig granskning av framtagna rapporter så att dessa överensstämmer med beställarens krav
- att informera och handleda övriga deltagande i arbetsgruppen
- registrering och arkivering av uppdragets handlingar

Handläggare

AC och uppdragsledare utser i samråd handläggare i ett uppdrag. Handläggaren medverkar i uppdraget och ansvarar för de arbetsuppgifter som delegerats av uppdragsledaren. Delegeringens omfattning beror av uppdragets karaktär och handläggarens erfarenhet. Handläggaren ska under uppdragets gång diskutera uppkommande frågeställningar med uppdragsledaren.

4 SGI:s resultat och uppföljning

I detta kapitel beskrivs karaktären på de resultat SGI producerar och hur verksamheten följs upp. Först redovisas Statskontorets sammanfattande iakttagelser (4.1). Därefter behandlas frågor om resultat och redovisning (4.2) respektive verksamhetsuppföljning (4.3).

4.1 Sammanfattande iakttagelser

Som förvaltningsmyndighet för geotekniska och miljögeotekniska frågor är SGI i hög grad ett expertorgan. SGI:s uppgift är att upprätthålla och utveckla kunskap inom sitt område samt tillhandahålla geoteknisk kunskap och rådgivning till statliga myndigheter med ansvar för olika områden med koppling till miljö, infrastruktur, fysisk planering och byggande samt till övriga aktörer inom branschen.

SGI har i huvudsak inget eget ansvar för att genomföra åtgärder som ska leda till förbättringar i miljö, infrastruktur, fysisk planering eller byggande. Institutets roll är istället att, utifrån sin expertkompetens inom geoteknik och miljögeoteknik, bistå de myndigheter m.fl. som har ett sådant genomförandeansvar inom de berörda områdena. SGI:s verksamhet är också i hög grad efterfråge- eller händelsestyrd – av de tre verksamhetsgrenarna gäller detta helt för rådgivningen, till stor del för myndighetsuppgifterna och delvis för forskningen, utvecklingen och kunskapsförmedlingen.

SGI styr inte över de omständigheter som påverkar om institutets prestationer ytterst leder till de tänkta effekterna i samhället. I vilken mån den kunskap SGI producerar kommer till sådan användning beror snarare på hur den utnyttjas av avnämarna. Av naturliga – och högst rimliga – skäl tenderar resultatredovisningarna i SGI:s årsredovisningar därför att handla mycket om vad institutet har gjort och att fokusera mer på prestationsnära än på slutliga effekter.

Beträffande uppföljning följer SGI – i likhet med andra myndigheter – de krav som framgår av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. SGI är inte skyldigt att följa internrevisionsförordningen (2006:1228) och behöver därför varken lämna delårsrapport

eller ha en internrevision. Eftersom SGI på frivillig basis har valt att låta certifiera sig enligt ISO 9001 (kvalitetsledningssystem) och ISO 14001 (miljöledningssystem) har institutet dock ändå ett system för interna revisioner i verksamheten.

SGI synes ha förbättrat sin ekonomiadministration under senare år. Det framgår av de rapporter som Ekonomistyrningsverket (ESV) årligen publicerar med ekonomiadministrativa värden (EA-värden) för myndigheterna. De senaste fyra åren (2007–2010) har SGI fått högsta betyg (AA) i dessa rapporter, vilket kan jämföras med åren 2002–2004 då SGI i tur och ordning fick betygen BA, CA, AB.

4.2 Resultat och redovisning

Enligt sin instruktion är SGI förvaltningsmyndighet för geotekniska och miljögeotekniska frågor. Som sådan är institutet i hög grad ett expertorgan. Detta kan illustreras med hur SGI:s roll – med våra understrykningar – beskrivs i årets budgetproposition:

”SGI har ett sektorsövergripande ansvar för miljögeotekniska och geotekniska frågor. Detta innebär att SGI ska upprätthålla och utveckla kunskap inom området samt tillhandahålla geoteknisk kunskap och rådgivning till statliga myndigheter med ansvar för olika områden med koppling till miljö, infrastruktur, fysisk planering och byggande samt till övriga aktörer inom branschen. Institutet har ett särskilt ansvar för ras- och skredfrågor och för stranderosion.”³²

Som citatet antyder har SGI i huvudsak inget eget ansvar för att genomföra åtgärder som ska leda till förbättringar i miljö, infrastruktur, fysisk planering eller byggande. Institutets roll är istället att, utifrån sin expertkompetens inom geoteknik och miljögeoteknik, bistå de myndigheter m.fl. som har ett sådant genomförandansvar inom de berörda områdena. Som framgått av kapitlen 2 och 3 är SGI:s verksamhet också i hög grad efterfråge- eller händelsestyrd – av de tre verksamhetsgrenarna gäller detta helt för rådgivningen, till stor del för myndig-

³² Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 18.

hetsuppgifterna och delvis för forskningen, utvecklingen och kunskapsförmedlingen.

SGI har en roll som inte är ovanlig bland myndigheter: att som expertorgan producera kunskap som sedan är tänkt att omsättas i åtgärder av andra aktörer. Av naturliga – och högst rimliga – skäl tenderar resultatredovisningen från myndigheter med denna roll lätt att handla mycket om vad myndigheten har gjort (myndighetens prestationer) och att fokusera mer på prestationsnära än på slutliga effekter.

Resultatredovisningarna i SGI:s årsredovisningar är ett bra exempel på detta. I huvudsak brukar dessa bestå av en redogörelse för vad institutet har gjort under året samtidigt som de – fåtaliga – effektbedömningar som redovisas i allmänhet ligger nära de prestationer som redovisas. Det senare kan illustreras med några exempel på vad SGI i årsredovisningen för år 2010 anger om vad de olika myndighetsuppgifterna har resulterat i (här har utelämnats vad som i årsredovisningen anges om vad SGI har gjort inom respektive myndighetsuppgift):

- Uppgiften att ge stöd åt kommuner och länsstyrelser i planprocessen rörande geotekniska säkerhetsfrågor: Enligt årsredovisningen för år 2010 har verksamheten *”resulterat i att geotekniska säkerhetsfrågor har klarlagts och nödvändiga åtgärder säkerställts i planprocessen för långsiktig hållbar samhällsutbyggnad”*.
- Uppgiften att ge stöd åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap vid dess prövning av statsbidrag till förebyggande åtgärder mot naturolyckor och vid översiktlig kartering: Enligt årsredovisningen för år 2010 har verksamheten *”resulterat i att statsbidrag kunnat ges till de med hänsyn till hotbilden mest angelägna objekten och att åtgärder utformats optimalt och med tillfredsställande säkerhet”*.
- Uppgiften att bistå ansvariga instanser när ras eller skred har inträffat eller när det finns risk för ras eller skred: Enligt årsredovisningen för år 2010 har verksamheten *”efter inrådan från SGI, resulterat i reducerade hotbilder genom att områden spärrats av och kontroller samt analyser vidtagits för att klarlägga risker”*.

SGI styr således inte över de omständigheter som påverkar om institutets prestationer ytterst leder till de tänkta effekterna i samhället. I vilken mån den kunskap SGI producerar kommer till sådan användning beror snarare på hur den utnyttjas av avnämarna, låt vara att orsaks-sambanden avseende förändringar inom områden som miljö, infrastruktur, fysisk planering och byggande givetvis ofta är komplexa och det kan vara svårt att mäta effekten av exempelvis ett enskilt forskningsprojekt.

Mot denna bakgrund är det svårt att i termer av slutliga samhällseffekter göra en bedömning av huruvida SGI gör rätt saker och håller rätt kvalitet. Som en länk i den kedja som antas leda till de slutliga effekterna torde det vara rimligare att SGI i detta hänseende snarare bedöms utifrån sådant som exempelvis hur efterfrågade institutets tjänster är, hur användarna ser på kvaliteten och hur SGI säkerställer att institutet har rätt kompetens och att dess ”produktionsresurs” håller önskvärd kvalitet. Det senare kan t.ex. handla om att SGI:s personal ska ha rätt utbildningsnivå och -inriktning och att institutets FoU ska leva upp till relevanta vetenskapliga kvalitetskrav.

4.3 Verksamhetsuppföljning

I likhet med andra myndigheter som lyder omedelbart under regeringen ska SGI årligen upprätta årsredovisning och budgetunderlag och lämna dessa till regeringen. De krav som ställs på dessa dokument framgår av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och beskrivs inte närmare här. Eftersom SGI inte är skyldigt att följa internrevisionsförordningen (2006:1228) behöver institutet däremot inte lämna delårsrapport.

SGI:s interna styrning bygger i hög grad på målstyrning. För år 2011 har SGI angett 16 mätbara mål på organisationsnivå – dessa har återgivits i avsnitt 2.2.3 ovan (se faktaruta 2.1). I sin ”verksamhetsmanual”³³ beskriver SGI målstyrningsprocessen på följande sätt:

³³ Statens geotekniska institut (2011): *Verksamhetsmanual för Statens geotekniska institut*. Gällande från 2011-02-01.

”Med utgångspunkt från regleringsbrev, kvalitets-, miljö- och arbetsmiljöpolicy, omvärldsanalys och tidigare resultat fastställs ett antal delmål för verksamheten. En övergripande verksamhetsplan tas fram samt avdelningsspecifika verksamhetsplaner och en FoU-plan. Verksamhetsplanerna utgör grunden för budgeten. Den övergripande verksamhetsplanen och budget fastställs av GD. Under arbetet med verksamhetsplanerna planeras de aktiviteter som krävs för att uppnå målen. Samtliga aktiviteter sammanställs i avdelningarnas aktivitetsplaner. Aktiviteter i verksamheten genomförs och följs upp under året. Vid årets slut analyseras alla resultat och utgör tillsammans med regleringsbrevet underlag för nya målformuleringar.”

Generaldirektören följer kvartalsvis upp hur avdelningarnas verksamhet utvecklas, bl.a. i budgethänseende och utifrån de mål som satts. På avdelningsnivå sker löpande uppföljning, med bl.a. debiterad tid som ett väsentligt mått.

Även om generaldirektören följer upp per avdelning – och dessa också har egna mål och budgetar – så har SGI i intervjuer med Statskontoret betonat att det inte förekommer någon egentlig tävlan mellan avdelningarna. Ytterst sätts budgeten för hela SGI, i gemensamma diskussioner i ledningsgruppen, och det väsentliga är att den samlade budgeten går ihop. Som framgått av avsnitt 3.2.2 har också de olika avdelningarna tämligen olika inriktning – såväl i sak som inom vilka av SGI:s verksamhetsgrenar deras fokus ligger. Avdelningarna är heller inte några solitärer, utan vid behov sker t.ex. bemanning i enskilda projekt mer utifrån vilken kompetens som är lämplig för uppdraget än utifrån individernas avdelningstillhörighet.

Som nämndes ovan är SGI inte skyldigt att följa internrevisionsförordningen (2006:1228), och därmed heller inte förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. SGI har dock på frivillig basis valt att låta certifiera sig enligt ISO 9001 (kvalitetsledningssystem) och ISO 14001 (miljöledningssystem). Genom certifieringarna, som gäller sedan år 2008, har SGI ändå ett system för interna revisioner i verksamheten.

Certifiering av kvalitetsledningssystemet enligt ISO 9001 är ett redskap som underlättar för en organisation att styra, leda och utveckla den genomgripande kvaliteten på sina aktiviteter. ISO 9001 innehåller 58 krav, baserade på åtta principer avseende sådant som t.ex. ledarskap, kundfokus, medarbetarnas engagemang och arbete med ständiga förbättringar. Uppfyller organisationen alla krav kan den bli certifierad. Certifieringen görs av en oberoende extern part (ett ackrediterat certifieringsorgan), som också gör årliga externa revisioner för att kontrollera att kraven fortsatt är uppfyllda. I systemet ligger också att den certifierade organisationen ska utse egna granskare som återkommande gör interna revisioner som ska säkerställa att kraven uppfylls. Två gånger per år ska det också göras en särskild uppföljning av verksamhetssystemets funktion genom den s.k. ledningens genomgång.

Ett miljöledningssystem är ett verktyg för att effektivisera och rationalisera en organisations miljöarbete. En certifiering av miljöledningssystemet enligt ISO 14001, med efterföljande revisioner, sker i huvudsak på motsvarande sätt som för certifiering enligt ISO 9001, och har till syfte att säkerställa att organisationens miljöledningssystem lever upp till fastställda krav avseende miljöpåverkan m.m.³⁴

Att döma av vad som framkommit i Statskontorets intervjuer tycks arbetet med certifiering av SGI:s kvalitets- och miljöledningssystem visserligen ha varit relativt tids- och resurskrävande, men ha bidragit till ökad tydlighet och ordning och reda i institutets verksamhet.

Beträffande verksamhetsuppföljning bör även nämnas att SGI genom enkätundersökningar nyligen har låtit undersöka attityder till organisationen såväl externt (se referat av kundundersökningen i avsnitt 2.4 och av undersökningen bland marknadsaktörer i avsnitt 2.5) som internt (genom en medarbetarundersökning).

Slutligen bör i detta sammanhang nämnas att SGI:s ekonomiadministration synes ha förbättrats under senare år, att döma av de rapporter som Ekonomistyrningsverket (ESV) årligen publicerar med ekonomiadministrativa värden (EA-värden) för myndigheterna. EA-värdet visar hur väl en myndighet följer ekonomiadministrativa bestämmelser.

³⁴ Beskrivningarna av certifiering av kvalitets- och miljöledningssystem har i huvudsak hämtats från Wikipedia.

Under samtliga de fyra senaste åren, 2007–2010, har SGI fått högsta betyg (AA). Detta kan jämföras med åren 2002–2004 då SGI i tur och ordning fick betygen BA, CA, AB.³⁵

³⁵ Den första positionen i det tvåställiga EA-värdet benämns koncernvärde och den andra myndighetsvärde. I koncernvärdet kan t.ex. ingå mätning av hur myndigheterna rapporterar till statsredovisningen. Myndighetsvärdet ska i huvudsak vara ett uttryck för säkerheten och precisionen i myndigheternas hantering av tillgångar och skulder samt tydligheten och precisionen i redovisningen av intäkter och kostnader. Varje position i det tvåställiga EA-värdet kan ha värdet A, B eller C. EA-värderingen är uppbyggd av ett antal frågor om myndighetens ekonomiadministration. Frågorna avseende koncernvärdet besvaras i huvudsak av ESV, medan svaren avseende myndighetsvärdet ges av myndigheterna i en självdeklaration. Se Ekonomistyrningsverket (2010): *Ekonomiadministrativa värden avseende 2009*. ESV-rapport 2010:2.

5 Förhållanden av särskild vikt för SGI:s resultat

En myndighets förmåga att nå de avsedda resultaten för sin verksamhet beror på en rad faktorer, både myndighetsinterna och externa. I detta kapitel redovisas Statskontorets bedömning av vilka interna och externa faktorer som för närvarande är av särskild relevans i detta hänseende för Statens geotekniska institut. Till grund för analysen ligger de iakttagelser som redovisats i kapitlen 2–4.

Inledningsvis bör påpekas att det i vissa fall kan vara svårt att helt entydigt klassificera en viss omständighet som en intern *eller* en extern faktor, eftersom de förhållanden som påverkar SGI:s verksamhet givetvis utvecklas genom ett kontinuerligt samspel mellan interna och externa faktorer. I detta kapitel har vi dock, i de fall klassificeringen är osäker, valt att i första hand utgå ifrån var de behandlade omständigheterna har sitt huvudsakliga ursprung; genom ett internt eller ett externt initiativ.

5.1 Interna faktorer

5.1.1 Kompetens och kvalitet

Som förvaltningsmyndighet för geotekniska och miljögeotekniska frågor är SGI i hög grad ett expertorgan. SGI:s uppgift är att upprätthålla och utveckla kunskap inom sitt område samt tillhandahålla geoteknisk kunskap och rådgivning till statliga myndigheter med ansvar för olika områden med koppling till miljö, infrastruktur, fysisk planering och byggande samt till övriga aktörer inom branschen. En grundläggande förutsättning för att SGI över tid ska kunna vara framgångsrik i denna roll, är givetvis att institutet har hög kompetens inom relevanta områden och utför prestationer av hög kvalitet.

Statskontoret har inte sådan kunskap om geoteknik och miljögeoteknik att vi självständigt kan bedöma SGI:s kompetens och kvalitet. Den bild som getts av våra intervjuer med ett tjugotal av SGI:s externa, svenska intressenter – liksom av institutets egen kundundersökning från år 2010 – är dock att SGI i det stora hela kännetecknas av hög kompetens

och kvalitet. Som framgått av avsnitt 2.4 har de personer Statskontoret intervjuat överlag en i huvudsak positiv bild av SGI. I de kontakter man har med institutet ses SGI som en kompetent organisation, som tillgodoser de behov de intervjuade har. SGI:s tjänster anses också i huvudsak hålla god kvalitet. Svaren i SGI:s egen kundundersökning överensstämmer i stort med detta.

Samtidigt saknas inte kritiska röster. I Statskontorets intervjuer bland SGI:s intressenter har t.ex. vissa av de tillfrågade framfört att institutets kompetens visserligen är bra generellt sett, men att nivån kan variera mellan olika handläggare. I SGI:s kundundersökning framförde några av de svarande också att institutet ibland kan ha väl långa handläggningstider. Vidare framhölls i den externa utvärdering av SGI:s FoU-verksamhet som institutet lät göra år 2010, att *”forskningen vid SGI uppfattas allmänt, i det material som bearbetats i detta projekt, som habil men inte enastående, relevant och välgjord men i behov av en ökad profilering och fördjupning”*.³⁶

Sammantaget torde av detta kunna dras slutsatsen att SGI visserligen allmänt sett har hög kompetens och kvalitet. Men att det är väsentligt att institutets ledning fortlöpande söker säkerställa att kompetensen och kvaliteten upprätthålls och vidareutvecklas. Därvid finns skäl att vara särskilt uppmärksam på kritik av det slag som refereras ovan. I sammanhanget bör samtidigt poängteras att Statskontoret i utredningen inte har sett något som talar för att SGI i dag inte skulle arbeta för att upprätthålla och vidareutveckla sin kompetens och kvalitet på ett medvetet och aktivt sätt.

5.1.2 Kompetensförsörjning

I en kunskapsorganisation av SGI:s slag är givetvis personalen och dess kompetens av avgörande betydelse för att organisationen ska kunna uppnå de avsedda resultaten för sin verksamhet.

För SGI är kompetensförsörjningen därför en kritisk faktor – detta gäller i allmänhet, men är särskilt accentuerat för närvarande. Som

³⁶ Holmberg, G. och Benner, M. (2010): *Om forskning och politik för risk och sårbarhet i ett infrastrukturtungt samhälle: rapport om forskningsverksamheten vid Statens geotekniska institut.*

framgått av avsnitt 3.2.4 kommer nämligen en fjärdedel av institutets medarbetare att uppnå pensionsålder inom en tioårsperiod samtidigt som tillgången på främst geotekniker enligt SGI är mycket begränsad i rådande marknadsläge.

En aktuell och viktig fråga för SGI är också hur organisationen ska ställas om till vad som ska gälla när det stora, tidsbegränsade regeringsuppdraget att förbättra och ta fram skredanalyser och stabilitetskarteringar längs Göta älv avslutas vid 2011 års slut. Detta har särskild bäring på institutets kompetensförsörjning, eftersom SGI har nyrekryterat ca 15–20 personer för genomförandet av Göta älvuppdraget, låt vara att ett delsyfte med dessa rekryteringar enligt SGI har varit att därigenom möta de kända, förestående pensionsavgångarna.

En särskild aspekt av kompetensförsörjningen är att SGI förefaller vara en ganska personberoende organisation. Ett tecken på det är att flera av de externa intressenter som Statskontoret har intervjuat har framfört att deras relation till SGI i praktiken bygger på kontakter med en eller ett fåtal personer, snarare än med institutet som organisation. Härmed kan det finnas en risk för att det samlade SGI:s identitet framstår som oklar i omvärlden.

Att vissa nyckelpersoner kan vara särskilt viktiga för en kunskapsorganisation är dock inte ovanligt och möjligen heller inte något egentligt problem så länge dessa personer förblir anställda. Men det torde vara väsentligt för SGI att dels söka värna om de nyckelpersoner som finns, dels arbeta med kompetensöverföring mellan de anställda. Åtminstone det senare tycks SGI också arbeta med på ett aktivt sätt, bl.a. som en förberedelse inför de förestående pensionsavgångarna.

5.1.3 SGI:s ekonomiska resultat

För att SGI ska kunna sägas utföra sitt uppdrag på avsett sätt, är det väsentligt att institutet över tid uppvisar ett tillfredsställande ekonomiskt resultat. Givetvis är det viktigt för alla myndigheter att verksamheten inte fortlöpande uppvisar underskott. I en blandfinansierad verksamhet, med en så pass hög grad av avgiftsfinansiering som SGI har, torde dock ett gott ekonomiskt resultat vara av särskild vikt.

Totalt sett har SGI inte uppnått detta under det senaste decenniet. Som framgått av avsnitt 2.3 visar en summering av SGI:s årliga resultat under åren 2000–2010 på ett samlat underskott på minus 7 miljoner kronor. Resultatet har dock varierat mellan olika år och belastades år 2010 även med en förlikningskostnad om 4,5 miljoner kronor. Det samlade underskottet åren 2000–2010 hänförde sig framför allt till verksamhetsgrenen forskning, utveckling och kunskapsförmedling, medan däremot myndighetsverksamheten gick jämnt upp och rådgivningens samlade resultat var positivt (plus ca 4 miljoner kronor) under den aktuella perioden. Redovisningsmässigt uppgår dock SGI:s ackumulerade resultat – institutets balanserade kapitalförändring – för närvarande till knappt minus 3 miljoner kronor. Förklaringen till det är framför allt att SGI byggde upp en relativt stor positiv balanserad kapitalförändring under 1990-talet, som gav en viss buffert vid 2000-talets början men nu är förbrukad.

Om SGI ska kunna förbättra resultatet framöver krävs sannolikt att institutet både förmår hålla nere sina kostnader och lyckas öka sina intäkter. Beträffande kostnaderna menar Statskontoret att det bl.a. kan finnas skäl för SGI att överväga om dagens regionala kontorsstruktur är optimal i kostnadshänseende. Frågan om att öka intäkterna torde främst handla om att SGI – inom de ramar som statsmakterna sätter för uppdragsverksamheten – behöver dra in fler uppdrag, såväl genom merförsäljning till befintliga kunder som genom att attrahera nya kunder. Samtidigt får en sådan utveckling varken riskera att negativt påverka tilltron till SGI i rollen som expertmyndighet inom sitt område eller leda till att SGI i ökad utsträckning kommer att konkurrera med marknaden i övrigt.

En avgörande faktor i detta sammanhang är att SGI behöver ha en god förmåga att identifiera nya kunskapsbehov inom sitt område och mot bakgrund av detta utveckla ny kunskap av relevans för användarna. I Statskontorets intervjuer med företrädare för SGI har ”klimatanpassning” överlag lyfts fram som det område där institutets insatser framför allt kan förväntas öka under kommande år, och detta inom samtliga institutets verksamhetsgrenar.

5.1.4 Utmaningar till följd av att Göta älvuppdraget avslutas

Under åren 2009–2011 genomför SGI ett särskilt regeringsuppdrag om att förbättra och ta fram skredanalyser och stabilitetskarteringar längs Göta älv. För genomförandet av detta uppdrag har SGI via det s.k. klimatanpassningsanslaget (utgiftsområde 20, anslag 1:10) fått 35 miljoner kronor per år. Hur stort detta uppdrag är för SGI kan t.ex. illustreras med att de extra medlen motsvarar en drygt 100-procentig anslagsökning för institutet under den aktuella tidsperioden.

Göta älvuppdraget är tidsbegränsat och vad som ska hända när det avslutas vid 2011 års slut är en aktuell och viktig fråga för SGI. En aspekt av detta är att SGI behöver anpassa sin verksamhet till en nivå som budget- och personalmässigt mer liknar den som gällde innan uppdraget påbörjades år 2009. Detta innebär en utmaning för myndigheten, bl.a. med hänsyn till att SGI – som nämndes i avsnitt 5.1.2 – har nyrekryterat ca 15–20 personer för att genomföra uppdraget. Inom SGI pågår ett arbete med att förbereda organisationen för de förändrade förutsättningarna.

En annan aspekt av att Göta älvuppdraget ska avslutas innevarande år, är att SGI ser stora behov av, och möjligheter till, att ytterligare utveckla det omfattande utredningsmaterial som samlats in inom uppdraget, och att även göra motsvarande undersökningar i övriga landet. I sitt budgetunderlag för åren 2012–2014 har institutet därför begärt 10 miljoner kronor för år 2012 för att göra ytterligare arbete i Göta älv-dalen och 10 miljoner kronor per år fr.o.m. år 2013 för att göra motsvarande insatser i övriga landet. Om SGI kommer att få de begärda medlen för år 2012 kan inte med säkerhet bedömas förrän budgeten för år 2012 har lagts fram och beslutats. Det kan dock noteras att det enligt innevarande års budgetproposition är tänkt att medel ska avsättas på klimatanpassningsanslaget åtminstone till och med år 2012.³⁷ Vad som kommer att hända därefter är för närvarande mer osäkert.

³⁷ Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 20. Enligt propositionen beräknas totalt 92 miljoner kronor avsättas till klimatanpassningsanslaget år 2012.

Oavsett om SGI kommer att få de begärda anslagsmedlen eller inte, så blir det en viktig uppgift för SGI att under kommande år på lämpligt sätt förvalta erfarenheterna från Göta älvuppdraget.

5.1.5 Tydlighet i organisationen

SGI arbetar utifrån en matrisorganisation. På matrisens ena ledd finns de tre verksamhetsgrenarna, dvs. myndighetsuppgifter, forskning, utveckling och kunskapsförmedling samt rådgivning. På den andra ledden finns tematiskt indelade sakansvariga avdelningar, vilka i princip ska kunna arbeta inom institutets samtliga verksamhetsgrenar. Det senare innebär att SGI inte har några särskilda avdelningar för t.ex. FoU eller rådgivning.

Enligt SGI finns det stora fördelar med att inom organisationen arbeta integrerat med samtliga dagens verksamhetsgrenar. I en nyligen gjord rapport framhöll institutet följande: *”Kombinationen av forskning, praktisk tillämpning och myndighetsarbete ökar möjligheterna för SGI:s medarbetare att behålla och utveckla sin kompetens. Genom uppdragsverksamheten stärks samspelet mellan intressanta forskningsresultat och praktisk tillämpning. Omvänt kan uppdragen och kontakterna med marknaden generera uppslag till angelägen forskning. Kompetens från praktisk verksamhet och nyvunna forskningsresultat är nödvändiga för att bedriva myndighetsverksamhet med hög relevans”*.³⁸

Att det finns synergieffekter med SGI:s integrerade arbetssätt är rimligt att anta enligt Statskontorets mening, låt vara att vi inte närmare kan bedöma storleken på dessa synergier. Samtidigt är det integrerade arbetssättet inte oproblemiskt – hur väl man än utformar redovisningssystem m.m. torde det t.ex. vara svårt att helt undvika risken för att det kan förekomma korssubventionering mellan anslags- och avgiftsfinansierad verksamhet. Förmodligen är dock SGI för litet för att det ska vara rationellt att ha separata avdelningar för de olika verksamhetsgrenarna. Sammantaget talar detta för att dagens matrisorganisation sannolikt är en ändamålsenlig modell för SGI:s verksamhet givet de förutsättningar som råder.

³⁸ Statens geotekniska institut (2010): *Återrapportering av uppdrag 2 i regleringsbrev år 2010 för Statens geotekniska institut*.

Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts i utredningen ser Statskontoret emellertid på ett par punkter behov av förtydliganden i dagens organisation.

Den första punkten handlar om myndighetsfunktionen. Av SGI:s sätt att presentera myndighetsfunktionen – t.ex. på institutets hemsida – kan man få intrycket att den utgör en separat organisatorisk enhet bestående av en grupp människor, trots att så inte är fallet. Enligt Statskontoret finns det skäl för SGI att i sin kommunikation med omvärlden beskriva myndighetsfunktionens organisatoriska ställning på ett tydligare sätt. I det praktiska arbetet torde detta dock inte vara något egentligt problem. Som framgått av kapitel 2 är den bild Statskontoret fått i utredningen således att myndighetsfunktionens roll i huvudsak förefaller vara väl känd i omvärlden, i synnerhet bland dess direkta avnämare.

Den andra punkten berör SGI:s rådgivningsverksamhet. I en rapport som lämnades år 2010 pekar SGI på vissa strategiska vägval som institutet säger sig ha gjort eller planerat beträffande uppdragsverksamhetens inriktning.³⁹ Dessa vägval bedöms enligt institutet sammantaget minska risken för att uppdragsverksamheten ska konkurrera med marknaden i övrigt (Statskontoret har beskrivit dessa initiativ i avsnitt 2.5).

Att SGI bedriver myndighetsverksamhet, FoU och uppdragsverksamhet integrerat ställer enligt Statskontoret särskilda krav på att institutet tydligt kan visa för omvärlden att uppdragsverksamheten inte konkurrerar på ett otillbörligt sätt med marknaden i övrigt. Enligt vår mening är det därför av väsentlig betydelse att SGI verkligen genomför de ovan nämnda strategiska vägvalen avseende uppdragsverksamhetens inriktning, dvs. att SGI framöver exempelvis avvecklar sådan verksamhet där en marknad uppstått och istället fokuserar på områden som inte stör marknaden och som bidrar till samhällsnytta. Likaså menar vi att det är väsentligt att SGI verkligen – som institutet i den ovan refererade rapporten säger sig ha för avsikt att göra – bjuder in representanter för marknaden till regelbundna samtal om SGI:s uppdragsverksamhet för att informera sig om deras uppfattningar. Enligt vad

³⁹ Ibid.

SGI uppgivit till Statskontoret har institutet ännu inte haft några sådana möten.

5.1.6 Forskningskvalitet vs integrerat arbetssätt

Som framgått av avsnitt 2.2.2 har de externa intäkterna i SGI:s FoU-verksamhet skiftat karaktär under de senaste åren. Tidigare var avgifter – dvs. medel som ges av en uppdragsgivare med krav på prestation av vissa resultat, med andra ord mer renodlad uppdragsforskning – den vanligaste externa intäktskällan. De senaste åren har dock andelen forskningsbidrag från forskningsråd – där godkända resultat inte är en förutsättning för bidragen – tydligt ökat. År 2010 stod t.ex. bidrag för närmare 75 procent av de externa FoU-intäkterna, exklusive kunskapsförmedling.

I årsredovisningen för år 2010 framhåller SGI att det faktum att andelen bidrag har ökat i de externa intäkterna speglar att det skett ”*en viss fördjupning av FoU-verksamheten där mer verksamhet sker med stöd av forskningsråd och med de krav som dessa ställer på vetenskaplig kvalitet*”. I den externa utvärdering av FoU-verksamheten vid SGI som – på uppdrag av institutet – gjordes år 2010 framfördes också att SGI bör undersöka möjligheterna att ytterligare stärka framväxten av högkvalitativ forskning.⁴⁰

Sammantaget kan denna utveckling komma att framöver delvis förändra SGI:s arbetssätt. Traditionellt har de av SGI:s handläggare som har arbetat med FoU ofta även arbetat med kunskapsförmedling och rådgivning. Med en ökad betoning på vetenskaplig kvalitet i forskningen kan dock SGI:s handläggare eventuellt komma att behöva bli mer renodlade framöver, t.ex. så att de som arbetar med FoU blir mer renodlade forskare. Såvitt Statskontoret kan bedöma kräver en sådan eventuell utveckling dock att den kan förenas med att SGI:s FoU-uppdrag inte avser grundforskning, utan tillämpad forskning och utveckling.

Som framgått ovan ser SGI stora fördelar med att institutet bedriver de olika verksamhetsgrenarna integrerat i organisationen. Möjligen kan

⁴⁰ Holmberg, G. och Benner, M. (2010): *Om forskning och politik för risk och sårbarhet i ett infrastrukturtungt samhälle: rapport om forskningsverksamheten vid Statens geotekniska institut.*

det dock bli svårare att realisera dessa fördelar om det framöver sker en utveckling mot att SGI:s handläggare blir mer renodlade. Att finna lämpliga former för att i en sådan situation fortsatt utvinna det integrerade arbetssättets fördelar kan därför bli en utmaning för SGI.

5.2 Externa faktorer

5.2.1 Konjunkturutvecklingen

Jämfört med vad som gäller för många andra myndigheter utgör externa intäkter en förhållandevis stor del av SGI:s omsättning. Sett till omsättningen exklusive det särskilda, tidsbegränsade Göta älvuppdraget stod således externa avgifter och bidrag för ca 58 procent och institutets ramanslag för 42 procent år 2010.

Mot denna bakgrund torde SGI:s ekonomiska situation påverkas mer av konjunkturutvecklingen i samhället än vad som gäller för många andra myndigheter – och då i synnerhet utvecklingen inom områdena miljö, infrastruktur, fysisk planering och byggande. Visserligen är det rimligt att tro att konjunkturberoendet i viss mån kommer att minska i takt med att andelen offentliga uppdragsgivare blir större. Som framgått av avsnitt 2.2.2 kommer i dag mer än hälften av intäkterna i rådgivningsverksamheten från offentliga organ. Men dels är inte offentliga beställare helt immuna mot ekonomiskt kärva tider, dels är det ändå en betydande andel av de externa intäkterna som härrör från uppdrag från den privata marknaden. År 2010 kom t.ex. ca 43 procent av intäkterna i SGI:s rådgivning – som totalt uppgick till 26,8 miljoner kronor – från uppdrag åt privata företag m.fl.

Genom att andelen externa intäkter är ganska hög är det knappast heller förvånande om SGI:s resultat, av konjunkturrella skäl, i viss mån fluktuerar mellan olika år.

5.2.2 Statsmakternas styrning

Den bild Statskontoret fått i utredningen är att regering och riksdag sällan har bedrivit någon särskilt aktiv eller intensiv styrning av SGI. Jämfört med många andra myndigheter tycks institutet i hög grad ha levt sitt eget liv.

Detta är dock knappast förvånande, med hänsyn till att verksamheten är av relativt begränsad omfattning, att SGI är ett expertorgan inom en tekniskt avancerad disciplin samt att – framför allt – behovet av institutets kärnverksamhet knappast kan ifrågasättas. Det senare med hänsyn till att det rimligen finns ett samhällsbehov av objektiv geoteknisk och miljögeoteknisk kompetens och att det – till följd av att det rör sig om en tekniskt avancerad disciplin – torde vara mera rationellt att samla denna kompetens på central nivå än att t.ex. varje kommun ska ha tillräcklig egen sådan kompetens. Samhällsbehovet kan också illustreras med ett citat ur den av SGI beställda externa utvärderingen av institutets FoU-verksamhet, som gjordes år 2010: *”vem kan väl tycka annat än att säkert konstruerad infrastruktur, bostadsområden som inte spolats bort i lermassor och en samhällsplanering som tar hänsyn till ett förändrat klimat är verksamheter som är relevanta för omvärlden”*.⁴¹

I vilken mån det departementsbyte som skedde i år kommer att påverka inriktningen av SGI:s verksamhet är ännu för tidigt att säga. Med hänsyn till att SGI nu sorterar under Plan-, bygg- och bostadsenheten vid Socialdepartementet, från att tidigare ha hört till Miljödepartementet, kan man dock tänka sig att byggfrågor o.d. framöver kommer att ges ökad tyngd i verksamheten och att SGI då måste vara berett att möta en sådan utveckling. Vad gäller det sätt på vilket regeringen utövar sin styrning av SGI kan Statskontoret dock inte se något uppenbart behov av förändringar, utan bedömer att den styrfilosofi som statsmakterna hittills tillämpat i huvudsak är rationell givet verksamhetens förutsättningar.

På en punkt menar Statskontoret dock att det finns skäl för regeringen att vidta vissa åtgärder. Som framgått av avsnitt 2.2.2 har Statskontoret i utredningsarbetet inte kunnat hitta några tydliga, principiella uttalanden från statsmakternas sida som på ett samlat sätt anger varför verksamhetsgrenen myndighetsuppgifter vid SGI ska omfatta just de arbetsuppgifter den gör. Att de olika arbetsuppgifterna har tillkommit tycks – åtminstone på senare år – mera ha bestämts från fall till fall, än ha varit frukten av samlade överväganden om vilken roll SGI:s myndighetsverksamhet bör ha. Den bild Statskontoret har fått är dock att

⁴¹ Ibid.

motiven – när SGI väl har getts en viss arbetsuppgift i myndighetsverksamheten – i huvudsak har varit av följande slag: att SGI har en kompetens på det berörda området som kan nyttiggöras för samhällsnyttiga ändamål, att ingen annan myndighet är lämpligare för uppgiften, och att den aktuella uppgiften inte lämpar sig för avgiftsfinansiering, t.ex. därför att det inte går att identifiera tydliga beställare med tillräcklig betalningsvilja.

Även om denna metod förefaller ha fungerat väl finns det enligt Statskontoret skäl för regeringen att framöver formulera tydliga, övergripande principer för vilka myndighetsuppgifter SGI bör ha. Detta bl.a. i syfte att underlätta den framtida styrningen av SGI. De principer som i praktiken tycks ha varit vägledande hittills torde därvid kunna fungera som utgångspunkt. I samband med att sådana principiella överväganden görs, framstår det också som naturligt att samtidigt analysera om dagens sammansättning av arbetsuppgifter i myndighetsverksamheten är optimal eller om några förändringar eventuellt bör vidtas. Statskontoret har ingen uppfattning om detta. Vi kan dock notera att SGI i olika sammanhang har pekat på ett behov av att kunna ha en reell jourverksamhet avseende skred och ras, vilket institutet inte har i dag.

En annan aspekt av statsmakternas styrning av SGI är synen på konkurrensutsatt verksamhet (se vidare avsnitt 5.2.4).

5.2.3 Anslagsutvecklingen

I vilken mån en organisation kan uppnå de avsedda resultaten för sin verksamhet beror bl.a. på vilka resurser den har till sitt förfogande. För en myndighet som finansieras via anslag – även om den som SGI till betydande grad också har andra intäkter – är därför utvecklingen av anslaget givetvis av stor betydelse.

Som nämndes i avsnitt 5.1.4 har SGI i sitt budgetunderlag för åren 2012–2014 begärt medel för att göra fortsatta insatser med anledning av det tidsbegränsade uppdraget att förbättra och ta fram skredanalyser och stabilitetskarteringar längs Göta älv. SGI har begärt 10 miljoner kronor för år 2012 för att göra ytterligare arbete i Göta älvdalen och 10 miljoner kronor per år fr.o.m. år 2013 för att göra motsvarande insatser i övriga landet. I budgetunderlaget har SGI även begärt en höjning av

sitt ramanslag med 10 miljoner kronor per år fr.o.m. år 2012, för att institutet ska ”kunna genomföra en strategisk FoU-satsning på efterbehandlingsområdet”. Bakgrunden till detta är att SGI, som framgått av avsnitt 2.2.2, fr.o.m. år 2010 har ansvar för forskning, teknikutveckling och kunskapsutveckling avseende sanering och återställning av förorenade områden – några extra medel har dock institutet ännu inte tilldelats för detta.

Om SGI kommer att få de begärda medlen kan Statskontoret – i avvaktan på den kommande budgetpropositionen – inte bedöma i dagsläget. Statskontoret kan heller inte med säkerhet bedöma vad som skulle hända om SGI *inte* får dessa medel. Den bild som getts av våra intervjuer med företrädare för SGI är dock att omfattningen inom de berörda verksamhetsområdena då av naturliga skäl skulle bli mindre än vad SGI ser som önskvärt, men att det däremot inte finns skäl att tro ett sådant scenario skulle innebära något hot mot SGI:s själva existens.

5.2.4 Synen på konkurrensutsatt verksamhet

Statsmakternas syn på konkurrensutsatt verksamhet i myndighetsform är av stor betydelse för SGI:s möjligheter att uppnå de avsedda resultaten för sin verksamhet. I den senaste förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) angav regeringen att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden.

Är då SGI:s uppdragsverksamhet förenlig med de förvaltningspolitiska principerna? Enligt vår mening finns omständigheter som talar både för och emot. Å ena sidan kan man knappast hävda annat än att vissa delar av SGI:s rådgivning bedrivs i konkurrens med de konsulter m.fl. som är verksamma på marknaden, vilket med en strikt tolkning av de förvaltningspolitiska principerna skulle innebära ett avsteg från desamma. Å andra sidan öppnar regeringen för undantag i den förvaltningspolitiska propositionen samtidigt som en hel del också talar för att det är en relativt begränsad andel av SGI:s rådgivning som är reellt konkurrensutsatt. Det senare att döma av vad som framkom i en undersökning av marknadsaktörernas uppfattningar, som SGI lät genomföra år 2010. Om SGI verkligen systematiskt genomför de strategiska vägval som institutet uppger sig att ha vidtagit eller planerat i rådgivningen (dessa har framgått av avsnitt 2.5) finns också skäl att anta att

andelen reellt konkurrensutsatt verksamhet kommer att minska ytterligare. I sammanhanget bör rimligen också vägas in att SGI har bedrivit avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet under mycket lång tid och att den verksamhetsidé som statsmakterna har beslutat för institutet redan från tidiga år har handlat om att organisationen integrerat ska bedriva myndighetsverksamhet, FoU och uppdragsverksamhet.

Inom ramen för denna översiktliga myndighetsanalys kan Statskontoret inte ge något definitivt svar på frågan om SGI:s uppdragsverksamhet är fullt ut förenlig med de förvaltningspolitiska principerna. Ytterst handlar det om att statsmakterna måste avgöra om – som de hittills har bedömt – ett integrerat SGI ger större samhällsnytta än de nackdelar ett delvis konkurrerande SGI kan innebära för marknaden. Mot bakgrund av vad som anges i den förvaltningspolitiska propositionen finns det enligt Statskontorets mening skäl för regeringen att på nytt pröva denna fråga.

Dagens modell – att SGI bedriver myndighetsverksamhet, FoU och uppdragsverksamhet integrerat – ställer enligt Statskontoret särskilda krav på att institutet tydligt kan visa för omvärlden att uppdragsverksamheten inte konkurrerar på ett otillbörligt sätt med marknaden i övrigt. Enligt vår mening är det därför av väsentlig betydelse att SGI verkligen genomför de ovan nämnda strategiska vägvalen avseende uppdragsverksamhetens inriktning, t.ex. att institutet avvecklar sådan verksamhet där en marknad uppstått och istället fokuserar på områden som inte stör marknaden och som bidrar till samhällsnytta.

Enligt Statskontoret finns det skäl för regeringen att framöver följa upp hur dessa förhållanden utvecklas. Om det vid en sådan uppföljning skulle visa sig att SGI:s strategiska vägval inte har gett avsett genomslag i verksamheten kan det också finnas skäl för regeringen att förstärka styrsignalerna gentemot SGI, t.ex. genom ytterligare preciseringar av uppdragsverksamhetens inriktning i myndighetens instruktion.

6 Framtida frågor av särskild vikt för SGI

I detta kapitel diskuteras de framtidsfrågor som enligt Statskontorets bedömning är särskilt viktiga för SGI. Samtliga de frågor som behandlas har identifierats, och diskuterats, i tidigare analysmoment, i synnerhet i kapitel 5.

Som utgångspunkt för diskussionen har vi här förutsatt att SGI:s verksamhet fortsatt ska bedrivas med dagens organisatoriska förutsättningar, dvs. i en matrisorganisation där institutet arbetar integrerat med samtliga dagens verksamhetsgrenar.

6.1 Kompetens och kvalitet

En grundläggande förutsättning för att SGI över tid ska kunna vara framgångsrik i rollen som förvaltningsmyndighet och expertorgan inom det geotekniska och miljögeotekniska området är att institutet har hög kompetens inom relevanta områden och utför prestationer av hög kvalitet.

Som framgått av avsnitt 5.1.1 är den bild Statskontoret fått i utredningen att SGI generellt sett har hög kompetens och hög kvalitet i sin verksamhet. Som där framhölls är det dock väsentligt att institutets ledning fortlöpande söker säkerställa att kompetensen och kvaliteten upprätthålls och vidareutvecklas. Därvid finns skäl att vara särskilt uppmärksam på den kritik som i viss mån tycks förekomma i SGI:s omvärld, såsom t.ex. att kompetensnivån kan variera mellan olika handläggare, att institutet ibland kan ha väl långa handläggningstider eller, som framhölls i den av SGI beställda externa utvärderingen av institutets FoU-verksamhet som gjordes år 2010, att *”forskningen vid SGI uppfattas allmänt, i det material som bearbetats i detta projekt, som habil men inte enastående, relevant och välgjord men i behov av en ökad profilering och fördjupning”*.⁴²

⁴² Ibid.

6.2 Kompetensförsörjning

För en kunskapsorganisation av SGI:s slag är kompetensförsörjningen en kritisk faktor. Flera omständigheter bidrar till att detta för närvarande är särskilt accentuerat för SGI, bl.a. att en fjärdedel av institutets medarbetare kommer att uppnå pensionsålder inom en tioårsperiod och att tillgången på främst geotekniker enligt SGI är mycket begränsad i rådande marknadsläge.

I sammanhanget har det också betydelse att det särskilda regeringsuppdraget att ta fram skredanalyser och stabilitetskarteringar längs Göta älv löper ut vid innevarande års slut. SGI behöver därför anpassa sin verksamhet till en nivå som budget- och personalmässigt mer liknar den som gällde innan uppdraget påbörjades år 2009. Inom SGI pågår också ett arbete med att förbereda organisationen för de förändrade förutsättningarna. Detta har särskild bäring på institutets kompetensförsörjning, eftersom SGI har nyrekryterat ca 15–20 personer för genomförandet av Göta älvuppdraget. Enligt SGI har ett delsyfte med dessa rekryteringar varit att därigenom möta de kända, förestående pensionsavgångarna.

6.3 Ekonomiskt resultat

För att SGI ska kunna sägas utföra sitt uppdrag på avsett sätt är det, som framhölls i avsnitt 5.1.3, väsentligt att institutet över tid uppvisar ett tillfredsställande ekonomiskt resultat. Totalt sett har SGI inte uppnått detta under det senaste decenniet. Således visar en summering av SGI:s årliga resultat under åren 2000–2010 på ett samlat underskott på minus 7 miljoner kronor. Resultatet har dock varierat mellan olika år och belastades år 2010 även med en förlikningskostnad om 4,5 miljoner kronor. Det samlade underskottet åren 2000–2010 hänförde sig framför allt till verksamhetsgrenen forskning, utveckling och kunskapsförmedling, medan däremot myndighetsverksamheten gick jämnt upp och rådgivningens samlade resultat var positivt under den aktuella perioden. Redovisningsmässigt uppgår dock SGI:s ackumulerade resultat – institutets balanserade kapitalförändring – för närvarande till knappt minus 3 miljoner kronor. Förklaringen till det är framför allt att SGI byggde upp en relativt stor positiv balanserad kapitalförändring

under 1990-talet, som gav en viss buffert vid 2000-talets början men nu är förbrukad.

Om SGI ska kunna förbättra resultatet framöver krävs sannolikt att institutet både förmår hålla ner sina kostnader och lyckas öka sina intäkter. Beträffande kostnaderna menar Statskontoret att det bl.a. kan finnas skäl för SGI att överväga om dagens regionala kontorsstruktur är optimal i kostnadshänseende. Frågan om att öka intäkterna torde främst handla om att SGI – inom de ramar som statsmakterna sätter för uppdragsverksamheten – behöver dra in fler uppdrag, såväl genom merförsäljning till befintliga kunder som genom att attrahera nya kunder. Samtidigt får en sådan utveckling varken riskera att negativt påverka tilltron till SGI i rollen som expertmyndighet inom sitt område eller leda till att SGI i ökad utsträckning kommer att konkurrera med marknaden i övrigt.

6.4 Identifiera nya kunskapsbehov

En avgörande faktor för SGI:s framtida utveckling är att institutet måste ha en god förmåga att identifiera nya kunskapsbehov inom sitt område och mot bakgrund av detta utveckla ny kunskap av relevans för användarna.

Exakt vilka områden SGI bör fokusera på i framtiden kan Statskontoret inte bedöma. Det ligger i sakens natur att det är SGI självt, som förvaltningsmyndighet och expertorgan inom det geotekniska och miljögeotekniska området, som ska ha uppgiften att identifiera relevanta verksamhetsområden. Givetvis förutsätter detta dock att SGI på olika sätt samspelar med exempelvis relevanta forskningsmiljöer och myndigheter med närliggande uppdrag. Såvitt Statskontoret kan bedöma förefaller också SGI göra detta på lämpligt sätt i dag.

I Statskontorets intervjuer med företrädare för SGI har, som framgått av avsnitt 5.1.3, överlag ”klimatanpassning” lyfts fram som det område där institutets insatser framför allt kan förväntas öka under kommande år, och detta inom samtliga institutets verksamhetsgrenar. Till klimatanpassningsområdet hör också den för SGI väsentliga frågan om att under kommande år på lämpligt sätt förvalta erfarenheterna från det

pågående, tidsbegränsade regeringsuppdraget om att förbättra och ta fram skredanalyser och stabilitetskarteringar längs Göta älv.

Referenser

Offentligt tryck

Avgiftsförordning (1992:191).

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Internrevisionsförordning (2006:1228).

Myndighetsförordning (2007:515).

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Förordning (2009:945) med instruktion för Statens geotekniska institut.

Prop. 1996/97:1–2010/11:1, Budgetpropositioner avseende utgiftsområde 18.

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

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

Prop. 2010/11:1, Budgetpropositionen för 2011, utgiftsområde 20.

Regleringsbrev för budgetåren 2009, 2010 och 2011 avseende anslag 1:10 inom utgiftsområde 20.

Regleringsbrev för budgetåren 2009, 2010 och 2011 avseende Statens geotekniska institut.

SOU 2007:60, Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter. Slutbetänkande av Klimat- och sårbarhetsutredningen.

SOU 2008:62, Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket. Betänkande av Utredningen om Naturvårdsverket.

Rapporter och interna dokument m.m. från Statens geotekniska institut

Arbetsordning för FoU-sekretariatet.

Arbetsordning Statens geotekniska institut. Gällande från 2010-02-16.

Budgetar för åren 2009, 2010 och 2011.

Budgetunderlag 2012–2014.

Delegationsordning Statens geotekniska institut. Gällande från 2010-01-25.

FoU-plan för SGI 2010–2012.

Geoteknisk forsknings- och kunskapsstrategi. Juni 2004.

Geoteknisk och miljögeoteknisk kunskaps- och forskningsstrategi. 2007-12-20.

Geotekniskt myndighetsstöd i planprocessen. Informationsbroschyr till avnämare.

Klimatanpassning – Skredförutsättningar i Göta älvdalen. Rapport i samband med årsredovisning 2010.

Nyhetsbrev, nr 31–39.

Omvärldsanalys 2008.

Remissvar över slutbetänkande av Klimat- och sårbarhetsutredningen – Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter (SOU 2007:60). 2008-01-21.

Remissvar över betänkandet Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket (SOU 2008:62). 2008-10-24.

Remissvar över Förvaltningskommitténs slutbetänkande Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118). 2009-05-04.

Roller och ansvar – Myndighetsfunktionen och Göta älvutredningen. PM fastställt 2009-03-25.

SGI 1944–2004. Folder i samband med 60-årsjubileum.

SGI NU, nr 2 2000–nr 1 2008. Kundtidning som utkom med två nummer per år.

SGI:s hemsida, www.swedgeo.se

SGI:s viktigaste intressenter i vår omvärld. PM till Statskontoret 2011-03-05.

Tolkning av utökad uppdrag för SGI gällande stöd i planprocessen avseende geotekniska säkerhetsfrågor. PM fastställt 2010-03-25.

Verksamhetsmanual för Statens geotekniska institut. Gällande från 2011-02-01.

Verksamhetsplan 2011. Inklusivt verksamhetsplaner för avdelningarna.

Årsredovisningar för åren 1995/96–2010.

Åtterrapporing av uppdrag 2 i regleringsbrev år 2010 för Statens geotekniska institut. 2010-09-28.

Rapporter m.m. från andra myndigheter, organisationer m.fl.

Ekonomistyrningsverkets årliga rapporter med ekonomiadministrativa värden för myndigheter, avseende åren 2002–2010.

Holmberg, G. och Benner, M. (2010): *Om forskning och politik för risk och sårbarhet i ett infrastrukturtungt samhälle: rapport om forskningsverksamheten vid Statens geotekniska institut.*

Mårtensson, C. (2006): *Organisation av myndighetsfunktionen vid SGI i ett jävsperspektiv.*

Prowike Online Consulting (2010): *Kundundersökning 2010 Statens geotekniska institut.*

Räddningsverket (1996): *Naturolyckor – statsbidrag för förebyggande åtgärder 1987–95. Rapport Räddningstjänstavdelningen R53-155/96.*

Statistiska centralbyrån (2011): *Konsumentprisindex (KPI).*

Statskontoret (2008): *Modell för myndighetsanalyser. Rapport 2008:17.*