



2010:13

Myndighetsanalys av Skogsstyrelsen





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2010-05-31
ERT DATUM
2009-12-21

DIARIENR
2010/15-5
ER BETECKNING
Fi2009/6085
Fi2009/7941
(delvis)

Regeringen
Jordbruksdepartementet
103 33 Stockholm

Myndighetsanalys av Skogsstyrelsen

I regleringsbrevet för budgetåret 2010 fick Statskontoret i uppdrag av regeringen att genomföra en myndighetsanalys av Skogsstyrelsen enligt den modell som Statskontoret har utarbetat.

Statskontoret överlämnar härmed *Myndighetsanalys av Skogsstyrelsen* (2010:13).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Forsknings- och utredningschef Laura Hartman och Anna Pauloff, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Anna Pauloff

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Modellen för myndighetsanalyser	11
1.3	Analysen av Skogsstyrelsen	12
1.4	Disposition av rapporten	14
2	Skogsstyrelsens uppgifter, mål och resurser	15
	Sammanfattande iakttagelser	15
2.1	Skogspolitiken inriktning	15
2.2	De skogspolitiska målen	16
2.3	Skogsstyrelsens myndighetsuppgifter	18
2.4	Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet	22
2.5	Skogsstyrelsens ekonomiska resurser	25
2.6	Förändrade krav på återrapportering	29
3	Skogsstyrelsens organisation	31
	Sammanfattande iakttagelser	31
3.1	Nuvarande organisation	32
3.2	Från skogsvårdsorganisationen till Skogsstyrelsen	35
3.3	Förändringar i den regionala och lokala organisationen	38
3.4	Utmärkande drag i organisationen	40
3.5	Lokal förankring	43
4	Styrning av verksamheten	47
	Sammanfattande iakttagelser	47
4.1	Riksrevisionens kritik mot styrning och uppföljning	48
4.2	Styrelsens arbete och åtgärder	49
4.3	Skogsstyrelsens förbättringsåtgärder	52
4.4	Verksamhetsplaneringen	54
4.5	Uppfattningar om styrningen	60
4.6	Styrningen av uppdragsverksamheten	62
4.7	Risker i verksamheten	69
4.8	Företags- och medborgarorientering	70

5	Uppföljning och resultat	73
	Sammanfattande iakttagelser	73
5.1	Uppföljning av verksamheten	74
5.2	Kostnader för ledning och stöd	79
5.3	Den operativa verksamhetens volym	83
5.4	Lagtillsynens resultat	84
5.5	Rådgivningens resultat	92
6	Slutsatser om Skogsstyrelsens verksamhet	95
6.1	Skogsstyrelsen och uppdraget	95
6.2	Resultaten av enmyndigheten	98
7	Utmaningar för framtiden	105
	Referenser	109

Sammanfattning

Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket och har till huvudsaklig uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska målen kan uppnås. Myndigheten hade år 2009 intäkter på 753 miljoner kronor, varav 190 miljoner från uppdragsverksamhet.

Den 1 januari 2006 slogs de tio skogsvårdsstyrelserna och Skogsstyrelsen ihop till en sammanhållen myndighet. Året efter organisationsförändringen försvann en betydande del av underlaget för myndighetens uppdragsverksamhet när regeringen beslutade att avveckla arbetsmarknadsåtgärden Gröna jobb. Skogsstyrelsens ekonomiska resurser minskade därigenom kraftigt. Bildandet av en myndighet och den minskade uppdragsvolymen medförde att Skogsstyrelsen fick ekonomiska problem. Skogsstyrelsen fick också omfattande kritik från Riksrevisionen för att inte ha följt regelverket för intern styrning och kontroll samt för brister i den ekonomiska redovisningen.

Den myndighetsanalys som Statskontoret har genomfört på regeringens uppdrag ger en översiktlig bild av Skogsstyrelsens verksamhet samt de problem och utmaningar som myndigheten har haft att hantera de senaste åren. Analysen ska i första hand utgöra ett underlag för regeringens styrning av Skogsstyrelsen.

Skogsstyrelsen har främst mjuka styrmedel att tillgå

Det svenska skogsbruket är omgärdat av relativt få regler. Skogsägarna har i stor utsträckning frihet under ansvar att bedriva ett långsiktigt hållbart skogsbruk i enlighet med de skogspolitiska målen. Skogsstyrelsen ska ha tillsyn över att skogsägarna uppfyller de krav som ställs i lag. I övrigt har Skogsstyrelsen i huvudsak mjuka styrmedel till sitt förfogande för att påverka skogsägarna att nå målen. Det innebär att Skogsstyrelsen ska ge råd och information om hur landets skogar bör skötas och vilken hänsyn som bör tas till natur- och kulturmiljön. Myndigheten ska också inventera, följa upp och utvärdera hur skogsbruket utvecklas i förhållande till de skogspolitiska målen samt hantera stöd till skogsvårdande insatser och ersättningar för skydd av skogs-

mark. Skogsstyrelsen ska därutöver genomföra Sveriges landsbygdsprogram 2007–2013, som delvis finansieras av EU-medel.

Problemen har påverkat myndighetsuppgifterna

Statskontoret bedömer att Skogsstyrelsen har kommit tillrätta med de allvarligaste brister som Riksrevisionen har påtalat. Den försämrade ekonomiska situationen har dock påverkat vissa av Skogsstyrelsens myndighetsuppgifter. Skogsstyrelsen har exempelvis nedprioriterat kontroller och fältbesök inom tillsynen. Även verksamheten med rådgivning och information har minskat och är idag i hög grad beroende av EU-medel. Statskontoret ifrågasätter om det stora behovet att extern finansiering är ändamålsenligt mot bakgrund av att rådgivningen anses vara ett av de viktigaste skogspolitiska styrmedlen.

Få resultatmått gör verksamheten svår att bedöma

Skogsstyrelsen redovisar få mått på resultat och effekter för några av de viktigaste uppgifterna – rådgivning och tillsyn. Det gör det svårt att bedöma hur framgångsrik myndighetens rådgivning är och om tillsynen är tillräcklig eller rätt inriktad. Regeringen får av samma anledning svårt att bedöma om myndigheten använder sina resurser på bästa sätt. Statskontoret ser därför ett behov av att Skogsstyrelsen utvecklar mätmetoder och indikatorer för att kunna analysera och värdera resultaten av sin verksamhet.

Uppdragsverksamheten är en viktig inkomstkälla

Skogsstyrelsen får med vissa begränsningar bedriva uppdragsverksamhet mot avgift. Begränsningarna har syftat till att minska risken för att Skogsstyrelsen påverkar konkurrensen på ett negativt sätt. Uppdragsverksamheten är samtidigt en viktig inkomstkälla för Skogsstyrelsen som bidrar till att täcka myndighetens gemensamma kostnader.

När regeringen beslutade att åtgärden Gröna jobb skulle upphöra år 2007 lyckades Skogsstyrelsen inte tillräckligt snabbt ställa om verksamheten efter den kraftigt minskade uppdragsvolymen. Det ledde till ett stort ekonomiskt underskott. Den stora satsning som nu görs inom ramen för ett förbättringsprogram för uppdragsverksamheten syftar till att ta itu med affärsmässigheten och svagheter i styrningen och uppföljningen. Målet är att öka försäljningen och att verksamheten ska gå med överskott.

Skogsstyrelsen har ingen plan för hur det balanserade underskottet på 39 miljoner kronor för uppdrag åt Arbetsförmedlingen ska minska. Statskontoret ser därför ett behov av att regeringen och Skogsstyrelsen gemensamt kommer fram till en lösning om hur underskottet ska hanteras. Statskontoret vill också peka på vikten av att regeringen och myndighetens styrelse bevakar att Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet håller sig inom de ramar som regeringen har beslutat.

Oklart vilken lokal närvaro som krävs

Regeringen har ställt krav på att Skogsstyrelsen ska vara lokalt förankrad. Skogsstyrelsen anser själv att den lokala förankringen är nödvändig för att stärka förtroendet för myndighetens verksamhet. Myndigheten har för närvarande lokalkontor på 105 orter. Närmare vart tionde kontor är bemannat med en person. Skogsstyrelsen har inte analyserat vilket mervärde det stora antalet kontor ger i förhållande till kostnaderna. Att finansieringen av lokalkontoren utgör ett problem för Skogsstyrelsen tar sig uttryck i att myndigheten måste öka volymen i uppdragsverksamheten för att kunna finansiera den nuvarande strukturen. Det innebär att Skogsstyrelsens frivilliga uppdragsverksamhet är en förutsättning för att möta regeringens krav på lokal förankring.

Statskontoret menar att det är oklart om Skogsstyrelsens verksamhet kräver kontor över hela landet. Skogsstyrelsen och regeringen behöver tillsammans ta ställning till vilken geografisk täckning som är nödvändig för att myndighetens verksamhet ska kunna bedrivas på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Målen med enmyndigheten är ännu inte uppfyllda

Regeringens mål med enmyndigheten var ökad effektivitet, resursöverföring från administrativ till operativ verksamhet och en mer enhetlig verksamhet. Skogsstyrelsen ville också skapa en mer sammanhållen och tydlig ledning.

Statskontorets sammantagna bild är att dessa mål ännu inte har uppnåtts. Den huvudsakliga förklaringen är att Skogsstyrelsen har ägnat stor kraft åt att hantera problemen med sin ekonomi och den interna styrningen. Statskontoret vill dock peka på att Skogsstyrelsens förutsättningar för att lyckas med reformen försämrades av den korta tid

som regeringen ställde till förfogande för att förbereda sammanslagningen.

På väg mot ökad effektivitet och enhetlighet

Skogsstyrelsen har ännu inte utnyttjat de möjligheter som enmyndigheten ger för att effektivisera verksamheten. Statskontoret bedömer ändå att Skogsstyrelsen är på god väg i denna riktning genom det arbete som har påbörjats med att koncentrera viss verksamhet till större enheter. Skogsstyrelsens styrelse bör enligt Statskontoret ta ett större ansvar för att öka verksamhetens effektivitet.

Statskontoret har sett vissa tecken på att lagtillsynen har blivit mer enhetlig i olika delar av landet. Det finns dock fortfarande regionala skillnader i exempelvis andelen utfärdade lagråd om skogsvård och beviljade dispenser. Skogsstyrelsen bör enligt Statskontoret regelbundet följa upp hur enhetligt verksamheten bedrivs, men också analysera vad skillnaderna beror på.

Fortsatt behov av att utveckla resultatstyrningen

Statskontorets analys visar att Skogsstyrelsen fortfarande har problem med sin styrning och uppföljning. Skogsstyrelsen har inte tydliggjort den komplexa målstruktur som myndigheten ska förhålla sig till och de övergripande målen operationaliseras inte i distriktens verksamhet. Styrningen är heller inte samordnad med verksamhetsuppföljningen, vilket bland annat har lett till att vissa viktiga verksamhetsresultat följs upp endast vid enstaka tillfällen. Statskontoret menar därför att Skogsstyrelsen bör utveckla sin resultatstyrning.

1 Inledning

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att göra en myndighetsanalys av Skogsstyrelsen. Den ska genomföras enligt den modell som Statskontoret har utvecklat och redovisat i rapporten *Modell för myndighetsanalyser* (2008:17).¹ Analysen av Skogsstyrelsen är en av sammanlagt sex myndighetsanalyser som Statskontoret ska genomföra under år 2010.²

1.2 Modellen för myndighetsanalyser

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

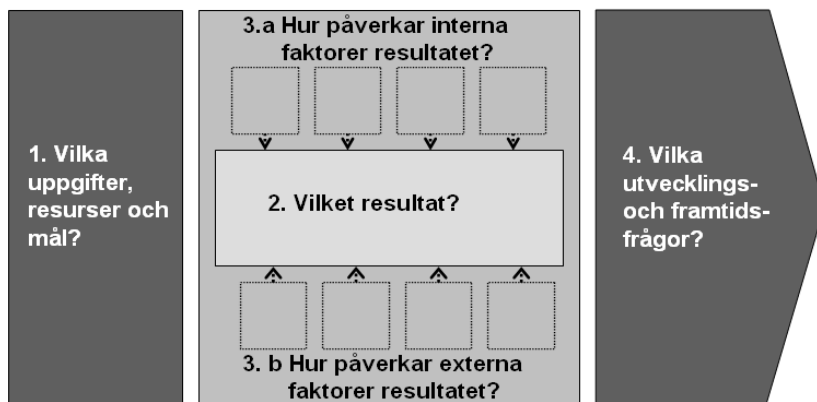
En myndighetsanalys utmynnar normalt inte i förslag till alternativa verksamhetsformer eller genomgripande förändringar av myndighetens verksamhet. Däremot kan analysen ge underlag för fortsatta och mer preciserade utredningar eller utvärderingar.

En myndighetsanalys är uppbyggd kring fyra analysmoment med vidhängande frågeställningar (se figur). Momenten är beroende av och stödjer varandra. Analysen av myndighetens uppdrag i det första momentet är en förutsättning för att myndighetens resultat ska kunna förstås och analyseras i det andra momentet. Det första och det andra momentet ger i sin tur tillsammans en grund för att urskilja vilka interna och externa faktorer som är särskilt betydelsefulla för myndighetens

¹ *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Statskontoret*, Fi2009/6085.

² Övriga myndigheter som ska analyseras är Ungdomsstyrelsen, Sametinget, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län samt Fastighetsmäklarnämnden.

resultat. Det fjärde analysmomentet är framåtblickande och bygger på vad som framkommit i de tre föregående momenten.³



1.3 Analysen av Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen är sedan den 1 januari 2006 förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket. Den sammanhållna enmyndigheten bildades genom en sammanslagning av de tidigare tio skogsvårdsstyrelserna och Skogsstyrelsen (skogsvårdsorganisationen).⁴ Skogsstyrelsen finns representerad på orter över hela landet, utom på Gotland.⁵ Sedan år 2008 leds myndigheten av en styrelse. Myndigheten sorterar under Jordbruksdepartementet.

Bakgrunden till Statskontorets uppdrag

Sedan ombildningen till enmyndighet har Skogsstyrelsen haft problem med sin interna styrning och uppföljning, vilket har föranlett skarp

³ För en mer utförlig redogörelse av modellen, se Statskontoret 2008:17, *Modell för myndighetsanalyser*.

⁴ Begreppet enmyndighet har ingen formell innebörd, men brukar användas för att beteckna den myndighet som bildats genom sammanslagning av flera, ofta lokala eller regionala, självständiga myndigheter inom samma myndighetskoncern. Myndighetsledningen får då ansvar för hela verksamheten gentemot regeringen.

⁵ Från och med den 1 januari 2011 kommer Skogsstyrelsen åter få ansvaret för skogsfrågorna på Gotland, en uppgift som Länsstyrelsen i Gotlands län har haft på försök sedan år 1998.

kritik från Riksrevisionen. För verksamhetsåret 2007 lämnade Riksrevisionen en invändning i revisionsberättelsen. Skogsstyrelsen hade då stora ekonomiska problem. De uppstod i samband med att en betydande del av underlaget för myndighetens uppdragsverksamhet försvann när regeringen beslutade att avveckla arbetsmarknadsåtgärden Gröna jobb. Mot bakgrund av dessa problem har Skogsstyrelsen satt igång ett omfattande internt förbättringsarbete.

Jordbruksdepartementet har uttryckt önskemål om att myndighetsanalysen, utöver de moment som modellen omfattar, ska ge upplysningar om i vilken mån Skogsstyrelsen har löst de uppkomna problemen.

Genomförande och avgränsningar

Statskontoret har i analysen tagit utgångspunkt i vad regeringen ville åstadkomma genom ombildningen till enmyndighet. Analysen har därför inriktats på frågor om hur Skogsstyrelsen som enmyndighet hanterar sitt uppdrag och hur myndigheten styr och följer upp sin verksamhet. Vi ger några exempel på verksamhetsresultat främst i syfte att belysa dessa frågor. Vi gör ingen fördjupad prövning av om Skogsstyrelsen uppfyller kraven enligt förordningen om intern styrning och kontroll. Hur målgrupperna uppfattar Skogsstyrelsens verksamhet och hur myndigheten samverkar med andra myndigheter för att fullgöra sitt uppdrag har vi heller inte berört.

Som underlag för analysen har vi använt skriftligt offentligt material samt interna styrdokument, promemorior och protokoll. Vi har intervjuat Skogsstyrelsens generaldirektör och ordföranden i Skogsstyrelsens styrelse. Därutöver har vi intervjuat chefer och medarbetare vid de centrala avdelningarna samt vid ett par regionkontor och några distriktskontor i olika delar av landet. Sammanlagt har vi intervjuat 30 personer inom Skogsstyrelsen, varav 10 chefer. Statskontoret har även låtit Skogsstyrelsen ta fram vissa uppgifter ur sina verksamhetssystem.

Vi utvärderar inte skogspolitiken och omprövar heller inte Skogsstyrelsens myndighetsuppgifter eller uppdragsverksamhet. När det gäller uppdragsverksamheten har vi bland annat utgått ifrån regeringens beslutade ramar för verksamheten.

Skogsstyrelsen har fått möjlighet att kontrollera faktauppgifter och lämna synpunkter på ett utkast till rapport.

Statskontorets arbete har genomförts av Anna Pauloff (projektledare) och Annika Gustafsson.

1.4 Disposition av rapporten

I kapitel 2 beskriver vi de skogspolitiska målen och Skogsstyrelsens uppgifter och resurser utifrån vad riksdagen och regeringen har beslutat.

I kapitel 3 beskriver vi Skogsstyrelsens nuvarande organisation och analyserar bildandet av enmyndigheten.

I kapitel 4 beskriver och analyserar vi Skogsstyrelsens interna styrning av verksamheten.

I kapitel 5 beskriver vi hur Skogsstyrelsen följer upp och redovisar verksamhetsresultat. Utifrån några exempel på resultat analyserar vi hur verksamheten har utvecklats.

I kapitel 6 redogör vi för Statskontorets sammanfattande bedömning av Skogsstyrelsens verksamhet utifrån de förhållanden som redovisats i tidigare kapitel.

I kapitel 7 sammanfattar vi några frågor som Statskontoret har bedömt är av särskild vikt för Skogsstyrelsens verksamhet framöver.

2 Skogsstyrelsens uppgifter, mål och resurser

Sammanfattande iakttagelser

Skogsstyrelsen ska med mjuka styrmedel påverka skogsägarna

Skogsägarna har ett ansvar för att bedriva ett långsiktigt hållbart skogsbruk i riktning mot de skogspolitiska målen. Skogsstyrelsen ska genom tillsyn kontrollera att skogsägarna uppfyller lagens krav. Samtidigt ska myndigheten genom rådgivning och information, men också genom ekonomiskt stöd och ersättningar, påverka mark- och skogsägare att bedriva skogsbruk med en högre ambition än vad lagen uttrycker. Den uppdragsverksamhet som Skogsstyrelsen får bedriva är också tänkt att påverka skogsägarna i denna riktning.

Kraftigt minskade resurser på grund av minskad uppdragsvolym

Skogsstyrelsens ekonomiska resurser har minskat med nära 60 procent sedan år 2006. Den främsta förklaringen är att intäkterna i uppdragsverksamheten minskade kraftigt i samband med regeringens beslut att avveckla arbetsmarknadsåtgärden Gröna jobb. Regeringens beslut att begränsa vilka typer av uppdrag som Skogsstyrelsen får sälja har också bidragit. De minskade uppdragsintäkterna har påverkat hela myndigheten.

2.1 Skogspolitikens inriktning

Medlemsländerna inom EU beslutar själva om skogsbruket och skogsnäringen i respektive land. År 1993 beslutade riksdagen om grunderna och målen för den nuvarande svenska skogspolitiken, vilka återigen slogs fast år 2008.⁶ I korthet har riksdagens och regeringens skogspolitiska beslut inneburit att skogsbruket är omgärdat av relativt få regler. Skogsägarna har i betydande utsträckning frihet under ansvar att bedriva ett långsiktigt hållbart skogsbruk i enlighet med de skogspolitiska

⁶ Prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252 och prop. 2007/08:108, bet. 2007/08:MJU18, rskr. 2007/08:244.

målen.⁷ Skatter och avgifter har sänkts eller tagits bort och det ekonomiska stödet till skogsbruket har minskat. Statligt ekonomiskt stöd lämnas till mark- eller skogsägare endast för natur- och kulturmiljöåtgärder som har en omfattning som går utöver de krav som ställs i lag.⁸

2.2 De skogspolitiska målen

Skogsstyrelsen har till huvudsaklig uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som riksdagen har beslutat kan uppnås.⁹ Miljökvalitetsmålet Levande skogar kan också räknas som en del av de skogspolitiska målen. Skogsstyrelsen ska i sin verksamhet beakta regeringens vision Bruka utan att förbruka.

Två jämställda skogspolitiska mål

Skogspolitiken har två jämställda mål, ett produktionsmål och ett miljömål. Skogsvårdslagen inleds med en paragraf som sammanfattar de två jämställda målen. Målen uttrycker en ambition för skogsbruket som ligger på en högre nivå än de krav som ställs på mark- eller skogsägare enligt lag.

Enligt produktionsmålet ska skogen och skogsmarken utnyttjas effektivt och ansvarsfullt för en uthålligt hög avkastning. Skogsproduktionens inriktning ska ge handlingsfrihet i fråga om användningen av vad skogen producerar. Enligt miljömålet ska skogens naturgivna produktionsförmåga bevaras och en biologisk mångfald och genetisk variation i skogen säkras. Skogen ska brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper ska skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska värnas. Regeringen och riksdagen har avstått från att sätta upp mer detaljerade mål.

⁷ Frihet under ansvar innebär att den enskildes äganderätt till sin skog ska värnas samtidigt som skogsägaren har en betydelsefull del i det gemensamma ansvaret att förvalta skogsresursens alla nyttigheter på ett långsiktigt hållbart sätt.

⁸ De lagar som åsyftas är främst skogsvårdslagen (1979:429), miljöbalken (1998:808) och kulturminneslagen (1988:950).

⁹ Förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.

Miljökvalitetsmålet Levande skogar

Skogsstyrelsen är ansvarig myndighet för Levande skogar, vilket är ett av de miljökvalitetsmål som riksdagen fastställde år 1999.¹⁰ Enligt målet ska skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kultur- miljövärden och sociala värden värnas. Inriktningen är att målet ska nås inom en generation, det vill säga till år 2020.

År 2001 tog riksdagen ställning till delmål, åtgärder och strategier för att nå de totalt 16 miljökvalitetsmålen.¹¹ För Levande skogar togs beslut om fyra delmål. De inriktades på långsiktigt skydd av skogsmark, förstärkt biologisk mångfald, skydd för kulturmiljövärden samt åtgärdsprogram för hotade arter. Ansvaret för att genomföra delmålen är fördelat mellan staten och skogsbruket. Delmålen är tidsatta och ibland kvantifierade. Delmålet om åtgärdsprogram skulle vara uppnått år 2005, övriga tre delmål ska vara uppnådda under år 2010. I mars 2010 lade regeringen en ny proposition som väntas leda till fler målnivåer och ytterligare åtgärder för att målen inom Levande skogar ska kunna nås.¹²

Skogsstyrelsens ansvar för miljömålet Levande skogar innebär att tillsammans med den skogliga sektorn svara för att utveckla lämpliga indikatorer, ge en samlad redovisning av måluppfyllelsen, föreslå kompletterande insatser och i övrigt verka för att miljökvalitetsmålet nås. Utöver Skogsstyrelsen har Naturvårdsverket och länsstyrelserna en viktig roll i arbetet mot målet.

Sektorsansvar och skogliga sektorsmål

Varje sektor ska ta sitt ansvar för miljön. Genom 1993 års skogspolitiska beslut fick myndigheterna och skogsbruket ett gemensamt stärkt sektorsansvar. Skogsstyrelsen fick i uppdrag att ta fram så kallade sektorsmål som skulle klargöra politikens innebörd. År 2005 beslutade Skogsstyrelsen om de nuvarande nationella sektorsmålen, vilka utgör en tolkning av de skogspolitiska målen inklusive miljökvalitetsmålet Levande skogar. Sektorsmålen innehåller en långsiktig målbild och 13 kortsiktiga mål som ska vara uppnådda senast år 2010. Målen är tids-

¹⁰ Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183.

¹¹ Prop. 2000:01:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36.

¹² Prop. 2009/10:155. Riksdagen väntas ta ställning till regeringens förslag i juni 2010.

satta och kvantifierade. Ett exempel på ett kortsiktigt mål är att andelen svårt älgskadad plant- och ungskog av tall senast år 2010 är lägre eller i nivå med den situation som gällde i början av 1990-talet.

Visionen Bruka utan att förbruka

Utöver de skogspolitiska målen ska Skogsstyrelsens arbete vägledas av Jordbruksdepartementets vision Bruka utan att förbruka. Genom visionen ska departementet, via sina myndigheter, bidra till regeringens övergripande mål att skapa förutsättningar för fler arbetstillfällen och växande företag genom att arbeta för bättre förutsättningar för företagande inom de gröna näringarna.¹³ Visionen är av regeringen nedbruten i tre övergripande mål och tolv strategiska mål som gäller under perioden 2008–2012.

2.3 Skogsstyrelsens myndighetsuppgifter

Skogsstyrelsens myndighetsuppgifter finansieras i huvudsak med anslag och kan grovt delas in i följande områden:

- Lagtillsyn
- Rådgivning, information och utbildning
- Inventering, uppföljning och utvärdering
- Stöd och ersättningar
- Övriga myndighetsuppgifter

Lagtillsyn

Skogsstyrelsen ska ha tillsyn över att skogsvårdslagen och delar av miljöbalken följs. Ytterligare en tillsynsuppgift är att se till att virkesmätning utförs enligt Skogsstyrelsens föreskrifter till virkesmätningsslagen.¹⁴

I skogsvårdslagen anges de grundläggande reglerna för hur skogen ska skötas. Lagen kompletteras med skogsvårdsförordningen¹⁵ och Skogsstyrelsens föreskrifter. I lagen finns regler om bland annat avverkning,

¹³ Med gröna näringar avses jordbruk, skogsbruk, trädgårdsnäring, fiske och rennäring med binärningar samt livsmedelskedjan.

¹⁴ Virkesmätningsslag (1966:209).

¹⁵ Skogsvårdsförordning (1993:1096).

vilken hänsyn som måste tas till naturen och kulturmiljön, hur återväxten ska tryggas och hur skador ska förebyggas.

Markägaren är exempelvis skyldig att anmäla en föryngringsavverkning om minst 0,5 hektar till Skogsstyrelsen senast sex veckor i förväg. Skogsodling eller åtgärder för naturlig föryngring ska göras senast under tredje året efter avverkningsåret. För avverkning av svårföryngrad skog i norra Sverige och på Öland och Gotland måste markägaren ansöka om tillstånd.¹⁶ Krav på tillstånd gäller även för skyddsskog i södra Sverige och för ädellövskog. Till en anmälan eller ansökan ska markägaren bifoga en redovisning av den hänsyn som kommer att tas till naturen och kulturmiljön.

Skogsstyrelsens uppgifter innebär bland annat att handlägga anmälnings- och tillståndsärenden samt kontrollera att markägaren följer reglerna och de skriftliga råd (lagråd) som myndigheten eventuellt har lämnat i syfte att lagens krav ska uppfyllas. Skogsstyrelsen har också möjlighet att meddela förelägganden och förbud som kan förenas med vite, till exempel om ett lagråd inte följs. En markägare som uppsåtligt eller av oaksamhet bryter mot vissa regler kan dömas till böter eller fängelse. Detta är dock ovanligt eftersom få ärenden leder till åtal.

För vissa myndighetsuppgifter som regleras i skogsvårdslagen och skogsvårdsförordningen ska Skogsstyrelsen ta ut en avgift. Sådana avgifter betecknas som offentligrättsliga och tvingande att betala för den som berörs. En avgift tas exempelvis ut för tillsyn av frö- och planhandel, tillstånd för införsel av plantor och frön och förhandsbeslut om avverkning.¹⁷

Skogsstyrelsens tillsyn enligt delar av miljöbalken omfattar bland annat biotopskyddsområden, åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön och avsiktlig plantering av genetiskt modifierade träd.

¹⁶ Regeringen har i prop. 2009/10:201 föreslagit att kravet på tillstånd för avverkning av skog inom skyddsskog och svårföryngrad skog upphävs från den 1 september 2010 och ersätts med anmälningsplikt. När det gäller den fjällnära skogen, som utgör en del av den svårföryngrade skogen, har regeringen föreslagit att tillstånd ska krävas även fortsättningsvis. Riksdagen väntas besluta i frågan i mitten av juni 2010.

¹⁷ 37 § skogsvårdslagen (1979:429) och 23, 33, 36–37 §§ skogsvårdsförordningen (1993:1096).

Rådgivning, utbildning och information

Skogsstyrelsen ska ge råd och information om hur landets skogar bör skötas. Syftet med myndighetens rådgivning har av regeringen angetts vara att motivera skogsägarna att bruka sin skog på ett sådant sätt att de skogspolitiska målen kan nås, det vill säga att göra mer långtgående åtgärderna än vad lagen kräver.

Kvalificerad rådgivning och information anses vara en förutsättning för att nå största möjliga effekt inom skogspolitiken två jämförbara mål. Regeringen har uttryckt önskemål om att Skogsstyrelsen kontinuerligt ska utveckla och anpassa sin rådgivning och information till ändrade förutsättningar.¹⁸ Skogsstyrelsen har i regleringsbrevet de två senaste åren fått i uppdrag att bland annat öka skogsbrukets kunskap om metoder för att öka tillväxten i skogen och om klimatanpassning.

Inventering, uppföljning och utvärdering

Skogsstyrelsen ska inventera, följa upp och utvärdera hur landets skogar sköts i förhållande till de skogspolitiska målen. Skogsstyrelsen ska också följa upp och utvärdera miljö kvalitetsmålet Levande skogar och rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket.

För dessa syften kartlägger och inventerar Skogsstyrelsen nyckelbiotoper, kulturmiljöer och viltbetesskador, identifierar skogar med höga sociala värden och utvärderar frivilliga avsättningar av skogsmark. Uppföljningar av naturhänsyn vid avverkning och åtgärder för återväxt efter avverkning görs med metoden Polytax.¹⁹

Skogsstyrelsen är statistikansvarig myndighet för officiell statistik om skogsbruket.²⁰ Ansvar för statistik om produktion, sysselsättning, miljö och sociala frågor i skogsbruket. Statistik om skog, skogsbruk och skogsindustri publiceras i Skogsstatistisk årsbok.

¹⁸ Prop. 2007/08:108.

¹⁹ Polytax är samlingsnamnet på ett antal kontrollinventeringar som görs för att mäta om skogsägarna uppfyller produktions- och miljömålen i de åtgärder som vidtas i samband med avverkning.

²⁰ Lag (2001:99) om den officiella statistiken respektive förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

Stöd och ersättningar

Skogsstyrelsen hanterar ersättningar för naturvårdsavtal och biotopskydd samt stöd till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder, ädellövskogsbruk och kalkning av skogsmark.²¹ I regleringsbrevet anges vilka medel som myndigheten disponerar för dessa ändmål.

Skogsstyrelsen inrättar biotopskyddsområden och tecknar naturvårdsavtal. Detta formella områdesskydd är ett led i arbetet med att nå miljö kvalitetsmålet Levande skogar. När Skogsstyrelsen beslutar om biotopskydd har ägaren av skogsmarken rätt till en engångsersättning som motsvarar fastighetens minskade marknadsvärde till följd av intrånget. Beslutet gäller för all framtid, men påverkar inte äganderätten och jakträtten. Skogsstyrelsen har förvaltningsansvaret för biotopskyddsområdena och ska kontrollera att skyddet respekteras. I första hand erbjuds markägaren att ta hand om skötseln av området.

Naturvårdsavtal är ett frivilligt, civilrättsligt avtal mellan staten och en markägare. Avtalen är tänkta att komplettera miljöbalkens områdesskydd. Skogsstyrelsen kan teckna naturvårdsavtal för skogsmark, medan länsstyrelserna och Naturvårdsverket kan teckna avtal för övrig mark.²² Syftet med naturvårdsavtalen, vilka normalt gäller i 50 år, är att bevara och utveckla områden med höga naturvärden. Markägaren får viss ersättning för de begränsningar som avtalet medför för skogsbruket.

Skogsstyrelsen beviljar bidrag för natur- och kulturmiljöåtgärder i skogen (Nokås). Bidrag kan lämnas till åtgärder som gynnar växter och djur samt äldre kulturmiljöer, men också till landskapsbild och friluftsliv. Skogsstyrelsen beviljar också bidrag för skogsbruk med ädellövträd. Efter det att södra Sverige drabbades av stormarna Gudrun och Per²³ beslutade regeringen att ekonomiskt stödja arbetet med att mini-

²¹ Grunderna för överenskommelser som naturvårdsavtal finns bland annat i 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken (1970:994). Biotopskydd regleras i förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Bidrag till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder, till anläggning och vård av ädellövskog samt till kalkning av skogsmark lämnas enligt förordning (1993:555) om statligt stöd till skogsbruket.

²² Regeringen har ansett att de berörda myndigheterna ska tillämpa naturvårdsavtal på samma sätt och fick hösten 2009 i uppdrag att ta fram gemensamma riktlinjer för arbetet (Former för och tillämpning av naturvårdsavtal, Jo2009/2968). Uppdraget redovisades 2010-03-26.

²³ Stormen Gudrun den 8 januari 2005 och stormen Per den 14 januari 2007.

mera skadorna. Stödet för anläggning av ny skog, vilket är den del av det så kallade stormstödet som fortfarande kan sökas, upphör år 2010.²⁴

Övriga myndighetsuppgifter

I Skogsstyrelsens övriga myndighetsuppgifter ingår exempelvis arbete med regional utveckling och tillväxt. Här ingår också internationellt arbete som att bistå Regeringskansliet i arbetet inom ramen för EU och FN samt att ha det operativa ansvaret för de skogliga delarna i Baltic 21, Barentssamarbetet och Östersjöstrategin.

Skogsstyrelsen har regeringens uppdrag att verka för ett effektivt genomförande av Sveriges landsbygdsprogram 2007–2013 genom att vara behörig myndighet för stöd inom tre områden (axlar).²⁵ Skogsstyrelsen fattar beslut om ersättning till kompetensutveckling för att bedriva skogsbruk på ett hållbart sätt (axel 1), stöd för att bevara och utveckla skogens biologiska mångfald och att öka arealen ädellövskog (axel 2) samt stöd för att höja livskvaliteten på landsbygden (axel 3). Jordbruksverket betalar ut ersättningen.

Skogsstyrelsen har själv ansökt om medel från landsbygdsprogrammet (axel 1) för att driva utbildningsprojekt med syfte att bland annat stärka skogsägarnas beställarkompetens. Genom att delta med egna projekt anser Skogsstyrelsen att chansen ökar att målen med landsbygdsprogrammet nås. Skogsstyrelsen uppger att egna ansökningar bedöms utifrån samma kriterier som ansökningar från andra aktörer.²⁶

2.4 Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet

Skogsstyrelsen och den tidigare skogsvårdsorganisationen har under lång tid bedrivit uppdragsverksamhet mot avgift. Uppdragsverksamhetens tjänster och produkter har traditionellt setts som ett verktyg för att föra ut skogspolitiken, men också som ett sätt att förbättra förutsättningarna för myndigheten att ha en lokal förankring. Samtidigt har

²⁴ Förordning (2005:229) om tillfälligt stöd för lagring av virke respektive förordning (2006:171) om bidrag till anläggning av skog på områden med stormfälld skog.

²⁵ Den totala budgeten för det svenska programmet kommer att vara omkring 35 miljarder kronor, varav ungefär hälften betalas av EU.

²⁶ Se www.skogsstyrelsen.se *Varför beviljar Skogsstyrelsen medel till sig själv?*

delar av verksamheten varit ifrågasatt, inte minst av konkurrenter. I den senaste förvaltningspolitiska propositionen menar regeringen att en myndighets möjlighet att ha lokal förankring eller god geografisk täckning kan vara ett skäl till att myndigheten ges möjlighet att sälja produkter på en marknad.²⁷

Uppdragsverksamhetens inriktning och begränsningar

I samband med riksdagens behandling av den senaste skogspolitiska propositionen begränsades Skogsstyrelsens nationella uppdragsverksamhet. Restriktionerna blev något mer långtgående än de som Skogsstyrelsen på eget initiativ hade påbörjat under år 2007. Den nya inriktningen gäller sedan den 1 januari 2009.²⁸ Syftet med begränsningen är att Skogsstyrelsen inte ska påverka konkurrensen på ett negativt sätt och heller inte skapa osäkerhet om i vilken roll som myndigheten uppträder.

Enligt instruktionen får Skogsstyrelsen bedriva uppdragsverksamhet om den bidrar till att uppnå de beslutade målen för skogspolitiken eller mål inom andra politikområden.²⁹ Endast om det finns synnerliga skäl får Skogsstyrelsen utföra:

1. Rotpoststämpling.
2. Skogsbruksåtgärder.
3. Avverkning inklusive gallring och röjning.
4. Skötseluppdrag för annan part med avseende på skogsproduktion.
5. Förhandlingar för annan part vid marklösen eller avtal om ersättning.
6. Upphandling av entreprenörer för annan part.
7. Ekonomiadministration för annan part.
8. Förmedling eller försäljning av virke för annan part.

²⁷ Prop. 2009/10:175.

²⁸ Prop. 2007/08:108, bet. 2007/08:MJU18, rskr. 2007/08:244. Beslutet följdes av förändringar i Skogsstyrelsens instruktion som trädde i kraft den 1 januari 2009.

²⁹ Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet regleras i 7–8, 13 §§ förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.

Med synnerliga skäl avser regeringen situationer där det till exempel inte finns någon annan som kan utföra uppdraget. I praktiken kan det innebära att det inte finns någon lämplig utförare inom rimligt avstånd och inte heller någon som kan etablera en verksamhet för att utföra uppdraget. Regeringen har också uttryckt att Skogsstyrelsen även fortsättningsvis ska kunna utföra uppdrag åt andra myndigheter när detta sker inom ramen för samverkan mellan myndigheter.³⁰

I samband med beslutet uppgav regeringen att den var medveten om att begränsningarna skulle komma att påverka Skogsstyrelsens övriga verksamhet eftersom uppdragsverksamheten bidrar till att bära gemensamma kostnader.

Full kostnadstäckning per resultatområde

De avgifter som Skogsstyrelsen tar ut för varor och tjänster inom uppdragsverksamheten och inom tjänsteexporten ska enligt instruktionen beräknas så att myndigheten når full kostnadstäckning. Med det menas att avgifterna ska sättas så att intäkterna på något eller några års sikt täcker samtliga kostnader som direkt eller indirekt är förenade med verksamheten. Full kostnadstäckning ska gälla för respektive avgiftsbelagd verksamhet.³¹

I regleringsbrevet anger regeringen sex verksamheter, eller resultatområden, för vilka intäkter och kostnader ska särredovisas. Det gäller uppdrag åt Arbetsförmedlingen, åt skogsbruket, åt övriga, tjänsteexport respektive fastighetsförvaltning och övrig verksamhet. Antalet resultatområden har ökat sedan år 2005. Tjänsteexport infördes år 2006 och fastighetsförvaltning m.m. år 2008.

Regeringen har ansett att Skogsstyrelsens styrelse har en viktig uppgift att se till att uppdragsverksamheten bedrivs med full kostnadstäckning och med hög kvalitet. Styrelsen ska också se till att konkurrensen inte snedvrids och att myndigheten undviker att blanda ihop myndighetsutövning och uppdragsverksamhet. Regeringen aviserade i samband med beslutet att den kommer att följa upp om verksamhetens begränsningar har haft avsedd effekt.³²

³⁰ Prop. 2007/08:108.

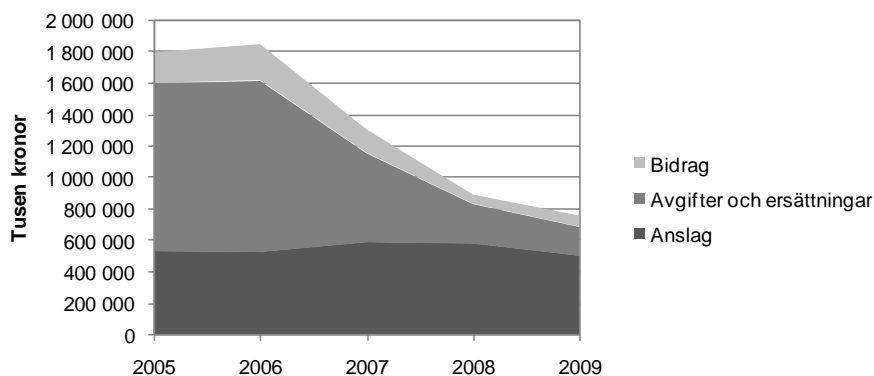
³¹ 5 § avgiftsförordningen (1992:191) och Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 5§.

³² Prop. 2007/08:108.

2.5 Skogsstyrelsens ekonomiska resurser

Skogsstyrelsens verksamhet finansieras i huvudsak med anslag och avgifter. Sedan år 2006 har Skogsstyrelsens intäkter totalt sett minskat med nästan 60 procent i löpande priser. Den totala omsättningen uppgick till 1,8 miljarder kronor år 2006 mot 753 miljoner kronor år 2009. Det är framför allt de kraftigt minskade avgiftsintäkterna i uppdragsverksamheten som förklarar minskningen.

Skogsstyrelsens intäkter³³ åren 2005–2009, tusen kronor.



Källa: Skogsstyrelsens årsredovisningar, resultaträkningen.

Anslagstilldelning och anslagsvillkor

Skogsstyrelsens anslag består av ett ramanslag för förvaltningskostnader (anslag 1:1) och ett ramanslag för insatser för skogsbruket (anslag 1:2).³⁴ För år 2009 tilldelades Skogsstyrelsen 536 miljoner kronor, varav 336 miljoner i förvaltningsanslag. Förvaltningsanslaget utgjorde därmed cirka 45 procent av Skogsstyrelsens totala intäkter.

³³ Skogsstyrelsen har därtöver finansiella intäkter. De är av liten omfattning i sammanhanget, cirka 410 000 kronor år 2009.

³⁴ Anslag 1:1 respektive 1:2 betecknades före år 2009 som 41:1 respektive 41:2.

Skogsstyrelsens anslagstilldelning åren 2006, 2009 och 2010, tusen kronor.

	2006	2009	2010
Anslag 1:1	322 985	336 316	345 137
Anslag 1:2	686 873	199 873	219 222
Ap.1 Bidrag till skogsbruket	45 373	45 373	45 235
Ap.2 Kostnader för intrångs- ersättning och naturvårdsavtal	174 500	154 500	173 987
Ap.4 Stormstöd	467 000	0	0
Anslag 41:4 ¹	5 964	0	0
TOTALT	1 015 822	536 189	564 359

Källa: Regleringsbrev för Skogsstyrelsen.

¹Från EG-budgeten finansierade medel för skogsskadeövervakning.

Förvaltningsanslaget har legat på en relativt konstant nivå de senaste fem åren.³⁵ Regeringens insatser för skogsbruket har däremot varierat, vilket har gett utslag på Skogsstyrelsens totala anslagstilldelning. Exempelvis var det så kallade stormstödet som högst år 2006 med 467 miljoner kronor. När Skogsstyrelsen får ansvaret för skogsfrågorna på Gotland år 2011 kommer myndighetens förvaltningsanslag att höjas med sannolikt cirka 5,5 miljoner kronor.³⁶

Skogsstyrelsen redovisade vid årsskiftet 2009/10 ett anslagssparande på förvaltningsanslaget med 8,8 miljoner kronor efter att under två år ha utnyttjat anslagskrediten. Vid årsskiftet överfördes också sammanlagt 227 miljoner kronor till år 2010 av anslaget insatser för skogsbruket, varav 181 miljoner var stormstöd. Regelförändringar för inlösen av biotopskyddsområden respektive resursbrist vid Skogsstyrelsen har angetts som skäl till att stöden inte har kunnat betalas ut. Återväxtstödet inom stormstödet har därför fortsatt under åren 2009 och 2010 med överförda medel.

Både förvaltningsanslaget och anslaget bidrag till skogsbruket är förenat med vissa villkor. Exempelvis ska minst 8,6 miljoner kronor av förvaltningsanslaget årligen sedan år 2008 användas för myndighetens arbete med miljökvalitetsmålen. År 2010 ska minst 1 miljon kronor

³⁵ Anslag 1:1 har sedan år 2005 årligen räknats upp med mellan 0,7 och 2,8 procent.

³⁶ Regeringen har i 2010 års ekonomiska vårproposition (prop. 2009/10:100) förlagit riksdagen att 5 546 000 kronor flyttas från utgiftsområde 1 till utgiftsområde 23 med anledning av att försöksverksamheten avslutas på Gotland.

användas för att ge information och rådgivning till bland andra skogsägare om hur klimatförändringarna kan komma att påverka skogsbruket.³⁷ År 2009 angavs beloppet till minst 2 miljoner kronor.

Förvaltningsanslaget får användas för insatser för kompetensutveckling inom ramen för landsbygdsprogrammet. Skogsstyrelsen pekar på att myndigheten i praktiken är tvungen att använda förvaltningsanslaget för detta. I sin ekonomiska långtidsplan har Skogsstyrelsen beräknat att totalt 46 miljoner kronor av förvaltningsanslaget årligen under perioden 2009–2012 behöver användas för att delfinansiera deltagandet i landsbygdsprogrammet. Av dessa utgör närmare 20 miljoner kronor årligen en delfinansiering av de kompetensutvecklingsprojekt som myndigheten ansöker om att själv få bedriva.³⁸

Avgiftsintäkter och ekonomiskt resultat

Skogsstyrelsens avgiftsintäkter består av ersättning för produkter och tjänster inom uppdragsverksamheten, tjänsteexporten och den offentligrättsliga verksamheten. Dessa intäkter får Skogsstyrelsen disponera. Skogsstyrelsen äger och förvaltar fastigheter och får disponera intäkter från fastighetsförvaltningen, men inte från försäljning av fastigheter.

Som tidigare framgått har intäkterna från den avgiftsbelagda verksamheten minskat kraftigt sedan år 2006. Nedgången kan till största delen förklaras av regeringens beslut att under år 2007 börja avveckla den omfattande arbetsmarknadsåtgärden Gröna jobb som pågått sedan år 2004. Uppdrag åt Arbetsförmedlingen inom ramen för Gröna jobb utgjorde vid denna tidpunkt ungefär 70 procent av Skogsstyrelsens totala uppdragsverksamhet.³⁹ Även om omsättningen i uppdragsverksamheten har minskat kraftigt var den år 2008 på ungefär samma nivå som år 2000.

Sedan år 2006 har omsättningen för uppdrag åt Arbetsförmedlingen minskat från cirka 1 miljard till 19 miljoner kronor. Regeringens beslut

³⁷ I den skogspolitiska propositionen (prop. 2007/08:108) uttalade regeringen att framtida klimatförändringar bör beaktas i högre grad av skogsbruket. En hög och stabil tillväxt i skogen anses vara viktig för klimatarbetet.

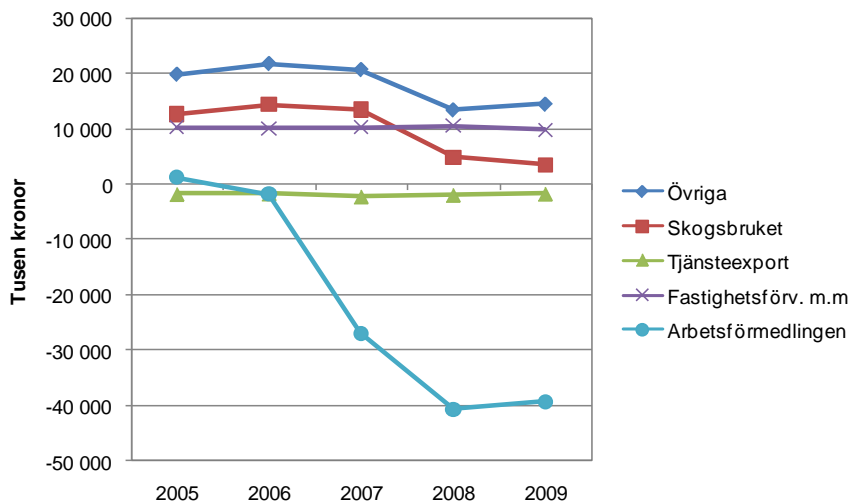
³⁸ *Anvisningar inför VP/budget 2010.*

³⁹ Skogsstyrelsen erbjöd långtidsarbetslösa en sysselsättning inom skogs- och naturvård. Skogsstyrelsens insatser bestod bland annat av att utbilda och arbetsleda dem som omfattades av åtgärden.

att begränsa uppdrag som Skogsstyrelsen utför åt skogsbruket har bidragit till att omsättningen inom detta resultatområde har minskat från 89 miljoner kronor år 2007 till 34 miljoner kronor år 2009. Uppdrag åt övriga, främst myndigheter som länsstyrelserna, Lantmäteriverket och Banverket⁴⁰, har däremot ökat något. År 2009 var det detta resultatområde som hade den största omsättningen på nära 119 miljoner kronor. Skogsstyrelsen hade samma år sammanlagt nära 190 miljoner kronor i intäkter från uppdragsverksamhet.

De minskade uppdragen åt främst Arbetsförmedlingen har bidragit till att Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet gick med kraftiga underskott både år 2007 och 2008. Som framgår av diagrammet nedan uppgick det ackumulerade underskottet för detta resultatområde till 39,3 miljoner kronor år 2009. Några av de andra resultatområdena har under flera år haft ett ackumulerat överskott. Sammantaget redovisade Skogsstyrelsen ett ackumulerat underskott för uppdragsverksamheten på 12,9 miljoner kronor år 2009.

Akkumulerat resultat i uppdragsverksamheten för olika resultatområden åren 2005–2009, tusen kronor.



Källa: Skogsstyrelsens årsredovisningar.

⁴⁰ Banverket ingår i Trafikverket sedan den 1 april 2010.

Bidragsintäkter

Skogsstyrelsen har intäkter av bidrag bland annat från Regeringskansliet och andra statliga myndigheter. Närmare hälften av de totala bidragsintäkterna på 70 miljoner kronor år 2009 kom från Statens jordbruksverk.⁴¹

2.6 Förändrade krav på återrapportering

Som en konsekvens av ett förslag från Styretredningen har regeringen sedan ett par år tillbaka förändrat sitt sätt att använda regleringsbrevet för att styra myndigheternas återrapportering.⁴² För Skogsstyrelsens del har det inneburit att mål och återrapporteringskrav för olika verksamhetsområden och verksamhetsgrenar successivt har tagits bort från och med regleringsbrevet för år 2008.

År 2007 angavs att uppgifterna inom verksamhetsgrenarna lagtillsyn, statligt stöd samt inventering, uppföljning och utvärdering skulle bedrivas på ett enhetligt, kvalitativt och effektivt sätt över hela landet. Skogsstyrelsens årsredovisning skulle då innehålla en beskrivning av hur myndigheten säkerställde sådana krav. För uppdragsverksamheten skulle Skogsstyrelsen redovisa hur verksamheten hade bidragit till att nå de skogspolitiska målen samt andra politiska mål och hur rådgivningen hade bidragit till att öka skogsägarnas kunskap och kompetens att bedriva ett hållbart skogsbruk.

Idag är det i hög grad upp till Skogsstyrelsen att själv avgöra vad som ska presenteras i resultatredovisningen för de angivna verksamheterna. Myndigheten ska dock beakta de generella krav på resultatredovisningen som framgår av förordning och de uttryckliga krav på återrapportering som regeringen har angett.⁴³

Från och med regleringsbrevet för år 2009 har regeringen begärt att Skogsstyrelsen ska redovisa hur myndighetens verksamhet har bidragit till att uppfylla visionen Bruka utan att förbruka med tillhörande övergripande mål. Kravet på att redovisa myndighetens bidrag till att nå de skogspolitiska målen togs bort i regleringsbrevet för år 2010.

⁴¹ Se Skogsstyrelsens öppna redovisning för år 2009, dnr 2008/6533.

⁴² *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, SOU 2007:75.

⁴³ Förordning (2006:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

3 Skogsstyrelsens organisation

Sammanfattande iakttagelser

Utspridd organisation och liten koncentration av verksamheten

De utmärkande dragen i Skogsstyrelsens organisation är att myndigheten har lokalkontor över hela landet och att många medarbetare som tillhör centrala funktioner har en lokal placering. Andra drag är att endast en liten del av verksamheten är koncentrerad till större enheter, att det finns flera kontor som är bemannade med endast en person och att medarbetare i den operativa verksamheten är mer av generalister än specialister genom att de arbetar med flera uppgifter.

Målen med enmyndigheten var ökad effektivitet och enhetlighet

Målen med enmyndigheten var ökad effektivitet, resursöverföring från administrativ till operativ verksamhet och en mer enhetlig verksamhet. Skogsstyrelsen ville också skapa en mer sammanhållen och tydlig ledning. Den lokala förankringen skulle behållas.

Oklart vilken lokal närvaro verksamheten kräver

Skogsstyrelsen har haft relativt stor frihet att själv besluta hur organisationen ska utformas. Inför bildandet av enmyndigheten ställde regeringen dock krav på att Skogsstyrelsen skulle ha en regional organisation. Regeringen har också betonat i Skogsstyrelsens instruktion att myndigheten ska vara lokalt förankrad, men har inte närmare utvecklat innebörden av detta.

Det är oklart vilken lokal närvaro Skogsstyrelsens verksamhet kräver. Varken regeringen eller Skogsstyrelsen har aktivt tagit ställning till denna fråga. Å ena sidan strävar Skogsstyrelsen efter att minska den lokala närvaron och att effektivisera verksamheten genom ökad koncentration och ytterligare satsningar på e-tjänster. Å andra sidan hävdar myndigheten att lokal närvaro är nödvändig för att upprätthålla förtroendet för myndighetens verksamhet. För att kunna finansiera de över hundra lokalkontoren är Skogsstyrelsen beroende av intäkter från sin uppdragsverksamhet.

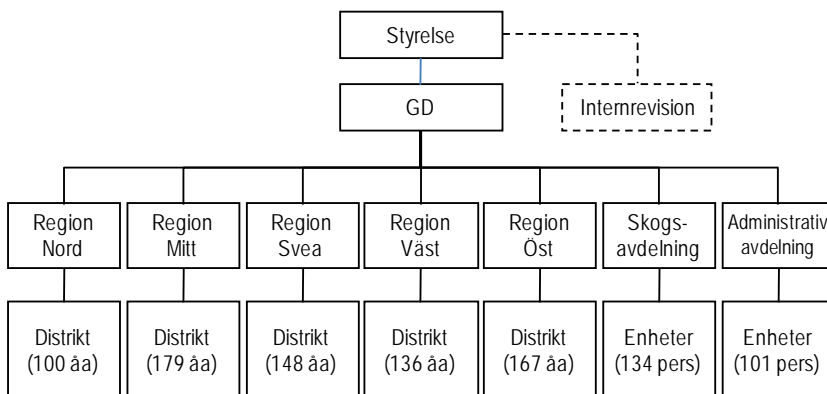
3.1 Nuvarande organisation

Skogsstyrelsens organisation är spridd över hela landet. Myndigheten har ett huvudkontor i Jönköping, där verksamheten och en stor del av myndighetens stödverksamhet är placerad. Det finns också en regional organisation för ledning och stöd till den operativa verksamheten, som bedrivs inom Skogsstyrelsens lokala organisation – distrikten.

Skogsstyrelsen är indelad i en administrativ avdelning, en skogsavdelning, fem regioner och 34 distrikt med 105 lokalkontor. Varje region består av mellan fem och nio distrikt. Regionerna bygger på länsindelningen där varje region består av mellan två och sex län.

Skogsstyrelsen är en styrelsemyndighet som leds av en styrelse och en generaldirektör. I Skogsstyrelsens ledningsgrupp ingår generaldirektören, regioncheferna, avdelningscheferna och uppdragschefen. Skogsstyrelsen har också en internrevision.

Skogsstyrelsens organisation år 2010.



Källa: Skogsstyrelsen.

Antalet årsarbetskrafter respektive personer gäller år 2009 och inkluderar regionernas respektive avdelningarnas ledning.

Antalet årsarbetskrafter inom Skogsstyrelsen har minskat från över 1 200 år 2005 till strax under 1 000 år 2009. Förklaringen till denna minskning är enligt Skogsstyrelsen att den arbetsmarknadspolitiska åtgärden Gröna jobb avvecklades från år 2007. Myndigheten införde också ett anställningsstopp under år 2008 för att få sin ekonomi i balans. Anställningsstoppet medförde att myndigheten förlorade kompetens inom flera av myndighetens kärnområden.⁴⁴

Antal årsarbetskrafter och medeltal anställda, åren 2005–2009.

	2005	2006	2007	2008	2009 ¹
Årsarbetskrafter	1 213	1 228	1 113	912	978
Anställda	1 329	1 347	1 429	1 038	952

Källa: Skogsstyrelsen.

¹Beräkningen av antal årsarbetskrafter har ändrats mellan åren och en ny metod baserad på faktisk tjänstgöringsgrad är framtagen för år 2009.

Korrigerad har inte gjorts av de tidigare årens jämförelsetal. Flera spridda lönesystem tidigare år gör det omöjligt att ta fram värden enligt denna metod.

Rådgivande organ

Skogsstyrelsen har inrättat flera rådgivande organ till stöd för sin verksamhet.⁴⁵ Det finns så kallade sektorsråd på nationell, regional och lokal nivå. Sektorsråden utgör forum för dialog och informationsutbyte mellan Skogsstyrelsen och den skogliga sektorn. En viktig uppgift för råden är att delta i utformningen och uppföljningen av de skogliga sektorsmålen. I det nationella sektorsrådet ingår representanter för skogsnäringen, ideella organisationer, centrala myndigheter och den skogliga forskningen.

Skogsstyrelsen har också flera andra rådgivande organ för informationsutbyte i olika sakfrågor, som till exempel Centrala frö- och plantrådet och Centrala samrådsgruppen skogsbruk–rennärning. Det finns också ett användarråd för den officiella statistiken om skogsbruket och ett särskilt råd för Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet.

⁴⁴ *Skogsstyrelsens årsredovisning 2008.*

⁴⁵ För en mer utförlig beskrivning av de rådgivande organen, se Skogsstyrelsens kompletterande arbetsordning, fastställd 2009-12-18. Det pågår för närvarande en översyn av sektorsrådets utformning och antal.

Skogsavdelningens uppgifter

Skogsavdelningen utgör ett stöd för distriktens operativa arbete, men utför även utredningar på uppdrag av regeringen samt analyser och omvärldsbevakning på nationell och internationell nivå. Avdelningen deltar även i uppdragsverksamheten. Medarbetarna vid skogsavdelningen är ofta specialister inom det skogliga området.

Administrativa avdelningens uppgifter

Den administrativa avdelningen har till uppgift att ge stöd och service till myndigheten inom områdena ekonomi, information, personal, juridik, upphandling, registratur och arkiv, verksamhetsutveckling, systemutveckling samt IT-drift och telefoni. Avdelningen ansvarar även för att följa upp regionernas och distriktens verksamhet utifrån verksamhetsplan och budget.

Vid avdelningen finns sedan den 1 januari 2010 en kvalitetscontroller och en miljösamordnare som är direkt underställda avdelningschefen. Kvalitetscontrollern har till uppgift att utveckla och följa upp Skogsstyrelsens ledningssystem medan miljösamordnaren har till uppgift att styra myndighetens miljöarbete i enlighet med ISO 14001.

Regionernas och distriktens uppgifter

Regionerna respektive distriktet har till uppgift att i enlighet med fastlagda mål och riktlinjer utveckla och genomföra den operativa myndighetsverksamheten, inklusive uppdragsverksamheten.⁴⁶

I uppgiften ingår att:

- samverka med sektorns företrädare och andra myndigheter,
- analysera och utvärdera verksamheten för att säkerställa att arbetet utförs effektivt, enhetligt och rättssäkert,
- tillsammans med avdelningarna och övriga regioner utveckla arbetssätt och metoder för verksamheten samt
- säkerställa att verksamhetsutveckling genomförs.

⁴⁶ *Kompletterande arbetsordning*, fastställd 2009-12-18.

Regionledningarna är främst myndighetsledningens redskap för att styra och följa upp distriktens verksamhet. Det är i praktiken inom distriktet som den operativa verksamheten bedrivs.

Styrelsens roll och ansvar

I samband med att den nya myndighetsförordningen trädde i kraft den 1 januari 2008 förändrades Skogsstyrelsens ledningsform till styrelsemyndighet. Med det menas att styrelsen är kollektivt ansvarig inför regeringen för myndighetens verksamhet.⁴⁷ Generaldirektören ingår i styrelsen och svarar för den löpande verksamheten i enlighet med styrelsens direktiv.

Skogsstyrelsens styrelse beslutar om myndighetens arbetsordning, organisation (med undantag för distrikts- och enhetsindelning), verksamhetsplan och budget samt åtgärder för att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll. Det är också styrelsens uppgift att besluta om åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsrapporter och internrevisionens granskningar. Styrelsen ska även besluta om strategier och policyer för uppdragsverksamheten, övriga förhållanden av större strategisk eller ekonomisk betydelse samt sådant som generaldirektören hänskjuter till styrelsen.⁴⁸

Styrelsen består av nio ledamöter inklusive ordföranden. Styrelsen sammanträder normalt sex gånger per år. År 2009 träffades styrelsen dock åtta gånger.

3.2 Från skogsvårdsorganisationen till Skogsstyrelsen

Den 1 januari 2006 slogs de tio skogsvårdsstyrelserna och Skogsstyrelsen ihop till en myndighet – Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsens mål med sammanslagningen till en myndighet utgick från de mål om effektivitet och enhetlighet som regeringen hade satt upp, men kompletterades med ytterligare några mål.

⁴⁷ Se myndighetsförordning (2007:515) för en beskrivning av styrelsens ansvar.

⁴⁸ *Arbetsordning för Skogsstyrelsen*, daterad 2009-12-16.

Regeringens mål med sammanslagningen

Regeringens mål med reformen var att skapa nya och bättre förutsättningar för enhetlighet och likformighet samt effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. Skogsstyrelsen skulle bland annat beakta möjligheterna till effektiviseringar i syfte att föra över resurser till verksamheten inom distrikten.⁴⁹

Skogsutredningen hade tidigare pekat på att skogsvårdsorganisationen (SVO) i många stycken fungerade väl, men att det förändringsarbete som redan pågick inom SVO skulle stärkas om organisationen ombildades till en myndighet. Bland annat ansåg utredningen att det fanns en alltför stor spännvidd i verksamheten när det gällde lagtillsyn. Ytterligare skäl var att personalresurserna skulle kunna användas bättre i en myndighet, bland annat genom att personal med regional placering skulle kunna användas i centralt koordinerade aktiviteter. Det skulle också bli lättare att skapa särskilda kompetenscentra såväl inom myndighetens kärnverksamheter som inom stödfunktionerna. Inom stödverksamheten skulle en samordning av ekonomiadministration och IT-verksamhet kunna leda till en högre kostnadseffektivitet. Utredningen betonade vikten av att de resurser som frigjordes genom samordning skulle komma den nya myndigheten till del. Detta var särskilt viktigt med tanke på de begränsningar i den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten som också föreslogs i utredningen. Rationaliseringar på det administrativa området skulle överföras till myndighetens kärnverksamhet.⁵⁰

Inom kärnverksamheten pekade utredningen på att vissa sakområden med behov av expertkompetens skulle kunna vinna på en samordning, men gav inga konkreta exempel på vilka verksamheter som lämpade sig för det.

Enligt utredningen skulle styrelsens roll stärkas genom att ombildas till en styrelse med fullt ansvar. Beslutsmakten skulle annars koncentreras till generaldirektören och den nya myndighetens ledningsgrupp. En styrelse med fullt ansvar skulle kunna balansera denna maktkoncentration.

⁴⁹ Uppdrag att förbereda inrättandet av den nya Skogsstyrelsen, regeringsbeslut nr II 7, samt Bilaga till regeringsbeslut nr II 7, daterat 2005-10-06.

⁵⁰ SOU 2005:39.

Regeringen ställde sig i huvudsak bakom Skogsutredningens förslag. Parallellt med att riksdagen behandlade regeringens förslag om den nya myndigheten uppdrog regeringen i oktober 2005 åt Skogsstyrelsen att förbereda inrättandet av en ny skogsmyndighet från och med den 1 januari 2006. Således fick Skogsstyrelsen knappt tre månader på sig för att förbereda den nya myndigheten.

Skogsstyrelsens mål med sammanslagningen

I slutet av september 2005 fattade Skogsstyrelsen beslut om den nya myndighetens struktur och inriktning. Myndighetens mål med sammanslagningen var att ”skapa en myndighet som står stark inför framtiden”. För att åstadkomma detta skulle myndigheten finnas centralt, regionalt och lokalt.⁵¹

Det fanns inga särskilda besparingskrav på Skogsstyrelsen, men ett av delmålen med förändringen var att rationalisera verksamheten för att kunna satsa på nya områden. Andra delmål var att bli en mer flexibel och enhetlig myndighet som använde den samlade kompetensen på ett bättre sätt, att behålla den lokala förankringen och att åstadkomma en mer sammanhållen och tydlig ledning. Skogsstyrelsen betonade att det handlade om att genomföra en genomgripande förändring av hela organisationen för att kunna dra full nytta av enmyndigheten.

Utgångspunkterna i Skogsstyrelsens förslag till ny struktur var:

- Bibehållen lokal förankring.
- Gemensamma stabsresurser för hela myndigheten.
- Tydlig uppdelning av styr- och stödstab.
- Färre regioner.
- Flera medarbetare på lokal och regional nivå med nationellt ansvar.
- Samma geografiska placering för huvuddelen av de anställda.

⁵¹ *Den nya Skogsstyrelsen – inriktningsbeslut samt direktiv för fortsatt utvecklingsarbete.* PM daterad 2005-09-27.

De effekter som Skogsstyrelsen förväntade sig av förändringsarbetet var bland annat:

- Tydligare linjefunktioner.
- Förbättrad styrning och uppföljning.
- Ökad rättssäkerhet.
- Ökad affärsmässighet i uppdragsverksamheten.

3.3 Förändringar i den regionala och lokala organisationen

Skogsutredningen menade att det i första hand var en fråga för den nya myndigheten att ta ställning till hur verksamheten skulle organiseras på regional och lokal nivå. En eventuell samordning av vissa funktioner borde dock lokaliseras till regionala centra och inte enbart till Jönköping.

Regeringen ställde krav på att Skogsstyrelsen skulle vara regionindelad och ha regionkontor. Huvudkontoret skulle placeras i Jönköping.⁵² I övrigt fick Skogsstyrelsen stor frihet att själv utforma sin organisation.

Förändringarna berörde främst ledning och stöd

Organisationsförändringen berörde främst Skogsstyrelsens lednings- och stabsfunktioner som minskade på regional nivå. Stödfunktionerna samlades i en nationell organisation med två avdelningar.

I augusti 2006 redovisade Skogsstyrelsen sitt arbete med att implementera den nya myndigheten. Av rapporten till regeringen framgick att en gemensam telefonväxel skulle etableras i Jönköping och att en myndighetsgemensam löneadministration och ekonomiredovisning höll på att byggas upp i Sollefteå och skulle vara i drift senast den 1 januari 2008.⁵³ Den minskade stödverksamheten hade medfört övertalighet med cirka 35 personer, främst bland löne- och redovisningspersonal.

⁵² *Uppdrag att förbereda inrättandet av den nya Skogsstyrelsen*, regeringsbeslut nr II 7, daterat 2005-10-06.

⁵³ *Arbetet med att implementera den nya skogsmyndigheten*, rapport till Näringsdepartementet, daterad 2006-08-10.

Övertalighet bland skoglig personal hade kunnat undvikas genom omplaceringar.

Färre regioner och mindre regionala staber

Förutom att samordna stödverksamheterna förändrades den regionala organisationen. Antalet regioner halverades från tio till fem för att minska de administrativa kostnaderna och för att åstadkomma en sammanhållen ledning. Skogsstyrelsen bedömde att kostnaderna på sikt skulle minska med 25 miljoner kronor per år genom denna åtgärd. Resurserna skulle överföras till den operativa nivån.

I valet mellan vilka regionorter som skulle finnas kvar spelade regionalpolitiska skäl stor roll. Det innebar att orter med ansträngt arbetsmarknadspolitiskt läge och sämre regionala utvecklingsförutsättningar skulle komma i fråga. Två av regionkontoren förlades därför till Västervik respektive Söderhamn, medan löneadministration och ekonomiredovisning etablerades i Sollefteå.

Det beslutades att de fem regioncheferna skulle ingå i ledningsgruppen och få ökat ansvar för den gemensamma myndighetsledningen. De regionala stabernas funktion skulle vara helt inriktad på ledning, styrning och uppföljning.⁵⁴ Varje regionstab bestod inledningsvis av olika controllerfunktioner samt regionchef och biträdande regionchef, totalt åtta personer.

Regionstaberna förändrades under år 2008. De staber som hade byggts upp ansågs arbeta alltför splittrat och tvingades i hög grad stödja den löpande verksamheten. Det berodde enligt Skogsstyrelsen på brister i myndighetens styrning och ledning. Regionstaberna hade också på vissa håll tagit på sig arbetsuppgifter som borde hanteras av de centrala stöдавdelningarna. Vidare fanns det alltför stora skillnader i arbetssätt mellan regionerna och de ansågs ha glidit in i fem nya ”skogsvårdsstyrelser” i stället för i en gemensam myndighetsstruktur. Beslutet innebar att de som arbetade som personal- och ekonomicontrollers samt informatörer vid regionstaberna fördes över till nationella enheter. Uppdragsansvariga och verksamhetscontrollers fördes

⁵⁴ *Arbetet med att implementera den nya skogsmyndigheten*, rapport till Näringsdepartementet, daterad 2006-08-10.

antingen över till central nivå eller placerades inom distrikten. Ingen medarbetare behövde byta tjänsteställe.⁵⁵

Ökat ansvar för distrikten

En bärande idé med omorganisationen till en myndighet var att distrikten skulle ges en nyckelroll med utökat ansvar och större befogenheter. Det skulle innebära kraftiga förändringar jämfört med tidigare vad gäller distriktens arbetssätt, system och rutiner.⁵⁶ Distriktschefernas ansvar utökades också. Deras uppgift skulle vara att förmedla skogspolitiken externt och ta ansvar för målet om ökad enhetlighet och helhetssyn inom regionen. Det fanns även en vilja att förändra distriktschefens roll i den nya myndigheten genom ökad betoning på ledarskap och mindre på operativt skogligt arbete.⁵⁷ Bildandet av en myndighet innebar inte någon större organisatorisk förändring för distrikten, förutom att antalet distrikt minskade något.

3.4 Utmärkande drag i organisationen

Skogsstyrelsens organisation har i huvudsak utformats i enlighet med myndighetens intentioner med enmyndigheten. Den lokala förankringen behölls, stödverksamheten spriddes ut över landet och antalet regioner minskade. En gemensam funktion för ekonomiredovisning byggdes upp i Sollefteå och en gemensam telefonväxel etablerades i Jönköping. Nedan redogör vi för vissa särdrag i Skogsstyrelsens nuvarande organisation.

Stora variationer i storlek mellan distrikt och kontor

Det finns stora skillnader i distriktens storlek. Antalet medarbetare inom distrikten varierar mellan 8 och 50 anställda. Även lokalkontorens storlek varierar. Inom region Nord och region Mitt finns kontor som är bemannade med endast en person. Totalt är tio av de 105 lokalkontoren enmanskontor.

⁵⁵ Åtgärder för en tydligare ledning och styrning av Skogsstyrelsen – inriktningsbeslut. Skogsstyrelsens ledningsgruppsprotokoll nr 67, daterat 2008-06-18.

⁵⁶ Arbetet med att implementera den nya skogsmyndigheten, rapport till Näringsdepartementet, daterad 2006-08-10. Dnr N2006/5851/HUB.

⁵⁷ Tydligare roll för distriktscheferna. Skogsstyrelsen, slutrapport 2005-01-21.

Variationen i distrikts- och kontorsstorlek beror bland annat på att olika delar av landet har olika förutsättningar för sin verksamhet. De geografiska avstånden mellan tätorterna är en faktor som brukar lyftas fram som förklaring till de få och små kontoren i framför allt den norra delen av landet. Andra omständigheter är att målgrupperna främst består av få men stora skogsbolag. I Statskontorets intervjuer nämns också andra skäl, som att enmanskontoren i vissa fall har blivit kvar på grund av att den person som arbetar vid ett kontor är bosatt på orten och har bra kontakter med skogsägarna i närheten. En annan anledning till att enmanskontor förekommer uppges vara att ekonomin inte tillåter en högre bemanning. På denna punkt framkommer kritik mot Skogsstyrelsens ekonomiska fördelningsmodell, som anses missgynna vissa regioner. Att slå ihop kontor uppges inte vara någon given lösning eftersom kontoren redan är få och avstånden mellan dem är långa. Enligt de personer vi intervjuat finns det dessutom risk för att reskostnaderna vid en kontorssammanslagning skulle bli högre än de förhållandevis låga lokalkostnaderna i de aktuella regionerna.

En organisation med enmanskontor är enligt Skogsstyrelsen problematisk ur flera aspekter. Den försvårar medarbetarnas kompetensutveckling, kan innebära sämre arbetsmiljö och är troligen inte heller kostnadseffektiv. Skogsstyrelsen har dock inte genomfört någon analys av kostnadseffektiviteten i den befintliga kontorsstrukturen.

Många arbetar med flera uppgifter

Inom Skogsstyrelsens distrikt är det vanligt att medarbetarna arbetar med flera olika arbetsuppgifter, även om det huvudsakliga ansvaret ligger inom ett verksamhetsområde. Särskilt på de mindre kontoren är det nödvändigt att medarbetarna hjälps åt för att lösa alla uppgifter. När det gäller lagtillsyn är de medarbetare vi intervjuat dock noga med att påpeka att det görs en åtskillnad av denna verksamhet från uppdragsverksamheten.

Geografiskt spridd stödverksamhet

Ett särdrag i organisationen är att flera medarbetare inom stödverksamheten är geografiskt placerade inom regionerna och distrikten men styrs och samordnas från central nivå. Det gäller inom skogsavdelningen samt inom olika enheter vid den administrativa avdelningen, såsom exempelvis ekonomi-, informations- och personalenheten. Drygt

hälften av den administrativa avdelningens cirka 130 anställda är placerade på andra orter än Jönköping. Enheten för drift och support samt telefoni har den största spridningen med personal på 12–15 olika platser i landet. Även inom skogsavdelningen finns över hälften av medarbetarna på andra orter. Exempelvis är 12 av 20 personer vid enheten för lag och områdesskydd placerade på andra orter än Jönköping.

I våra intervjuer framkommer att den största fördelen med den geografiskt spridda verksamheten är att närheten till exempelvis ekonomier eller personalhandläggare underlättar det administrativa arbetet inom regionerna och distrikten. Det blir också tydligt vem som har ansvaret för att stödja regionen och distrikten. En annan fördel är att övergången från regionalt till centralt styrda stödfunktioner inom Skogsstyrelsen blev smidigare för personalen genom att ingen ofrivilligt behövde byta tjänsteort, med undantag för dem som berördes av den koncentrerade ekonomiredovisningen i Sollefteå. Den största nackdelen uppges vara att det är svårare att styra enheterna. Även om medarbetarna kommunicerar till stor del genom video- och telefonkonferenser, så är det svårare att styra och samla enheterna till gemensamma aktiviteter. Verksamheten blir också mer sårbar om enskilda personer försvinner. En utspridd organisation är heller inte optimal ur kompetensutvecklingsperspektiv.

Få verksamheter är koncentrerade

Arbetet med att koncentrera Skogsstyrelsens ekonomiredovisning till Sollefteå påbörjades under år 2007. Omställningen uppges ha medfört en hel del initiala problem som myndigheten nu har kommit över. Bland annat infördes ett nytt ekonomisystem och flera medarbetare var nya. Myndigheten har också en central telefonväxel placerad i Jönköping.

Den administrativa avdelningen har ett besparingskrav att minska kostnaderna för verksamheten med 25 miljoner kronor under perioden 2011–2014.⁵⁸ För att åstadkomma detta har Skogsstyrelsen beslutat att koncentrera ytterligare funktioner inom den administrativa avdel-

⁵⁸ Protokoll daterat 2009-12-17.

ningen. Det gäller myndighetens registratur samt IT-drift och IT-support.

Koncentration av kärnverksamhet förekommer endast i begränsad utsträckning. Registrering av avverkningsanmälningar har sedan något år tillbaka koncentrerats till Växjö, som därmed har ett nationellt ansvar för denna verksamhet. I någon mån kan även hanteringen av stormstödet sägas utgöra en koncentrerad uppgift, som också handläggs i Växjö. Stormstödet är dock ett tillfälligt stöd som ska fasas ut under år 2010.

Av Statskontorets intervjuer vid huvudkontoret framgår att det finns en strävan efter att koncentrera fler verksamheter. Myndigheten lever under ständigt besparingstryck och koncentration av verksamhet kan leda till effektiviseringar. Under våren 2010 har diskussioner förts om att koncentrera specialisterna inom skogsavdelningen till cirka tio orter jämfört med dagens närmare 50 orter. Skogsstyrelsen har dock inte följt upp eller utvärderat hittills genomförda koncentrationer.

3.5 Lokal förankring

Ett förhållande som har stor betydelse för Skogsstyrelsen är att myndigheten är lokalt förankrad. Denna inriktning betonades i samband med sammanslagningen till en myndighet och är en del av myndighetens verksamhetsidé ”Skogsstyrelsen – en lokalt förankrad myndighet med uppdragsverksamhet”.

Skogsstyrelsens syn på lokal förankring

Det finns ingen tydlig definition av vad Skogsstyrelsen menar med begreppet lokal förankring, men frågan har varit föremål för diskussion inom myndigheten. I den organisationsöversyn som Skogsstyrelsen genomförde år 2008 skilde man mellan att vara lokalt förankrad och lokalt närvarande. Att vara lokalt förankrad är inte liktydigt med att vara geografiskt närvarande över hela landet. Det handlar i stället om att känna till och förstå lokala skogliga förhållanden, att vara aktiv i för skogen viktiga nätverk och upprätthålla ett förtroende för Skogsstyrelsens verksamhet bland målgrupperna. Skogsstyrelsen påpekade dock i

översynen att den lokala förankringen underlättas om myndigheten också är lokalt närvarande med kontor.⁵⁹

Med lokal närvaro menades att Skogsstyrelsen är fysiskt på plats med kontor och medarbetare. I en något vidare mening avsågs även att myndigheten är lokalt aktiv och förmedlar en bild av lokal närvaro genom att exempelvis synliggöra Skogsstyrelsens tjänstebilar med myndighetens logotyp.

I organisationsöversynen konstaterades också att den lokala förankringen var svag och urholkad på flera håll på grund av myndighetens bristande ekonomiska förutsättningar. Förslaget i översynen var att se till att distrikten tillfördes resurser i sådan omfattning att den lokala förankring som då fanns, det vill säga i december 2008, kunde behållas. Att upprätthålla skogssektorns förtroende för myndighetens verksamhet i syfte att kunna föra ut skogspolitiken ansågs vara det viktigaste argumentet för att behålla den lokala närvaron.

Av Statskontorets intervjuer framgår att Skogsstyrelsen inte har tagit ställning till vilken grad av lokal närvaro myndigheten bör ha i dag. Flera av de intervjuade uppger dock att myndigheten är på väg mot minskad lokal närvaro till förmån för andra kontaktytor via exempelvis e-tjänster.

Uppdragsverksamheten är viktig för lokal förankring

Det finns en samstämmighet inom Skogsstyrelsen om att myndigheten behöver öka volymerna och intäkterna från uppdragsverksamheten för att kunna behålla den lokala förankringen. En stärkt uppdragsverksamhet anses vara nödvändig för att kunna finansiera kostnaderna för lokalkontorsstrukturen, för att kunna upprätthålla och utveckla kompetensen för skogliga frågor bland personalen på distrikten och för att kunna bevara positiva kontakter med den skogliga sektorn. Detta understryks också i det förbättringsprogram för uppdragsverksamheten som Skogsstyrelsen har initierat.⁶⁰

⁵⁹ *Skogsstyrelsen – vägen framåt. Anpassning av organisation och bemanning*. Rapport från Skogsstyrelsens arbetsgrupp för översyn av Skogsstyrelsens organisation och bemanning, daterad 2008-12-22.

⁶⁰ *Förbättringsprogram för Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet*, Skogsstyrelsen PM Beslutsunderlag, Bilaga 1, daterad 2010-01-29, s. 4.

Regeringens syn på lokal förankring

Regeringen har sedan länge framhållit vikten av skogsvårdsorganisationens lokala närvaro och förankring. I budgetpropositionen för år 2005 framhöll regeringen att kraven på skogsvårdsorganisationen vad gäller rådgivning och tillsyn, liksom arbetet med biotopskydd och naturvårdsavtal, motiverar en lokalt förankrad organisation med nära och direkta kontakter med skogsägarna.⁶¹ I 2008 års skogspolitiska proposition uttryckte regeringen att myndighetens lokala verksamhet och närvaro främjar verksamheten med lagtillsyn och rådgivning. I regleringsbrevet för år 2008 använde regeringen begreppet lokal närvaro och menade att den var viktig för myndigheten. Formuleringen fördes över till instruktionen inför år 2010, men byttes då ut till lokal förankring. Av den inledande paragrafen i Skogsstyrelsens instruktion framgår att Skogsstyrelsens lokala förankring är viktig.

⁶¹ Budgetpropositionen för 2005, UO 23, s.23.

4 Styrning av verksamheten

Sammanfattande iakttagelser

Många åtgärder för att förbättra styrning och uppföljning

Skogsstyrelsen har vidtagit en rad åtgärder för att komma tillrätta med de problem med styrning och uppföljning som Riksrevisionen har uppmärksammat. Åtgärderna har framför allt inriktats mot att uppfylla de formella kraven på intern styrning och kontroll och att förbättra myndighetens rutiner för ekonomisk redovisning. Några av de åtgärder som har vidtagits är att förstärka internrevisionen, utarbeta riskanalyser samt implementera rutiner för internkontroll på distrikts- och enhetsnivå. Ett anställnings- och investeringsstopp infördes också under år 2008 i syfte att få ekonomin i balans. Mycket tyder på att Skogsstyrelsen har kommit över de största problemen.

Styrelsen aktiv i förbättringsarbetet men verksamhetens effektivitet har inte uppmärksamrats

Skogsstyrelsens styrelse har det yttersta ansvaret för verksamheten. Styrelsen har varit aktiv i att fatta beslut om och följa upp arbetet med olika åtgärder utifrån Riksrevisionens kritik. Sätillvida har den agerat i enlighet med de krav som ställs på en styrelse i en styrelsemyndighet. Däremot har verksamhetsuppföljning och analys av verksamhetens resultat inte prioriterats i styrelsens arbete, sannolikt på grund av att fokus har legat på uppföljning av ekonomiska resultat samt intern styrning och kontroll. Styrelsen har inte heller tagit några initiativ till att utvärdera organisationens effektivitet.

En stor satsning på uppdragsverksamheten

Skogsstyrelsen har snävat in uppdragsverksamheten enligt regeringens krav. Myndigheten har också inlett en kraftfull satsning på ett tvåårigt förbättringsprogram för uppdragsverksamheten. Tydligare styrning, bättre uppföljning och mer professionellt säljarbete förväntas öka intäkterna och förbättra det ekonomiska resultatet. Skogsstyrelsen har ännu inte avgjort vilka produkter som ska prioriteras i säljarbetet och på vilka områden som resultatet ska förbättras. Myndigheten kommer trots dessa åtgärder att få svårt att nå ett balanserat resultat för uppdrag åt Arbetsförmedlingen, det vill säga det resultatområde som uppvisar ett stort underskott.

Målet om tydligare ledning och styrning är ännu inte uppnått

Ett av Skogsstyrelsens mål med bildandet av en myndighet var att skapa en mer sammanhållen ledning och styrning. Detta mål har ännu inte uppfyllts eftersom det fortfarande finns brister i myndighetens styrning. Skogsstyrelsens målstruktur är otydlig och har inte klargjorts av myndigheten, vilket bland annat tar sig uttryck i att verksamhetsplanen inte täcker myndighetens alla uppgifter och mål. Verksamhetsplanen har heller inte brutits ner på ett tydligt sätt inom distrikten. Skogsstyrelsen saknar mätbara och kvantifierade mål och indikatorer för flera verksamheter, inte minst vad gäller målet om en effektiv förvaltning. Myndigheten utfärdar också många riktlinjer och styrdokument som distrikten har svårt att omsätta, vilket ytterligare förstärker bilden av en otydlig intern styrning. Skogsstyrelsen är dock medveten om de styrningsproblem som återstår och arbetar för att komma tillrätta med dem.

4.1 Riksrevisionens kritik mot styrning och uppföljning

Riksrevisionen har riktat omfattande kritik mot Skogsstyrelsen. I granskningen av Skogsstyrelsens delårsrapport år 2007 påtalade Riksrevisionen brister i bland annat myndighetens redovisningsrutiner. Skogsstyrelsen rekommenderades att utföra ett fullständigt bokslut per den 31 oktober år 2007 för att säkerställa att tillräckliga åtgärder vidtogs för att kunna upprätta en rättvisande årsredovisning.

I granskningen av Skogsstyrelsens årsredovisning för verksamhetsåret 2007 fann Riksrevisionen betydande brister i Skogsstyrelsens interna styrning och kontroll på flera områden. Med anledning av bristerna lämnade Riksrevisionen en invändning i revisionsberättelsen.⁶² Riksrevisionen konstaterade att det bland annat saknades myndighetsövergripande riskanalyser, rutinbeskrivningar och fastlagda kontroller. Ansvarsförhållandena för uppföljning var också oklara. Enligt Riksrevisionens bedömning hade bristerna uppstått i samband med omorganisationen till en myndighet.

⁶² Riksrevisionens revisionsberättelse och revisionsrapport för Skogsstyrelsen, daterade 2008-03-19.

Några konkreta exempel på dessa brister var att den ekonomiska uppföljningen i form av årsredovisning och månadsrapporter saknade analyser och kommentarer till myndighetens ansträngda ekonomi. Det saknades också skriftliga överenskommelser med Arbetsmarknadsstyrelsen om hur avvecklingen av uppdraget Gröna jobb skulle finansieras. Vidare var Skogsstyrelsen tvungen att stoppa arbetet med landsbygdsprogrammet på grund av att myndigheten inte uppfyllde kraven som stödansvarig myndighet. Andra brister var att hanteringen av mottagen utrustning från Försvarsmakten hade brutit.

Riksrevisionens granskning av årsredovisningen för år 2008 visade att Skogsstyrelsen i allt väsentligt hade vidtagit åtgärder för att komma tillrätta med de problem som påpekats ett år tidigare. Skogsstyrelsen hade kommit igång på ett bra sätt med införandet av förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll, även om inte förordningens alla krav var tillgodosedda. Riksrevisionen menade att Skogsstyrelsen saknade fördjupade riskanalyser och att kontrollåtgärderna inte hade utvärderats fullt ut. Styrelsen hade inte heller fastställt hur arbetet med förordningen skulle genomföras. Enligt Riksrevisionen var det viktigt att Skogsstyrelsen kom tillrätta med underskotten i uppdragsverksamheten.⁶³ Revisionsberättelsen lämnades dock utan invändning.

I samband med Riksrevisionens granskning av årsredovisningen för år 2009 rekommenderades Skogsstyrelsen bland annat att utveckla arbetet med att dokumentera och kvalitetssäkra de underlag som ligger till grund för återrapporteringen i resultatredovisningen.⁶⁴ Även detta år lämnades en revisionsberättelse utan invändning.

4.2 Styrelsens arbete och åtgärder

Skogsstyrelsens styrelse har sedan hösten 2007 löpande diskuterat Riksrevisionens kritik. Exempelvis informerades den dåvarande styrelsen i slutet av år 2007 om att landsbygdsprogrammet behövde en omstart. Förklaringen var att Skogsstyrelsen hade underskattat de admi-

⁶³ Riksrevisionens revisionsrapport avseende Skogsstyrelsens årsredovisning 2008, daterad 2009-04-02.

⁶⁴ Riksrevisionens revisionspromemoria avseende Skogsstyrelsens årsredovisning 2009, daterad 2010-04-13.

nistrativa konsekvenserna av att vara behörig myndighet. Styrelsen fick också information om att det extra bokslut som Riksrevisionen hade bett Skogsstyrelsen ta fram inte bedömdes vara tillfredsställande på grund av oklar rollfördelning mellan olika funktioner inom ekonomiadministrationsen. Enligt internrevisionen behövde nyanställda vid redovisningsenheten i Sollefteå en bättre inskolning och utbildning.⁶⁵

Oklart ansvar i den tidigare styrelsen

Vilket ansvar den tidigare styrelsen hade för skogsvårdsorganisationens och senare Skogsstyrelsens verksamhet förefaller ha varit oklart. Ansvaret framgick inte tydligt av myndighetens dåvarande instruktion.⁶⁶ Redan år 2005 konstaterade Skogsutredningen att det var otydligt vilken slags styrelse skogsvårdsorganisationen hade eftersom det saknades referens till styrelsens ansvar och roll i organisationen.⁶⁷

Kaotiskt år för den nya styrelsen

Den nya styrelsen med fullt ansvar för Skogsstyrelsens verksamhet tillträdde i januari 2008. Under detta år handlade arbetet till stor del om att fatta beslut om olika förbättringsåtgärder. I Statskontorets intervjuer framkommer bilden av ett kaotiskt år för styrelsen och myndighetsledningen. Styrelsen fick bland annat ta ställning till en omfattande åtgärdsplan för att komma tillrätta med de problem som Riksrevisionens hade pekat på.⁶⁸ Åtgärderna handlade bland annat om att myndigheten skulle ta fram en rad olika planer och rutiner, såsom internkontrollplan, handlingsplan för och översyn av controllerfunktionen, en ny årsplan för verksamhetsuppföljningen år 2008, nya rutiner för ekonomisk uppföljning och en handlingsplan för omstart av landsbygdsprogrammet.⁶⁹

Styrelsen gav också ordföranden i uppdrag att förstärka internrevisionen. Tjänsten upphandlades från en revisionsbyrå. Frågan om internrevisionens resursbehov återkom emellertid ett år senare och löstes då genom ett utökat samarbete med Jordbruksverkets internrevision.

⁶⁵ Protokoll från styrelsemöte 2007-12-11.

⁶⁶ Förordning (2005:1160) med instruktion för Skogsstyrelsen.

⁶⁷ Efter en granskning av skogsvårdsorganisationens interna styrning som ESV genomförde på uppdrag av Skogsutredningen.

⁶⁸ Protokoll från styrelsemöte 2008-03-25.

⁶⁹ *Åtgärdsplan med anledning av Riksrevisionens anmärkningar och resultat 2007 samt Skogsstyrelsens ekonomiska läge 2008*. Skogsstyrelsens yttrande över revisionsrapport avseende Skogsstyrelsens årsredovisning 2007, daterad 2008-04-16.

Situationen något bättre i slutet av år 2008

Myndighetens åtgärdsplan behandlades vid flera möten under år 2008 mot bakgrund av att styrelsen hade betonat vikten av att löpande få information om utvecklingen. I december 2008 uttryckte styrelsen sin tillfredsställelse över att situationen hade förbättrats och att arbetet inom myndigheten nu börjat ge resultat. Bland annat hade den interna styrningen och kontrollen förbättrats, även om situationen ännu inte var tillfredsställande.⁷⁰

Utrymme för andra frågor under år 2009

Av styrelseprotokollen och våra intervjuer framgår att styrelsen under andra halvåret 2009 började diskutera delvis andra frågor. Bland annat rapporterades att landsbygdsprogrammets omstart genomförts med goda erfarenheter. Styrelsen initierade också en utvärdering av styrelsearbetet.⁷¹

Av våra intervjuer framgår också att det kontinuerligt förs en diskussion om styrelsens uppdrag och ansvar i förhållande till myndighetens operativa ledning. Styrelsen har under senare tid efterlyst diskussioner om mer verksamhetsstrategiska frågor.

Oklart hur regeringen ska använda styrelsen

Vid myndighetsdialogerna med Jordbruksdepartementet deltar både styrelseordföranden och generaldirektören. Myndighetsdialogen är uppdelad i två delar – en som behandlar uppnådda resultat och en som behandlar framtiden. Dialogerna och uppdelningen mellan resultat och framtid fungerar i stort sett bra enligt styrelsens ordförande. Likaså den löpande diskussionen med departementet. Samtidigt uppfattar styrelseordföranden och den övriga myndighetsledningen viss otydlighet i hur regeringen ska använda den nya styrelsen.

Den nya styrelsen är mer beslutsför

En genomgång av styrelseprotokollen visar att den nya styrelse som tillsattes i januari 2008 har fattat betydligt fler beslut jämfört med den gamla. År 2007 fattade styrelsen 14 beslut vid sex styrelsemöten. År 2008 fattade styrelsen 38 beslut vid lika många möten. Flera av beslu-

⁷⁰ Protokoll från styrelsemöte 2008-12-17.

⁷¹ Protokoll från styrelsemöte 2009-06-16.

ten gällde på ett eller annat sätt de ekonomiska och styrningsmässiga problem som myndigheten hade. Under år 2009 fattades 45 beslut vid åtta möten.

4.3 Skogsstyrelsens förbättringsåtgärder

Förklaringarna till den situation som Skogsstyrelsen befann sig i under år 2007 och 2008 är enligt myndighetsledningen att flera stora förändringar genomfördes samtidigt. Sammanslagningen till en myndighet år 2006 med koncentration av ekonomiredovisningen, införande av ett nytt ekonomisystem och flera nya medarbetare genomfördes samtidigt som uppdragen inom ramen för Gröna jobb skulle avvecklas på kort tid.

Åtgärderna föregicks av en analys

I mitten av år 2008 konstaterade Skogsstyrelsen att myndigheten inte hade lyckats fullfölja omorganisationen från elva myndigheter till en. Den huvudsakliga orsaken till Riksrevisionens kritik var otillräcklig strategisk och operativ ledning och styrning och en ineffektiv användning av resurser. Problemen bottnade i flera faktorer, såsom att styrningen inte var enhetlig och att det saknades kompetens för strategisk styrning och uppföljning samt förändringsledning. Vidare ansågs de dåvarande regionstaberna arbeta alltför splittrat och de hade olika arbetssätt, rutiner och system. Med anledning av dessa problem initierades ett antal organisatoriska förändringar, framför allt inom huvudkontoret. Bland annat inrättades en ledningsstab direkt underställd verksledningen.⁷²

Anställningsstopp under år 2008

Under hösten 2008 fick Skogsstyrelsen en ny generaldirektör som fattade beslut om ett direktiv till en intern översyn av Skogsstyrelsens organisation och bemanning. Syftet var att komma tillrätta med de ekonomiska svårigheterna och de konstaterade bristerna i styrning och kontroll. Skogsstyrelsen hade under år 2008 fattat beslut om ett anställnings- och investeringsstopp. I översynen konstaterades att anställningsstoppet hade minskat personalstyrkan med cirka 120 per-

⁷² Åtgärder för en tydligare ledning och styrning av Skogsstyrelsen – inriktningsbeslut. Skogsstyrelsens ledningsgruppsprotokoll nr 67, daterat 2008-06-18.

soner och skulle medföra att Skogsstyrelsen skulle kunna vara i ekonomisk balans inom tre år, det vill säga år 2011, förutsatt att uppdragsvolymerna uppfyllde de beslutade målen och att kostnaderna för ledning och stöd minskade.

Förstärkt ekonomisk uppföljning

Flera av myndighetens åtgärder har handlat om att stärka den ekonomiska uppföljningen. Förutom att utveckla den ekonomiska uppföljningen i månadsrapporterna utarbetas även något mer utförliga så kallade tertialrapporter.⁷³ Inom distrikten och enheterna genomförs internkontroller varje månad. I internkontrollen ingår till exempel att kontrollera fakturor, anslagsbelastning, ekonomiskt resultat och tidsredovisning. Skogsstyrelsens internrevision har också förstärkts genom ett samarbete med Jordbruksverket.

Förändringar av huvudkontorets organisation

Sommaren 2009 tillträdde den nuvarande generaldirektören. Skogsstyrelsen har därefter genomfört ytterligare förändringar av huvudkontorets organisation. Från och med den 1 januari 2010 har ledningsstaben och ekonomiavdelningen förts över till den administrativa avdelningen. Skogsstyrelsen har även inrättat ett förbättringsprogram för uppdragsverksamheten och tillsatt en uppdragschef.

Fortsatt behov av att utveckla ledning och styrning

Skogsstyrelsen genomförde under hösten 2009 en förstudie om myndighetens ledningssystem. Syftet med förstudien var att ta fram en gemensam bild av ett ledningssystem för Skogsstyrelsen. Arbetsgruppen föreslog att Skogsstyrelsen skulle arbeta processororienterat och ta fram och implementera processer för ledning, stöd och verksamhet. Gruppen konstaterade att myndighetens ledning och styrning behövde förbättras på en rad punkter. Till exempel behövdes tydligare ansvar för att nå ett enhetligt arbetssätt, tydliga mål, struktur på styrande dokument och stöd för att kommunicera styrning och ledningsinformation. Bland annat uttrycktes i förstudien att:

⁷³ Se kapitel 5 om uppföljning för en beskrivning av innehållet i månads- och tertialrapporterna.

”I arbetet med att gå från planering till ökad uppföljning i vår ledning och styrning pratar vi om att koppla mål och nyckeltal till våra verksamhetsprocesser. Vi stöter regelbundet på frågor som pekar på behov av att tydliggöra ansvar för arbetssätt, rutiner och styrande dokument.”⁷⁴

4.4 Verksamhetsplaneringen

Med utgångspunkt i myndighetsförordningen, Skogsstyrelsens instruktion och det årliga regleringsbrevet har Skogsstyrelsen formulerat en vision och en verksamhetsidé.⁷⁵ Visionen ”Skog till nytta för alla” kompletteras med verksamhetsidén ”Skogsstyrelsen – en lokalt förankrad myndighet med uppdragsverksamhet”.

Nationell verksamhetsplanering

Skogsstyrelsen har tagit fram fyra så kallade målbilder, som tillsammans med visionen och verksamhetsidén utgör myndighetens verksamhetsstrategi. Tanken är att målbilderna ska utgöra en brygga mellan de skogspolitiska målen och den årliga verksamhetsplanen. Av Skogsstyrelsens nationella verksamhetsplan för år 2010 framgår vilka verksamhetsmål och indikatorer som är kopplade till respektive målbild.

⁷⁴ Förstudierapport *Ledningssystem*, version 1.0, daterad 2009-10-11, s. 8.

⁷⁵ *Mål och strategi för Skogsstyrelsen år 2009*.

Skogsstyrelsens målbilder, mål och indikatorer.

Målbilder	Mål	Indikatorer
Effekter i skogen – Skogsstyrelsen som påverkande skoglig aktör.	År 2010 prioriterar Skogsstyrelsen verksamhet som bidrar till sektorsmålen för förnyring och miljöhänsyn vid förnyrningsavverkning. Vi har under år 2010 givit återkoppling till minst 90 procent av ombuden som under året inkommit med avverkningsanmälningar, med särskild vikt lagd på miljöhänsyn	Polytaxresultat, uppföljning av sektorsmål Andel kontaktade ombud
Den nöjda kunden – Skogsstyrelsen som kundorienterad verksamhet	Vi har år 2010 ett Nöjd-Kund-Index (NKI) som uppgår till minst 90 procent.	Andel nöjda kunder
En effektiv förvaltning – Skogsstyrelsen som professionell myndighet	Vi har år 2010 vid handläggning av våra viktigaste ärendetyper enligt våra rutiner gjort detta utan större avvikelser i 90 procent av fallen. Förbättringsmål 2010: Utsläppet av CO ₂ ska för våra tjänstebilar och långtidshyrda bilar minska med minst 10 procent jämfört med 2009 års nivå	Andel större avvikelser i handläggningen Andel miljöbilar, andel mil körda med tjänstebilar etc.
Den goda arbetsplatsen – Skogsstyrelsen som attraktiv arbetsgivare	Vi har år 2011 ett Nöjd-Medarbetar-Index (NMI) som är minst samma värde som vid mätning 2007 (4,39 på en 6-gradig skala).	NMI

Som framgår är flera av målen tidsatta och kvantifierade och indikatorerna är utformade på ett sätt som, med vissa förtydliganden, gör det möjligt att följa upp dem. Det finns också en koppling mellan mål och målbilder. Däremot innehåller verksamhetsplanen väldigt få mål och indikatorer i förhållande till myndighetens samtliga uppgifter och de mål som Skogsstyrelsen ska verka för (se kapitel 2). Det är tveksamt om mål och indikatorer är tillräckliga för att samtliga målbilder ska kunna uppnås.

Särskilt i ett fall är det tydligt att målen och indikatorerna inte ger en heltäckande bild. Det gäller målbilden om en effektiv förvaltning, där ett av de två målen handlar om koldioxidutsläpp för myndighetens tjänstebilar. Inom detta område vore det relevant att formulera mål om exempelvis handläggningstider eller om kvalitet och enhetlighet i

handläggningen eller tillsynen. Det är också oklart vad som avses med större avvikelser i handläggningen.

Ansatsen i verksamhetsplaneringen för år 2010 var att verksamhetsplanen bara skulle innehålla ett fåtal mål, då myndigheten gjorde bedömningen att alla uppgifter inte kunde klaras av under ett år. En intention var också att flytta fokus från planering till uppföljning. Skogsstyrelsens verksamhetsplan för år 2009 innehöll betydligt fler mål och indikatorer än verksamhetsplanen för år 2010.⁷⁶

Regionernas verksamhetsplanering

Det finns idag inte något formellt krav på regionerna att de ska utarbeta egna verksamhetsplaner. Två av de fem regionerna har ändå gjort det för år 2010. Övriga regioner beslutar om och tillämpar distriktens verksamhetsplaner. I samband med verksamhetsplaneringen har regionerna och avdelningarna genomfört riskanalyser.

Distriktens verksamhetsplanering

Distriktens verksamhetsplaner är viktiga styrdokument för den operativa verksamheten. Verksamhetsplanen benämns ofta aktivitetslista, då den är uppbyggd utifrån distriktets alla aktiviteter. Aktivitetslistan innehåller information om vilka uppgifter som ska utföras, vem som är ansvarig, när aktiviteten ska vara utförd och olika mått på prestationens omfattning. Prestationsmåten kan exempelvis handla om att ett visst antal dagar ska ägnas åt uppgiften eller att ett visst antal möten ska genomföras. Måtten kan också anges som antal deltagare, antal ärenden, försäljningsbelopp eller medelsanvändning.

Inom vissa distrikt har aktiviteterna sorterats under var och en av de fyra målbilderna. Det framgår dock inte på vilket sätt aktiviteterna ska bidra till att målbilderna uppfylls. Andra distrikt har valt att i sin verksamhetsplan inte göra någon koppling till de nationella målbilderna, utan fördelar i stället aktiviteterna under Skogsstyrelsens olika verksamhetsgrenar. I tabellen nedan ger vi några exempel på hur distriktens aktivitetslistor är utformade när det gäller aktiviteter och prestationsmått.

⁷⁶ *Verksamhetsplan och budget 2009 för Skogsstyrelsen.*

Målbilder i nationell verksamhetsplan (VP) samt exempel på distriktens aktiviteter och prestationsmått i relation till dessa.

Målbild i nationell VP	Exempel på aktiviteter i distriktens VP	Prestationsmått
Effekter i skogen – Skogsstyrelsen som påverkande skoglig aktör.	Rådgivning om skogens mångfald (LBP)	150 deltagare, 132 rådgivningstillfällen
	Rådgivning om ädellöv (LBP)	40 rådgivningstillfällen
	Fältbesök efter avverkning	100 besök, 13 procent
	Lagråd på underkända föryngringar enligt Polytax	15 procent av andel underkända föryngringar
	Klimatrådgivning	10 dagsverken
	Återkoppling av P0/1-polytaxresultat	20 stycken
Den nöjda kunden – Skogsstyrelsen som kundorienterad verksamhet	Sektorsråd och sektorsmål	4 möten, 10 dagar
	Övriga omvärldskontakter	5 dagar
	Remisser, yttranden	40 stycken
En effektiv förvaltning – Skogsstyrelsen som professionell myndighet	Formulera/ medverka i utvecklingsprojekt	Workshop tertial 1
	Medverka i nationell systemförvaltning	Navet med mera
	Följa gällande rutiner i all handläggning	Alltid
	Miljöledning stående punkt på AP-träffar	År 2010
	Internkontrollplanen	Månadsvis
	Analys av ekonomiska läget för distriktet	Månadsvis
Den goda arbetsplatsen – Skogsstyrelsen som attraktiv arbetsgivare	Distriktets kompetensanalys/-gap	Klart i april/maj
	Individuella kompetensutvecklingsplaner	Klart i oktober/november
	Utarbeta en handlingsplan utifrån medarbetarenkäten 2009, där ett av områdena ska vara "förtroendet för närmaste chef".	Klart 15 maj 2010

Om man jämför de mål och indikatorer som formulerats i den nationella verksamhetsplanen med distriktens planer framgår att det finns betydligt fler och andra aktiviteter och prestationsmått i distriktens verksamhetsplaner. Kopplingen mellan distriktens verksamhetsplaner och målbilderna i den nationella verksamhetsplanen är således inte tydlig.

Begränsande faktorer styr distriktens arbete

Vid våra distriktsbesök har det framkommit att distriktens verksamhet begränsas på olika sätt, till exempel genom regler och anvisningar om hur tillgängliga medel får användas. Bland annat är de stöd och ersättningar som Skogsstyrelsen betalar ut styrda genom regleringsbrevet. Myndighetens ekonomiska fördelningsmodell sätter också ramarna för regionernas och distriktens verksamhet. Likaså gör lagar och förordningar. Uppdragsverksamheten begränsas till exempel av regler om vilken typ av uppdrag myndigheten får utföra. Arbetet med landsbygdsprogrammet styrs till stor del av regleringar på EU-nivå och Jordbruksverkets anvisningar och föreskrifter. Ett annat exempel på hur lagstiftningen styr distriktens verksamhet är att en avverkningsanmälan enligt gällande lagstiftning ska hanteras inom sex veckor, annars har markägaren rätt att påbörja avverkningen. Det betyder att Skogsstyrelsen måste handlägga ärendet inom denna tid, men något sådant mål har Skogsstyrelsen inte uttalat.

Flera andra mål styr också

Utöver den nationella verksamhetsplanen finns särskilda mål för uppdragsverksamheten angivna i andra styrande dokument. Separata mål för landsbygdsprogrammet återfinns i informationen om varje kompetensutvecklingsprojekt.

Skogsstyrelsen har inte tagit fram några specifika mål för sina verksamhetsgrenar. Distrikten förefaller ändå arbeta efter olika mått och aktiviteter som följer dessa och Skogsstyrelsens nationella uppföljning utgår i praktiken från de olika verksamhetsgrenarna. Uppföljningen har därmed i sig en styrande effekt på distrikten.

Distriktens egna prioriteringar

I samband med verksamhetsplaneringen görs också prioriteringar av alla aktiviteter inom distrikten. Prioriteringarna anges utifrån tre nivåer i verksamhetsplanen: (1) absoluta krav som måste uppfyllas, (2) ska utföras men tid, resursåtgång och kvalitet kan diskuteras samt (3) görs i mån av tid och tillgängliga resurser.

En genomgång av tio distrikts verksamhetsplaner visar att det finns vissa uppgifter som alla distrikt har gett hög prioritet. Nedan ges exem-

pel på uppgifter som har fått prioritet 1 och därmed utgör absoluta krav som måste uppfyllas.

Rådgivning, utbildning och information

- Klimatrådgivning
- Rådgivning inom ramen för landsbygdsprogrammet

Lagtillsyn

- Handläggning av avverkninganmälningar
- Tillsyn av biotopskydd

Inventering, uppföljning och utvärdering

- Polytax

Statligt stöd och ersättningar

- Biotopskydd och naturvårdsavtal
- Nokås

Uppdragsverksamhet

- Öka försäljningen

Övriga myndighetsuppgifter

- Handläggning av stöd inom ramen för landsbygdsprogrammet

Med undantag av uppdragsverksamheten tyder exemplen ovan på att åtminstone vissa av de obligatoriska uppgifterna enligt Skogsstyrelsens instruktion och regleringsbrev är högt prioriterade i distriktens verksamhet.

Av distriktens verksamhetsplaner framgår också att distrikten prioriterar vissa aktiviteter på olika sätt. Exempelvis utgör informationsinsatser riktade till skolelever eller allmänheten (Skogen i skolan och Skogens dag) prioriterade uppgifter inom vissa distrikt, men inte inom andra. Likaså prioriteras arbetet med att identifiera skogar med höga sociala värden på lite olika sätt. Ett annat exempel gäller arbetet med säljgrupper inom uppdragsverksamheten.

Sammantaget har distrikten ett antal begränsande faktorer, mål och prioriteringar att ta hänsyn till när de planerar och utför sin verksamhet. I tabellen nedan anges exempel på dessa.

Exempel på faktorer som styr distriktens verksamhetsplanering.

Begränsande faktorer	Mål	Andra prioriteringar
Ekonomiskt utrymme och regler för hur tillgängliga medel får användas	Mål i den nationella verksamhetsplanen	Prioriteringar i nationell verksamhetsplan (utöver målen)
Lagstiftning	Sektorsmål och skogspolitiska mål	Uppföljning av nyckeltal till månads- och tertialrapporter
Begränsningar av uppdragsverksamheten i myndighetens instruktion	Försäljningsmål för uppdragsverksamheten	Egna prioriteringar
Interna riktlinjer för kärnverksamheten	Särskilda mål och regler för kompetensutvecklingsprojekten inom ramen för landsbygdsprogrammet	

Således är distriktens verksamhet och prioriteringar till stor del styrd av andra faktorer än uttalade mål i den nationella verksamhetsplanen. Skogsstyrelsens verksamhetsplan har endast begränsad betydelse för distriktens faktiska arbete.

4.5 Uppfattningar om styrningen

Det finns många uppfattningar om hur styrningen inom Skogsstyrelsen fungerar bland de personer vi har träffat. Synpunkterna rör bland annat verksamhetsplaneringen, den ökade administrativa bördan på distrikten och mängden styrdokument.

Många synpunkter på verksamhetsplaneringen

Av våra intervjuer framgår att det finns många uppfattningar om verksamhetsplaneringen. En synpunkt är att den nationella verksamhetsplanen inte ger tydlig vägledning om vilken verksamhet som är prioriterad. Från huvudkontoret uppges att myndigheten ännu inte har hittat formerna för detta arbete. En försvårande omständighet för planeringen uppges vara att Skogsstyrelsens regleringsbrev numera bara innehåller

myndighetens basuppgifter. Verksamhetsgrenarna med tillhörande mål finns inte längre kvar. Det har inneburit att regeringens förväntningar på myndigheten upplevs vara otydligare.

När Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi utformades konstaterade styrelsen att flera av målen snarare var aktivitetsmål än resultatmål. Orsaken uppgavs vara att Skogsstyrelsen endast i begränsad omfattning förfogade över de medel som påverkar situationen i skogen och att det var svårt att hitta meningsfulla mätpunkter för vissa resultatmål.⁷⁷ Anvisningarna till verksamhetsplaneringen för år 2010 har också diskuterats i styrelsen. Styrelsen menade att ansatsen med få mål var bra, men att myndigheten skulle bevaka att verksamhetsplanen inte blev för torftig.⁷⁸ Styrelsen har också påpekat att det är viktigt att kopplingen mellan Skogsstyrelsens verksamhetsstrategi och verksamhetsplanering stärks och att styrelsen får mer tid för diskussion om prioriteringar i verksamhetsplanen för kommande år.⁷⁹

Personal inom distrikten menar att Skogsstyrelsens övergripande mål är svåra att överblicka, men att de ändå vet vad de ska arbeta med.

Ökad administration för distrikten

Distriktscheferna har ett stort ansvar för verksamhetsplaneringen. I våra intervjuer framkommer att distriktschefsrollen med åren har kommit att innehålla allt mer planering och ledning. Bildandet av enmyndigheten anses ha fört med sig en större administrativ börda för distriktscheferna, som inom de stora distrikten tillbringar merparten av sin tid framför dataskärmen. Inom vissa små distrikt tvingas dock cheferna i stor utsträckning delta i den operativa verksamheten för att undvika alltför höga ledningskostnader.

För många riktlinjer och styrdokument

Före sammanslagningen till en myndighet arbetade Skogsstyrelsen med övergripande, icke detaljreglerande cirkulär och policyer till de regionala skogsvårdsstyrelserna. När enmyndigheten bildades ställdes krav på en mer sammanhållen styrning. Enligt våra intervjuer hade den nya ledningen inte någon erfarenhet av att styra en sammanhållen myn-

⁷⁷ Protokoll från styrelsemöte 2008-06-12–2008-06-13.

⁷⁸ Protokoll från styrelsemöte 2009-10-13.

⁷⁹ Protokoll från styrelsemöte 2009-12-16.

dighet. Skogsstyrelsen har därför fått ägna mycket tid åt att ta fram styrande dokument för hela verksamheten. Mindre tid har avsatts för att implementera dem.

Det finns en frustration bland cheferna i den operativa verksamheten över den mängd riktlinjer och styrdokument som kommer från olika delar av huvudkontoret. Betoningen på uppföljning uppges visserligen vara större i dag, men cheferna menar att det fortfarande är mycket planering i verksamheten. Vissa ifrågasätter om det verkligen är nödvändigt att alla styrdokument måste gå ut till medarbetarna. En av de intervjuade uttrycker det så här:

”Tanken är att rutiner och annat tekniskt stöd ska vara så utformat att all personal ska sköta sin egen administration. Det är en sjuka i den nya organisationen. Vi har dränkts i nya styrdokument och rutiner och man klarar inte av att överblicka allt.”

Eftersom den administrativa avdelningen har ett sparbetning upplevs frågan om ökat administrativt stöd dock vara känslig. För att hantera distriktens administration blir det ibland nödvändigt för distriktschefen att delegera vissa uppgifter till övriga medarbetare, vilka dock främst har skoglig kompetens.

4.6 Styrningen av uppdragsverksamheten

Det stora ekonomiska underskott som uppstod i Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet under år 2007 och 2008 har, tillsammans med Riksrevisionens kritik mot hur verksamheten styrdes och följdes upp, påverkat hela organisationen på ett påtagligt sätt. Till detta kommer de begränsningar av uppdragsverksamheten som regeringen införde från den 1 januari 2009.

Problemen efter Gröna jobb drabbade regionerna och distrikten olika hårt beroende på hur många sådana uppdrag de utförde och inte minst hur väl den ekonomiska styrningen och uppföljningen fungerade regionalt och lokalt. Det är dock en angelägenhet för hela myndigheten att hantera följderna. Många av dem vi intervjuat beskriver det balanse-

rade underskottet efter Gröna jobb som en ”ryggsäck” för hela verksamheten, något som också är mentalt betungande.

Mot denna bakgrund har myndighetens ledning beslutat om kraftfulla åtgärder för uppdragsverksamheten. Insatsernas höga prioritet ska också ses mot bakgrund av att uppdragsverksamheten har en hög status inom Skogsstyrelsen och anses vara ett viktigt komplement till kärnverksamheten.

Stor satsning på ett samlat förbättringsprogram

I december 2009 godkände styrelsen myndighetens förslag till ett samlat förbättringsprogram för uppdragsverksamheten.⁸⁰ Beslutet föregicks av ett uppdrag till generaldirektören att utvärdera och genomlysna uppdragsverksamhetens ekonomi och organisation.⁸¹ Men redan under år 2008 påbörjades ett arbete med att se över kostnader och priser samt att ta fram en marknadsplan för åren 2009–2011.⁸² Marknadsplanen gäller dock inte längre.

Förbättringsprogrammet startade i februari 2010 och ska pågå till och med december 2011. Det syftar till att ge uppdragsverksamheten bättre förutsättningar i form av tydligare styrning och organisation, bättre uppföljning och mer professionellt säljarbete vilket ska leda till större volym samt ekonomiskt överskott. Programmet har föregåtts av en analys av vilka problem som Skogsstyrelsen måste hantera, men också de styrkor som myndigheten ska ta tillvara. Det senare gäller till exempel det faktum att Skogsstyrelsens kunder i huvudsak är nöjda med myndighetens tjänster och produkter.⁸³

Programmet är indelat i fyra faser som anger prioriteringsordningen i arbetet – Agera nu, Säkra kvalitet och leveranser, Utveckla och förändra verksamheten respektive Konsolidera. Agera nu är ett uttryck för inom vilka områden Skogsstyrelsen måste agera omedelbart. Det är också i denna fas som myndigheten befinner sig just nu, våren 2010.

⁸⁰ *Förbättringsprogram – Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet*, programdirektiv, dnr 2010/952. Protokoll från styrelsemöte 2009-12-16.

⁸¹ Protokoll från styrelsemöte 2009-04-22 och 2009-06-16.

⁸² *Marknadsplan 2009–2011*. Skogsstyrelsen 2008-10-28.

⁸³ Enligt Skogsstyrelsens enkät till privata skogsägare hösten 2009 var över 90 procent av de tillfrågade kunderna nöjda eller mycket nöjda och skulle troligen komma att anlita myndigheten igen.

Exempelvis gäller det att satsa på försäljning och marknadsarbete för ett bättre ekonomiskt resultat, att tydliggöra mål och inriktning samt roller och ansvar i organisationen. Det gäller också att utveckla en uppföljning för att skapa kontroll och som ger underlag för fortsatta åtgärdsbeslut.

Under programmets gång ska en stor mängd rapporter, promemorior, planer och underlag produceras och levereras vid bestämda tidpunkter. Många av de åtgärder som planeras är långsiktiga och bedöms av Skogsstyrelsen ge full effekt först efter programmets slut. En utbildning i affärskunskap och försäljning för 20–25 distriktsmedarbetare är en av få konkreta insatser som nu har påbörjats för dem som arbetar operativt.

Kostnaderna för förbättringsprogrammet har beräknats uppgå till 11,5 miljoner kronor för perioden 2010–2011. Utvecklingskostnaderna ska finansieras inom uppdragsverksamheten, det vill säga med uppdragsintäkter.

Ny ledning och organisation för verksamheten

Den 1 januari 2010 tillsattes en uppdragschef som är direktrapporterande till generaldirektören. Uppdragschefen ingår i myndighetens ledningsgrupp och har beslutsbefogenheter och resultatansvar för både förbättringsprogrammet och den ordinarie uppdragsverksamheten. En särskild ledningsgrupp har inrättats för uppdragsverksamheten, vilken också fungerar som styrgrupp för förbättringsprogrammet. Till stor del är det samma chefer som ingår i båda ledningsgrupperna.

Skogsstyrelsen har ingen organisatorisk åtskillnad mellan myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet. En stor del av personalen vid samtliga distrikt, men även viss personal vid skogsavdelningen, utför uppgifter inom båda verksamheterna. Skogsstyrelsen är medveten om att en sådan integration innebär att uppdragsverksamheten är svårare att styra och följa upp än om den utgjorde en egen organisatorisk enhet. Myndigheten har ändå bedömt att den valda modellen är lämpligast. Den anses vara en förutsättning för att kunna upprätthålla personalens kompetens och för att ha kontor ute i landet. Ett av målen med förbättringsprogrammet är också att ge förutsättningar för en fortsatt lokal förankring och utveckling av uppdragsverksamheten.

Skogsavdelningens uppdragsenhet är en nationell resurs till stöd för verksamheten. Enheten har i uppgift att ta fram uppdragspolicy och marknadsplan och att ansvara för en sammanhållen marknadsföring och produktutveckling samt gemensamma stödsystem.⁸⁴ Uppdragsenhetens chef leder förbättringsprogrammet. Uppgiften innebär att ansvara för att direktiven i förbättringsprogrammet följs och att uppdrag enligt beslut av uppdragschefen eller styrgruppen verkställs.

För att genom programmet åstadkomma förändringar i verksamheten bedömer Skogsstyrelsen att det krävs en medveten och tydlig ledning, inte minst från regioncheferna.

Volymen ska öka och resultatet förbättras

För att komma tillrätta med lönsamhetsproblemen i uppdragsverksamheten arbetar Skogsstyrelsen utifrån målet att öka antalet tjänstgöringsdagar och därmed intäkterna samt att minska kostnaderna. Detta ska åstadkommas utan att höja taxorna. Om taxorna höjs bedöms risken som stor att myndigheten inte kan konkurrera om uppdragen.⁸⁵ Skogsstyrelsen har inte närmare analyserat konkurrensen på de områden där myndigheten verkar, men bedömer ändå att myndighetens marknadsandel inom respektive segment är relativt låg.⁸⁶

Två mätbara effektmål har satts upp inom förbättringsprogrammet. Vid utgången av år 2011 ska antalet tjänstgöringsdagar ha ökat med 11 procent jämfört med år 2009 och ett positivt ekonomiskt resultat på 11 miljoner kronor, exklusive utvecklingskostnader, ska ha uppnåtts.

Båda målen avser enligt Skogsstyrelsen ett genomsnitt för hela uppdragsverksamheten. Det innebär i praktiken att volymen kan öka mer än 11 procent inom ett resultatområde och mindre inom något annat. Än så länge har det inte avgjorts vilka resultatområden, marknadssegment eller produkter som ska prioriteras. Det är också fortfarande oklart om tjänsteexport och förlagsverksamhet ska omfattas av uppdragsverksamhetens volymmål. I mars 2011 ska förbättringsprogrammet leverera ett förslag till en strategi för prioriteringar.

⁸⁴ Skogsstyrelsens arbetsordning, daterad 2009-12-16.

⁸⁵ *Skogsstyrelsen – vägen framåt*, 2008-12-22. Nuvarande taxor gäller från och med 2009-09-01 och har satts efter avgiftssamråd med Ekonomistyrningsverket.

⁸⁶ Se till exempel Skogsstyrelsens yttrande till Konkurrensverket 2009-12-16.

Det är heller inte uttalat inom vilka resultatområden eller segment som det ekonomiska resultatet bör förbättras. Skogsstyrelsen menar att kravet på balanserat nollresultat över tid inom varje resultatområde måste beaktas i ett sådant övervägande. Som framgår av avsnitt 2.5 uppvisar ett par resultatområden sedan flera år ett balanserat överskott. Eftersom kostnaderna för förbättringsprogrammet motsvarar ungefär det överskott som planeras till i slutet av år 2011 kommer det i praktiken att innebära ett ekonomiskt resultat om cirka +/-0 kronor för åren 2010–2011.

Flera av dem vi intervjuat pekar på det dilemma som Skogsstyrelsen har att hantera när det gäller resultatområdet uppdrag åt Arbetsförmedlingen. Förutsättningarna uppfattas vara dåliga att öka både volym och överskott i den utsträckning som skulle behövas för att inom kort nå ett balanserat resultat. Skogsstyrelsen anser sig inte kunna höja taxorna gentemot Arbetsförmedlingen som går utöver vad som motsvarar full kostnadstäckning för nya uppdrag. Det anses heller inte försvarbart att höja taxorna för tjänster inom andra resultatområden för att täcka detta underskott. Skogsstyrelsen har i dialogen med Jordbruksdepartementet pekat på problemet.

Ekonomiska krav på den operativa verksamheten

För den nationella uppdragsverksamheten finns i 2010 års verksamhetsplan och budget ett mål om att uppnå minst nollresultat och att få intäkter om cirka 165 miljoner kronor. Detta kräver 30 000 tjänstgöringsdagar, vilket är i nivå med år 2009. Försäljnings- och resultatmålen är fördelade på de fem regionerna samt skogsavdelningen. Inom ramen för sitt resultatansvar ska enheterna arbeta för att målen nås. Verksamhetssystemet Sälgen är ett stöd för affärsverksamheten. Här registreras också statistik om de fakturerade produkterna, till exempel antal deltagare i olika utbildningar.

Fyra regioner samt skogsavdelningen har krav på sig att gå med överskott, medan en region får gå med underskott. Det solidariska ansvaret för att täcka myndighetens underskott medför oklarhet om vad resultatansvaret i uppdragsverksamheten innebär. Distrikt och regioner som arbetar för att öka intäkterna och når ett positivt resultat får inte behålla någon del av överskottet. Några av dem vi intervjuat menar att drivkraften att göra extra ansträngningar för att öka uppdragsintäkterna

därmed minskar. Detta gynnar varken det enskilda distriktet eller myndigheten som helhet. Flera chefer och medarbetare menar också att de gemensamma kostnader som belastar uppdragsverksamheten är ett hinder för myndigheten att vara konkurrenskraftig. För år 2010 utgör ungefär 48 procent av de budgeterade kostnaderna för uppdragsverksamheten kostnader för ledning och stöd samt andra gemensamma kostnader inom uppdragsverksamheten.

Styrdokument och produktutbud ska ses över

Flera av de internt styrande dokumenten för uppdragsverksamheten är i behov av revidering, bland annat mot bakgrund av regeringens begränsningar av verksamheten. Det gäller till exempel uppdragspolicyn och rutinen för att bedöma om ett uppdrag ska utföras eller inte. En uppgift som ingår i förbättringsprogrammet är att se över de gemensamma styrdokumenterna. Målet är att detta ska vara klart i juni 2010, vilket är cirka 2 månader senare än den ursprungliga planen.

Skogsstyrelsen har anpassat verksamheten efter regeringens införda begränsningar och har i detta avseende valt att tolka instruktionen restriktivt. Sådana uppdrag som regeringen har sagt får utföras om det finns synnerliga skäl utförs inte alls. Om uppdraget rymms inom det som Skogsstyrelsen betecknar som myndighetsamverkan, det vill säga att bidra till att genomföra en annan myndighets uppgifter om det skapar ett samhällspolitiskt mervärde, kan det dock bli aktuellt. Det gäller till exempel värdering inom ramen för så kallade trädsäkringsuppdrag. Internrevisionen har via stickprov granskat om Skogsstyrelsen följer de nya reglerna och har inte funnit några olämpliga uppdrag.⁸⁷ Uppdragsenheten har dock inte gjort någon mer heltäckande uppföljning av motsvarande slag.

I Skogsstyrelsens gemensamma produktkatalog erbjuds för närvarande drygt 20 produkter eller tjänster inom fyra produktområden – utbildningar och rådgivning, planer och planläggning, skogsvärdering respektive övriga skogliga produkter och tjänster. Motorsågsutbildning, grön skogsbruksplan och värdering av skogsfastighet är några exempel på vad som säljs. Distrikten får inte sälja andra produkter än de som finns i katalogen utan att detta har prövats av chefen för upp-

⁸⁷ Skogsstyrelsens internrevision 2010-02-05.

dragsenheten eller ytterst av uppdragschefen eller generaldirektören. En av många uppgifter för förbättringsprogrammet är att se över innehållet i katalogen och att utveckla en process för att ta hand om personalens idéer till produktutveckling. I våra intervjuer har vi uppfattat att det finns ett visst missnöje med att idéer från personalen inte fångas in. Det gäller inte bara idéer om nya produkter, utan också förslag om förbättringar av den löpande verksamheten.

Beroende på efterfrågan, men också på distriktens resurser och kompetens kan det förekomma lokala variationer i utbudet. Det betyder att alla distrikt inte erbjuder samtliga produkter i katalogen. I uppdrag som kräver särskild kunskap, exempelvis om vattenfrågor eller gröna skogsbruksplaner, förekommer det att distriktet samarbetar genom att låna personal från andra distrikt. Det finns också exempel på mobila team som utför så kallade trädskyddsuppdrag inom större regionala områden.

En strävan att minimera rollkonflikter

Genom att uppdragsverksamheten är integrerad med övrig verksamhet ställs särskilda krav på myndigheten att hålla isär verksamheterna både ekonomiskt och rollmässigt. Skogsstyrelsens system för tidrapportering är det främsta instrumentet för att garantera ekonomisk åtskillnad mellan den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten och den anslagsfinansierade verksamheten. Respektive personalansvarig chef ansvarar för att medarbetarnas tidrapportering är korrekt.

Som tidigare framgått har regeringen lagt vikt vid att Skogsstyrelsen håller isär sina roller som myndighetsutövare och som utförare av uppdrag. Vi har uppfattat att Skogsstyrelsen strävar efter att hålla isär rollerna för att inte skada förtroendet för myndigheten. Personal som utför lagtillsyn eller som handlägger områdesskydd ska enligt de interna reglerna inte marknadsföra, sälja eller utföra uppdrag. Detta gäller dock främst personer som har en funktion som föredragande i ärenden om förelägganden, åtalsanmälningar, biotopskydd eller naturvårdsavtal. Att utbilda på uppdrag är tillåtet, liksom att vid förfrågan sakligt informera om Skogsstyrelsens produkter.⁸⁸

⁸⁸ *Principer för Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet*, 2007-03-20.

Varje region ska ha en aktuell förteckning över vilka personer på distriktet som är undantagna från uppdragsverksamhet. Det finns där-
emot ingen centralt samlad förteckning över hur många eller vilka
personer det rör sig om. Uppdragsenheten uppskattar att antalet uppgår
till knappt 40 personer eller ungefär en person per distrikt.

Det intryck vi har fått vid intervjuerna är att Skogsstyrelsens personal
tycker att det är både viktigt och möjligt att hålla isär rollerna. Skogs-
konsulenterna undviker att marknadsföra uppdragsverksamheten i sam-
band med de flesta myndighetsärenden. Genom att tipsa en kollega att
vid ett annat tillfälle ta en sådan affärskontakt kan distriktet ändå dra
nytta av den initiala kontakten. På lokalkontor med få medarbetare kan
det i praktiken vara svårt att upprätthålla så tydliga roller.

Precis som andra myndigheter som bedriver affärsverksamhet blir
Skogsstyrelsen misstänkt för att i sina kundkontakter dra nytta av sin
myndighetsställning eller av att ha ekonomiska fördelar genom
grundfinansieringen i form av anslag. I en anmälan till Konkurrens-
verket, som i maj 2010 ännu inte har beslutats, berör anmälaren båda
dessa aspekter.⁸⁹

4.7 Risker i verksamheten

Skogsstyrelsens riskhantering har successivt utvecklats efter Riksre-
visionens kritik. Inför år 2010 har riskanalyser genomförts på nationell
nivå, men också inom avdelningarna och regionerna. En ambition är att
riskarbetet på sikt ska integreras i myndighetens verksamhetsplan.

De allvarligaste risker som Skogsstyrelsen har identifierat på nationell
nivå finns inom lagtillsynen och uppdragsverksamheten. Med allvarli-
ga risker menas sådana som har värderats som sannolika och som får
stora konsekvenser om de inträffar.⁹⁰

Inom lagtillsynen finns en hög risk för resursbrist. Det kan leda till att
tillsyn i fält och kontakten med ombud och skogsägare inte hinns med
och att resurserna för handläggning och kontroll av avverkningsanmäl-

⁸⁹ Anmälan till Konkurrensverket, dnr 590/2009.

⁹⁰ De allvarligaste riskerna redovisas i *Skogsstyrelsens verksamhetsplan och budget för år 2010*.

ningar blir otillräckliga. Några av de åtgärder som Skogsstyrelsen planerar för att kunna möta dessa risker är uppföljning av effektivitet och kvalitet för att sänka handläggningskostnaderna samt arbeta för ökad e-anmälan. Inom lagtillsynen finns också risk för bristande rätts-säkerhet och kvalitet i handläggningen på grund av att skogsvårdslagen och miljöbalken tillämpas på olika sätt. Bristande kompetens inom detta område utgör också en tillhörande risk.

Uppdragsverksamhetens risker är i stort desamma som de områden som förbättringsprogrammet ska behandla, det vill säga otydlig ledning och styrning, oklara roller och bristande affärsmässighet, vilket kan leda till att försäljningsmål och resultat inte kan nås. Riskerna ska också hanteras inom ramen för programmet.

4.8 Företags- och medborgarorientering

Precis som andra statliga myndigheter ska Skogsstyrelsen arbeta för en företags- och medborgarorienterad förvaltning. Myndigheten ska också sträva efter att minska företagens administrativa kostnader till följd av statliga regler.

Förenkling för skogsägarna

Skogsstyrelsen har utifrån särskilda uppdrag bistått Jordbruksdepartementet i arbetet med att ta fram underlag till regeringens handlingsplan för regelförenkling.⁹¹ Skogsstyrelsen har också bistått Nutek, och senare Tillväxtverket, i arbetet med att mäta företagens administrativa kostnader. Ett exempel på vad arbetet med regelförenkling resulterat i är att regeringen föreslagit att krav på tillstånd för avverkning av svår-föryngrad skog och skyddsskog ska ersättas med en anmälningsplikt hösten 2010.⁹²

På regeringens uppdrag har Skogsstyrelsen också lämnat förslag på hur den enskilde skogsägarens kontakter med berörda myndigheter kan bli enklare och hur relevant information om skogsbruket på ett mer effektivt sätt kan nå skogsägarna. Förslagen handlar om bättre samverkan

⁹¹ Uppdragen har lämnats i Skogsstyrelsens regleringsbrev.

⁹² *Uppdrag att utreda konsekvenserna av en avveckling av gränsen för svår-föryngrad skog*, Skogsstyrelsen 2007-10-19, SOU 2009:30, prop. 2009/10:201. Riksdagen väntas fatta beslut i frågan i juni 2010.

mellan berörda myndigheter, förenklade kontaktvägar och handläggning – till exempel genom att skogsägaren har ”en väg in” till myndigheterna – och att information om enskilda fastigheter samlas i en nationell skogsdatabas. Skogsstyrelsen föreslår därmed att myndigheten får ett större ansvar för dessa frågor än idag.⁹³

Under år 2009 introducerade Skogsstyrelsen internetjänsten Mina sidor där alla skogsägare får tillgång till information om hänsynsområden samt kartor och flygbilder över sina fastigheter. Sedan i maj 2009 går det också att lämna in de vanligaste anmälningarna och ansökningarna denna väg. När alla handlingar kopplade till ett enskilt ärende finns samlade ger det ökade möjligheter för skogsägaren att också följa ärendet. Kravet på e-legitimation har initialt uppfattats som ett visst hinder för att öka skogsägarnas användning av tjänsten. I slutet av år 2009 introducerades också en ny version av tjänsten eAvverka som underlättar storskogsbrukets inlämning av anmälningar och ansökningar om avverkning.

Mer kunskap om målgrupperna behövs

Skogstyrelsen menar att ett kundorienterat arbetssätt är en viktig förutsättning för både myndighets- och uppdragsverksamheten. Som tidigare framgått är den nöjda kunden också ett av målen i verksamhetsplanen för år 2009 respektive 2010. Myndigheten har en vidare definition av begreppet kund jämfört med den gängse. Kund är inte bara den som har en affärsmässig relation till Skogsstyrelsen, utan i stort sett alla som är direkt berörda av myndighetens verksamhet. För att mäta kundnöjdheten krävs regelbundna mätningar. Därför menar myndigheten att det är viktigt att kund- och intressentanalyser fortsättningsvis görs tätare och mer systematiskt än vad som hittills har varit fallet.⁹⁴ Det kundorienterade arbetet har sedan år 2008 varit lågt prioriterat mot bakgrund av de ekonomiska problemen.⁹⁵

De exempel på mätningar som vi har tagit del av bekräftar Skogsstyrelsens bild. Den senaste analysen av heltäckande slag genomfördes år 2005, det vill säga före bildandet av en myndighet. Analysen vilade

⁹³ *En märkbar förändring i skogsägarnas vardag*, Skogsstyrelsens meddelande nr 6/2009. Uppdrag i regleringsbrevet för år 2009.

⁹⁴ *Mål och strategi för Skogsstyrelsen*.

⁹⁵ *Skogsstyrelsen årsredovisning 2008*.

dock på bräcklig grund eftersom svarsfrekvensen i enkäten uppgick till endast 30 procent. Konsulten rekommenderade Skogsstyrelsen att skapa en process för att kontinuerligt och verksamhetsintegrerat arbeta med systematisk omvärlds- och intressentanalys.⁹⁶ Myndighetens behov av bättre kunskap om målgrupperna och deras behov har också pekats ut som ett angeläget utvecklingsområde i en intern rapport om Skogsstyrelsens rådgivning.⁹⁷ Till hösten 2010 planerar Skogsstyrelsen att genomföra en mer övergripande kundundersökning.

⁹⁶ *Kund- och intressentanalys*, Karios Future 2005-03-31.

⁹⁷ *Effektiv rådgivning*, 2009-12-18.

5 Uppföljning och resultat

Sammanfattande iakttagelser

Den ekonomiska uppföljningen har förbättrats

Den ekonomiska uppföljningen har förstärkts i en myndighet genom de löpande månads- och tertialrapporter som Skogsstyrelsen utarbetar. Regeringen får också löpande en redovisning av myndighetens ekonomi.

Skogsstyrelsens målstyrning är inte samordnad med uppföljningen

Skogsstyrelsens styrning och uppföljning är inte samordnad. Det är oklart på vilket sätt och hur ofta myndigheten följer upp sina verksamhetsmål. Den löpande uppföljningen bygger till stor del på nyckeltal för myndighetens olika verksamhetsgrenar, som inte motsvaras av några preciserade interna mål.

De uppföljningsrapporter som Skogsstyrelsen regelbundet tar fram ger främst information om myndighetens ekonomi och utvecklingen i skogen i förhållande till bland annat sektorsmål och miljö kvalitetsmål. Uppföljningen av vad Skogsstyrelsens verksamhet bidrar med för att uppnå de politiska målen är inte lika utvecklad.

Få konkreta mått på vad Skogsstyrelsen åstadkommer

Regeringen får genom årsredovisningen varken en heltäckande eller relevant bild av hur väl Skogsstyrelsen lyckas i sitt uppdrag. Skogsstyrelsen presenterar få konkreta resultat av sitt arbete och har ännu inte hittat former för att mäta vad verksamheten leder till. De uppgifter som Statskontoret har begärt om lagtillsynen visar att det finns möjlighet att ge en mer relevant resultatinformation genom att analysera uppgifter som myndigheten har i sina verksamhetssystem.

På väg mot ökad enhetlighet, men oklart vad gäller effektivitet

En myndighet har gett bättre förutsättningar för enhetlighet och effektivitet i verksamheten. Skogsstyrelsens påbörjade uppföljning av vissa aktiviteter inom lagtillsynen förefaller ha fått en styrande inverkan med minskade regionala skillnader till följd. Registreringen av avverkningsanmälningar är den enda kärnverksamhet som har koncentrerats, men det är oklart vilka vinster som förändringen har med-

fört. Det finns inga tydliga tecken på att det skett någon resursöverföring från administrativ verksamhet till kärnverksamhet, som enmyndigheten förväntades medföra. Myndighetens ansträngningar har gått ut på att försöka anpassa storleken på den administrativa verksamheten till den minskade volymen på uppdragsverksamheten. Mycket tyder därför på att Skogsstyrelsen ännu inte har tagit tillvara möjligheterna att effektivisera verksamheten.

5.1 Uppföljning av verksamheten

Skogsstyrelsens generaldirektör har gett uttryck för att myndighetens verksamhet ska bli föremål för mer uppföljning och mindre planering. Att det funnits brister i myndighetens verksamhetsuppföljning, inte minst vad gäller ekonomisk redovisning, är väl känt inom Skogsstyrelsen. Bland annat konstaterades i en intern rapport att myndighetens historia och de olika kulturerna som fanns i den tidigare skogsvårdsorganisationen hade underskattats. Dessa omständigheter uppgavs ha försvårat införandet och utvecklingen av arbetssätt, verktyg och metoder för verksamhetsuppföljning i en enda myndighetsstruktur.⁹⁸

Myndighetens arbete för att förbättra uppföljningen

Skogsstyrelsen har sedan enmyndigheten bildades arbetat med att ta fram, sammanställa och tillgängliggöra gemensamma nyckeltal inom olika områden. Det har ansetts nödvändigt mot bakgrund av att de tidigare skogsvårdsstyrelserna hade utformat egna stöd för uppföljning. På ett område, ekonomiredovisning, fanns det dock ett gemensamt system redan före sammanslagningen. Det pågår för närvarande ett arbete med att identifiera vilka nyckeltal Skogsstyrelsen behöver för sin fortsatta uppföljning.

Det finns en strävan inom myndigheten att de uppgifter som samlas in nationellt ska vara till nytta för regioner och distrikt och möjliggöra resultatjämförelser. Idag har alla chefer tillgång till inrapporterade uppgifter från alla regioner och distrikt.

⁹⁸ Åtgärder för tydligare ledning och styrning av Skogsstyrelsen, Åtgärder för en tydligare ledning och styrning av Skogsstyrelsen – inriktningsbeslut. Skogsstyrelsens ledningsgruppsprotokoll nr 67, daterat 2008-06-18.

Skogsstyrelsen har utvecklat vissa gemensamma IT-baserade handläggarstöd som möjliggör uppföljning. Ett system som uppges vara högt prioriterat är exempelvis det IT-baserade stödet för handläggning av avverkningsanmälningar (Navet). Enligt Skogsstyrelsen finns det dock inget handläggarstöd som automatiskt genererar uppföljningsdata, utan samtliga kräver någon form av manuell hantering.

Ansvaret för verksamhetsuppföljning har flyttats

I början av år 2010 flyttades huvudansvaret för verksamhetsuppföljningen över från ledningsstaben till ekonomienheten. Syftet med förändringen var att integrera myndighetens ekonomi- och verksamhetsuppföljning. Diskussioner pågår för närvarande om vilket ansvar skogsavdelningen ska ha för verksamhetsuppföljningen inom det skogliga området.

Svårt få en samlad bild av verksamhetsuppföljningen

Skogsstyrelsen har inte gjort någon sammanställning över alla de mål som myndigheten arbetar för eller de nyckeltal som används för att följa upp verksamheten mot dessa mål. Det är heller inte tydligt hur ofta olika uppgifter samlas in. Det gör det svårt att få en samlad bild av myndighetens uppföljning och vilka mål de kopplar till. Stommen i uppföljningen utgörs dock av månads- och tertialrapporter samt årsredovisningen.

Skogsstyrelsens verksamhetsuppföljning består av vissa nyckeltal för ekonomi och verksamhet som samlas in från regioner och distrikt. Vissa av dessa nyckeltal används för uppföljning av den egna verksamheten medan andra följs upp i syfte att redogöra för utvecklingen i skogen i förhållande till de skogspolitiska målen. Myndighetens verksamhetsgrenar utgör indelningsgrund för verksamhetsuppföljningen. Uppgifterna sammanställs vid huvudkontoret och redovisas i ett stort antal Excel-filer för varje verksamhet. Inom varje verksamhet finns det en person på central nivå som är ansvarig för att uppgifterna sammanställs och läggs ut. De uppföljningsrapporter som myndigheten löpande tar fram bygger på dessa uppgifter.

Från huvudkontoret uppges att Skogsstyrelsen har utvecklat sin uppföljning mer inom vissa områden, medan det fortfarande saknas uppföljningssystem inom andra områden. Rådgivningen är ett område som

myndigheten inte följer upp, med undantag av de rådgivningsaktiviteter som ingår i landsbygdsprogrammets kompetensutvecklingsprojekt. Skälet till att det saknas uppföljning av rådgivningen uppges vara att myndigheten har varit tvungen att göra prioriteringar i arbetet med att utveckla uppföljningssystem i den nya myndigheten. Dessutom anses det vara svårt att mäta effekterna av Skogsstyrelsens rådgivning. Att påvisa kausala samband mellan den samverkan och dialog som Skogsstyrelsen har med skogssektorn och utvecklingen i skogen uppges vara nästintill omöjligt. Därför måste myndigheten till stor del förlita sig på erfarenheter istället för på mätbara förhållanden.

Internas månadsrapporter

Skogsstyrelsen började ta fram interna månadsrapporter i början av år 2007.⁹⁹ Månadsrapporterna har utvecklats under åren, men betoningen har hela tiden legat på uppföljning av medelsförbrukning. Rapporterna innehåller uppgifter om förbrukning och prognos för förvaltningsanslaget och för olika verksamhetsområden. Vidare ingår uppgifter om intäkter, kostnader och resultat för uppdragsverksamheten och kostnader för ledning och stöd (LS-kostnader). Utöver informationen om myndighetens ekonomi innehåller de också en bedömning av kompetensutvecklingsprojekten inom landsbygdsprogrammet och uppgifter om Skogsstyrelsens genomslag i medierna. Skogsstyrelsen kommenterar inte de tabeller och diagram som redovisas i månadsrapporterna.

Skogsstyrelsens huvudkontor uppger att det emellanåt finns ett behov av att intressera sig mer för vissa frågor. En del uppgifter redovisas därför bara vid enstaka tillfällen. Exempel på uppgifter som bara förekommer ibland i månadsrapporterna är:

- andel beviljade dispenser,
- areal respektive antal anmälda och ansökta föryngringsavverkningar,
- kostnad per handlagt avverkningsärende,
- antal deltagare och dagsverken i Skogsstyrelsens kurs i beställarkompetens (inom ramen för landsbygdsprogrammet) i förhållande till planerat antal samt

⁹⁹ Skogsstyrelsen benämner dessa rapporter månadsuppföljningar.

- arealen beslutade biotopskydd och tecknade naturvårdsavtal.

Flera av exemplen ovan är uppgifter som mäter Skogsstyrelsens resultat i olika avseenden, som till exempel andel beviljade dispenser och kostnad per handlagt avverkningsärende.

Månadsrapporter till regeringen

Skogsstyrelsen ska varje månad lämna en redogörelse till regeringen för sin ekonomi och sitt arbete med den interna styrningsprocessen, inklusive prognos för verksamheten.¹⁰⁰ Kravet på en sådan återrapportering infördes i regleringsbrevet i slutet av år 2008 med anledning av myndighetens ekonomiska problem.

De externa månadsrapporterna, som är mindre omfattande än de interna, redovisas till Jordbruksdepartementet. Rapporterna innehåller i enlighet med regeringens krav främst uppgifter om myndighetens ekonomi. Här beskriver Skogsstyrelsen sin medelsförbrukning och prognoser för denna samt lämnar en kort redogörelse för arbetet med intern styrning och kontroll.

Utöver månadsrapporterna får Jordbruksdepartementet ta del av det veckobrev som generaldirektören skriver till sina medarbetare.

Tertialrapporterna

Tertialrapporterna är något mer omfattande än de interna månadsrapporterna. I stort följer de samma struktur som månadsrapporterna och är främst inriktade på ekonomisk uppföljning. Tertialrapporterna innehåller dock något fler uppgifter om den operativa verksamheten. Exempelvis redovisas uppgifter om arbetet med identifiering av skogar med höga sociala värden, beslutad areal biotopskydd och naturvårdsavtal och antal kursdeltagare inom uppdragsverksamheten. I likhet med månadsrapporterna belyser Skogsstyrelsen även i dessa rapporter emellanåt vissa specifika frågor. Det kan till exempel handla om redogörelser för om ett visst beslut är implementerat i organisationen eller rapporteringar av hur riskarbetet fortlöper.

¹⁰⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Skogsstyrelsen.

Årsredovisningen

Vissa uppgifter rapporteras på årlig basis i samband med årsredovisningen. Det gäller till exempel de skogliga sektorsmålen. De mått som kopplar till sektorsmålen är exempelvis uppgifter om andelen föryngringar som uppfyller skogsvårdslagets krav (målet om föryngringarnas kvalitet), areal med akut röjningsbehov (målet om röjning) och areal skyddsvärd skogsmark som undantas från skogsproduktion (målet om långsiktigt skydd av skyddsvärd mark).

I årsredovisningen redovisas även olika mått i förhållande till regeringens vision Bruka utan att förbruka. Exempel på några indikatorer inom detta område är antalet företag och antalet sysselsatta inom de gröna näringarna, antalet lösta jaktkort, volymen hård död ved samt produktionen av biobränsle.

Skogsstyrelsen är inte ensam ansvarig för att sektorsmålen och målen kopplade till regeringens vision uppfylls. Myndigheten förväntas arbeta mot dessa mål tillsammans med övriga skogssektorn. I årsredovisningen görs ingen analys av på vilket sätt myndighetens eget arbete har haft betydelse för utvecklingen. Det är därför oklart hur stort Skogsstyrelsens bidrag till måluppfyllelsen är.

Bristande återkoppling och ifrågasatt nytta

Av Statskontorets intervjuer framgår att uppföljningen fortfarande har brister, även om den har utvecklats. Den främsta kritiken rör bristen på återkoppling från central nivå till distrikten utifrån de uppgifter som distrikten har rapporterat in. För distrikten är det därför inte tydligt vad uppgifterna ska användas till och om de är relevanta för det avsedda syftet.

Styrelsen har diskuterat rimligheten i den omfattande månatliga redovisningen av myndighetens ekonomi till Jordbruksdepartementet och pekat på vikten av att Skogsstyrelsen för en fortsatt dialog med departementet om behovet av en sådan rapportering.

5.2 Kostnader för ledning och stöd

I slutet av år 2008 konstaterade Skogsstyrelsen i en rapport att myndigheten behövde sänka sina kostnader för ledning och stöd (LS) för att uppnå en ekonomi i balans till år 2011.¹⁰¹ Orsaken var att de minskade volymerna i uppdragsverksamheten hade lett till alltför höga kostnader för ledning och stöd i relation till den kvarvarande verksamheten. Skogsstyrelsen hade jämfört sina kostnader för ledning och stöd med Ekonomistyrningsverkets (ESV) beräkningar av OH-kostnader för ett antal statliga myndigheter. Skogsstyrelsen konstaterade då att myndigheten inte avvek från genomsnittet, utom när det gällde kostnader för ledning. De var påtagligt högre än genomsnittet bland de myndigheter som ingick i ESV:s studie.¹⁰² Skogsstyrelsens förklaring till detta var myndighetens geografiskt spridda organisation. I ESV:s studie var den genomsnittliga OH-kostnaden 25 procent av driftskostnaderna. Skogsstyrelsens målsättning var att minska LS-kostnaderna till 20 procent på sikt.

Åtgärder för att minska kostnaderna

För att lyckas med att sänka LS-kostnaderna krävdes enligt Skogsstyrelsens rapport två typer av åtgärder. Den ena var rationaliseringsåtgärder som skulle leda till ökad effektivitet. Den andra var förändrade rutiner för redovisning av LS-kostnader. Några tydliga förslag på åtgärder för effektivisering fanns inte i Skogsstyrelsens rapport. När det gäller redovisningsrutinerna identifierades däremot ett behov av att frångå den då rådande principen om att cheferna skulle redovisa all sin tid på ledning och stöd. I stället borde det vara arbetsuppgiften som skulle avgöra hur cheferna redovisade sin tid.

Enligt huvudkontorets ekonomienhet tidredovisar cheferna sedan något år tillbaka sitt operativa arbete på respektive verksamhet. Det är däremot oklart vilket genomslag förslagen fick i den del som rörde effektiviseringsåtgärder.

¹⁰¹ *Skogsstyrelsen – vägen framåt. Anpassning av organisation och bemanning.* Rapport från Skogsstyrelsens arbetsgrupp för översyn av Skogsstyrelsens organisation och bemanning, daterad 2008-12-22.

¹⁰² *Nyckeltal för OH-kostnader. Vad är en rimlig kostnad för myndigheternas styrning, samordning och administration?* ESV-rapport 2005:3.

Skogsstyrelsens ekonomi är enligt myndighetsledningen totalt sett i balans, men det finns en obalans mellan stödverksamhet och operativ verksamhet. Det gör att behovet av att minska myndighetens kostnader för ledning och stöd kvarstår.

Kostnaderna börjar minska

Skogsstyrelsen har inte analyserat LS-kostnadernas utveckling i förhållande till den operativa verksamheten. Statskontoret har därför bitt Skogsstyrelsen att ta fram uppgifter om kostnaderna för ledning och stöd, vilka utgör myndighetens så kallade OH-kostnader, respektive kostnaderna för operativ verksamhet för de senaste fem åren.¹⁰³ På grund av att kostnaderna för ledning och stöd redovisades på ett annat sätt före år 2007 är det inte möjligt att göra jämförelser med tidigare år.

LS-kostnaderna har inte minskat i samma takt som kostnaderna för den operativa verksamheten. Som framgår av tabellen nedan ökade LS-kostnaderna mellan år 2007 och 2008 något, men har därefter beräknats minska med närmare 90 miljoner kronor till år 2010. Minskningen mellan år 2007 och 2010 motsvarar cirka 30 procent. I LS-kostnaderna ingår kostnader för lokaler. Lokalkostnaderna har minskat något sedan år 2007, men i relation till myndighetens totala kostnader har de ökat från 3,7 till 5,6 procent år 2009. Lokalkostnaden per anställd har under samma period ökat med cirka 10 000 kronor.¹⁰⁴

Kostnaderna för den operativa verksamheten har i princip halverats mellan år 2007 och 2010. Utvecklingen av den operativa verksamheten förklaras framför allt av de minskade volymerna i uppdragsverksamheten.

Sammantaget pekar uppgifterna på att Skogsstyrelsen sedan år 2008 har haft ett behov av att anpassa sina kostnader för ledning och stöd till de minskade volymerna i den operativa verksamheten.

¹⁰³ LS-kostnaderna består i huvudsak av arbete med ledning och styrning, ekonomiadministration, löneadministration, personaladministration, kontorsservice samt IT-drift och IT-support. Därutöver kan övergripande arbete med juridik, inköp, registratur, interninformation samt arbetsplatsträffar, PU- och lönesamtal, fackligt arbete och liknande som inte är direkt hänförligt till ett specifikt verksamhetsområde eller verksamhetsgren avses.

¹⁰⁴ Statskontorets beräkningar utifrån Skogsstyrelsens årsredovisningar 2007–2009.

Kostnader för ledning och stöd (LS) samt operativ verksamhet åren 2007–2010, tusen kronor.

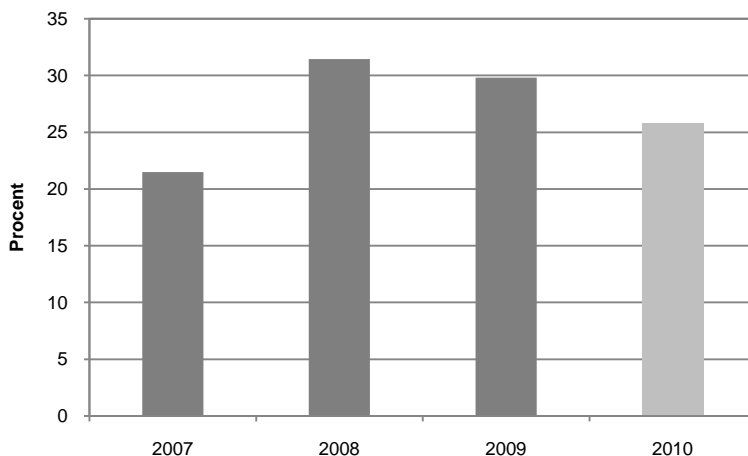
Kostnader	2007	2008	2009	2010 ¹
Ledning och stöd	287 677	290 531	224 368	203 142
Operativ verksamhet	1 050 696	633 327	528 645	586 484
TOTALT	1 338 373	923 858	753 013	789 626

Källa: Skogsstyrelsen

¹Avser beräknade kostnader.

Som framgår av diagrammet nedan ökade kostnaderna för ledning och stöd från 21 procent av de totala kostnaderna år 2007 till 31 procent år 2008. Därefter har de minskat och beräknas minska ytterligare till 26 procent år 2010.

Andel OH-kostnader av Skogsstyrelsens totala kostnader, åren 2007–2010, procent.



Källa: Skogsstyrelsen. År 2010 avser beräknade kostnader.

Oklart vad som förklarar minskningen

Att kostnadsandelen för ledning och stöd ökar ett år efter en kraftig neddragning av volymerna i den operativa verksamheten är inte särskilt förvånande och visar på svårigheterna med att på kort tid ställa om stödverksamheten när volymerna minskar i snabb takt. Frågan är

vad som orsakar nedgången i LS-kostnaderna efter år 2008. Mellan år 2008 och 2010 har LS-kostnadernas andel minskat med över 30 procent medan den operativa verksamhetens andel av de totala kostnaderna minskat med 7 procent. En del av förklaringen kan vara det anställningsstopp som infördes under år 2008 och som enligt Skogsstyrelsen lett till en minskning av personalstyrkan med 120 personer under år 2008. Åtgärden borde dock rimligen ha påverkat både den administrativa och den operativa verksamheten. Antingen har Skogsstyrelsen lyckats effektivisera den administrativa verksamheten sedan år 2008 eller så finns det alternativa förklaringar till utvecklingen.

Koncentrationen av ekonomiredovisningen till Sollefteå, som påbörjades under år 2007, har troligtvis minskat kostnaderna för den administrativa verksamheten något. Det är dock inte sannolikt att hela minskningen förklaras av denna omorganisation. Skogsstyrelsen verkade för att undvika uppsägningar i samband med omorganisationen. Enligt myndigheten medförde koncentrationen övertalighet med cirka 35 personer. Av våra intervjuer framgår dessutom att det fanns omfattande problem med att få verksamheten att fungera väl på grund av ny personal och skifte av ekonomisystem. Problemen uppges dock ha försvunnit i dag.

En alternativ förklaring till nedgången i LS-kostnaderna kan vara de förändrade principerna för tidredovisning, som vi redogjorde för ovan. Det kan ha inneburit att cheferna sedan år 2009 redovisar mer tid på operativ verksamhet jämfört med tidigare. Det är i så fall inte frågan om en reell minskning av LS-kostnaderna. Oavsett vilken förklaring som gäller har det tidigare målet om att minska andelen LS-kostnader till 20 procent ännu inte uppnåtts.

Sparbeting för den administrativa avdelningen

För att uppnå en kostnadsminskning har den administrativa avdelningen ålagts ett sparbeting på 25 miljoner kronor över en fyraårsperiod. Syftet är att överföra resurser från stödverksamheten till kärnverksamheten och därigenom uppnå en lagom balans mellan dessa båda delar. För att identifiera inom vilka områden besparingar kan genomföras pågår ett arbete med att ta fram olika nyckeltal för att mäta den administrativa effektiviteten. Till exempel har uppgifter om antalet löneutbetalningar per ekonomihandläggare och antalet personalhand-

läggare per årsarbetskraft i myndigheten tagits fram. Skogsstyrelsen kommer att ta hjälp av en extern konsult för det fortsatta arbetet med att ta fram nyckeltal.

Några av de åtgärder som planeras är att koncentrera myndighetens registratur samt IT-drift och IT-support. För närvarande analyseras också myndighetens ekonomiadministration i detta syfte. Skogsstyrelsen har efter en analys av personalfunktionen beslutat att inte gå vidare med att koncentrera denna funktion.

5.3 Den operativa verksamhetens volym

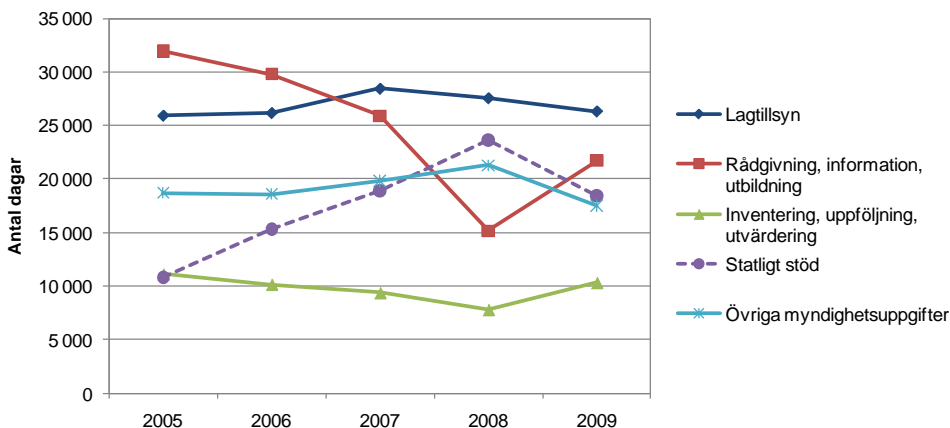
Skogsstyrelsen mäter och redovisar den operativa verksamhetens volym i antalet tjänstgöringsdagar per verksamhetsgren. Av diagrammet nedan framgår hur många dagar som myndigheten har ägnat åt olika myndighetsuppgifter under de senaste fem åren. År 2009 redovisades sammanlagt drygt 94 000 tjänstgöringsdagar på myndighetsuppgifter, vilket motsvarar cirka 445 årsarbetskrafter. Det innebär en nedgång med cirka 4 000 dagar sedan år 2005. Som tidigare framgått har uppdragsverksamhetens volym minskat kraftigt under perioden – från 98 000 till 30 000 tjänstgöringsdagar.¹⁰⁵ Sett till volymen har myndighetsuppgifterna därmed fått ökad tyngd i Skogsstyrelsens verksamhet. Uppgifter inom området lagtillsyn ägnas flest dagar sedan tre år tillbaka.

Lagtillsyn, men även inventering, uppföljning och utvärdering, har i stort sett samma volym idag som för fem år sedan. Ökningen av antalet tjänstgöringsdagar inom området statligt stöd kan till stor del förklaras av hanteringen av det tillfälliga stormstödet. Den största förändringen rör rådgivning, information och utbildning. Antalet tjänstgöringsdagar mer än halverades mellan år 2005 och 2008. Utvecklingen vände under år 2009, främst på grund av att rådgivningen inom ramen för landsbygdsprogrammets kompetensutvecklingsprojekt startade. Uppgången kan också förklaras av att regeringen i regleringsbrevet angett att 2 miljoner kronor av förvaltningsanslaget skulle användas för klimatrådgivning. Regeringen bidrog också med extra medel om totalt 10

¹⁰⁵ Avser nationell och internationell uppdragsverksamhet. Fastighetsförvaltning är inte inräknad.

miljoner kronor för förstärkt produktionsrådgivning och rådgivning om stubbskörd.

Antal tjänstgöringsdagar inom myndighetsverksamheten fördelade på verksamhetsgrenar åren 2005–2009.



Källa: Skogsstyrelsens årsredovisningar.

I det följande ger vi exempel på verksamhetsresultat för två av Skogsstyrelsens kärnuppgifter – lagtillsyn respektive rådgivning.

5.4 Lagtillsynens resultat

Lagtillsyn är för närvarande Skogsstyrelsens mest resurskrävande myndighetsuppgift, vilket framgår av diagrammet ovan. Verksamheten inom lagtillsynen innefattar inte bara tillsyn i bemärkelsen granskning eller kontroll.¹⁰⁶ Den innefattar till stor del handläggning av avverkningsärenden, men har också inslag av rådgivning. Skogsstyrelsen skriver i sin årsredovisning för år 2009 att arbetet med lagtillsyn till stor del utgår ifrån inkomna anmälningar om avverkningar samt ansökningar om avverkningstillstånd. Antalet avverkningsärenden uppgår till

¹⁰⁶ I regeringens tillsynsskrivelse (Skr. 2009/10:79) anger regeringen att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter.

i genomsnitt 55 000 per år, vilket innebär att det är myndighetens största ärendetyp.

Få uppgifter om tillsynens omfattning och resultat

Tillsyn är Skogsstyrelsens skarpaste verktyg. Enligt Skogsstyrelsen utförs tillsynen antingen före eller efter avverkning. Före avverkning koncentreras tillsynen till sådana ärenden där den planerade avverkningen kan innebära bristande hänsyn till natur- och kulturmiljö eller risk för dålig återväxt av ny skog. Anmälningarna och ansökningarna kontrolleras bland annat mot myndighetens uppgifter om områdets kända värden. Vid behov och tillgång på resurser gör handläggaren ett fältbesök. I vissa fall utfärdas skriftliga råd (lagråd) om hur skogsägaren bör agera för att uppfylla lagens krav. Även förelägganden eller förbud kan förekomma. Tillsyn efter avverkning handlar exempelvis om att kontrollera att avverkad areal överensstämmer med anmälan eller ansökan eller att kontrollera att markägaren har planterat eller gjort andra åtgärder för återväxt.

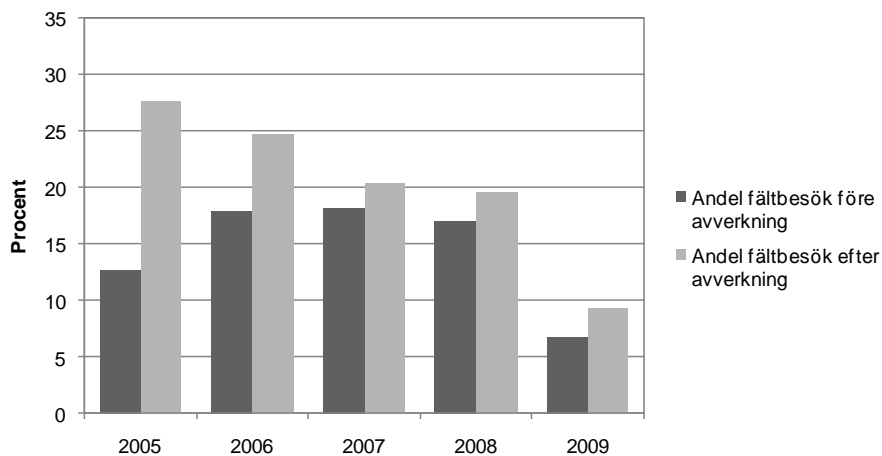
I årsredovisningarna för åren 2007–2009 finns inga uppgifter om hur omfattande tillsynen i fält före respektive efter avverkning har varit eller hur tillsynen har utfallit. Det enda som går att utläsa är hur många anmälningar och ansökningar som Skogsstyrelsen har hanterat samt hur många förelägganden eller förbud som myndigheten har utfärdat. Eftersom de senare uppgifterna inte analyseras i förhållande till tillsynens omfattning eller utformning är det svårt att avgöra vilket resultat som uppnås. Av årsredovisningen framgår inte heller om Skogsstyrelsen utfört någon tillsyn av biotopskyddsområden och områden med naturvårdsavtal.

Skogsstyrelsen redovisar i årsredovisningen för år 2008 utvecklingen av godkänd areal för yngningsavverkning vad gäller miljöhänsyn, vilket också är kopplat till ett av sektorsmålen. Här framgår att knappt 80 procent av den avverkade arealen uppnår skogsvårdslagens krav. Skogsstyrelsen gör dock ingen koppling mellan denna typ av resultat och den tillsyn som myndigheten utför. Distriktstjänstemän som vi intervjuat menar att sådana polytaxuppföljningar kan ses som en typ av kontroll av hur väl myndigheten i sin tillsyn har lyckats fånga brister i förhållande till skogsvårdslagens krav.

Färre fältbesök före respektive efter avverkning

Statskontoret har begärt uppgifter från Skogsstyrelsen om antal besökta objekt före respektive efter anmälan eller ansökan om föryngringsavverkning. Av diagrammet nedan framgår att andelen fältbesök efter avverkning har minskat successivt sedan år 2005. Sedan år 2008 har också andelen fältbesök före avverkning minskat kraftigt. En viss reservation finns dock för 2009 års uppgifter som är preliminära och avser elva månader.

Andel fältbesök före respektive efter avverkning åren 2005–2009, procent.¹⁰⁷



Källa: Skogsstyrelsen.

Skogsutredningen noterade år 2005 att fältbesöken hade minskat i omfattning sett över en längre period. Exempelvis låg andelen fältbesök före avverkning på 40 procent i mitten av 1990-talet och på 25 procent år 2004.¹⁰⁸ Trots en viss uppgång under år 2006 och 2007 har den alltså

¹⁰⁷ Andel fältbesök *före* avverkning=antal fältbesök före avverkning under året dividerat med anmälningar och ansökningar om föryngringsavverkning under det senaste året. Andel fältbesök *efter* avverkning=antal fältbesök för åtgärdskontroll samt återväxtkontroll under det senaste året dividerat med genomsnittligt antal anmälningar och ansökningar om föryngringsavverkning per år under den senaste treårsperioden. Uppgifterna för år 2009 är preliminära och avser januari–november månad. Fältbesök gjorda av Länsstyrelsen i Gotlands län ingår inte.

¹⁰⁸ SOU 2005:38.

minskat ytterligare sedan år 2004 för att nu uppgå till knappt 7 procent. Nya tekniska hjälpmedel, till exempel i form av geografiska informationssystem samt flyg- och satellitbilder, har bidragit till det minskade behovet av fältbesök. Det är dock svårt att säga i vilken utsträckning dessa hjälpmedel kan förklara den långsiktiga nedgången. Den kraftiga nedgången mellan år 2008 och 2009 kan sannolikt förklaras av det kärva ekonomiska läget i Skogsstyrelsen, vilket har tvingat fram hårda prioriteringar som har drabbat bland annat lagtillsynen.

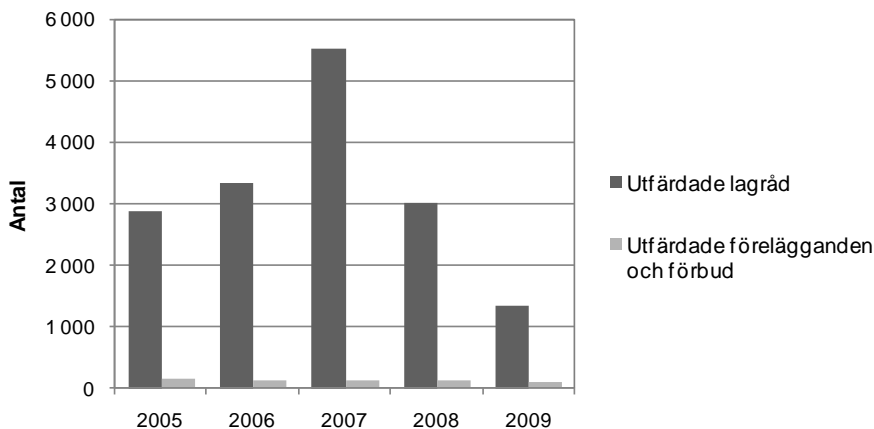
Skogsstyrelsens ledningsgrupp har bedömt att besök i fält före avverkning behöver prioriteras ned ytterligare år 2010 på grund av det strama ekonomiska läget.¹⁰⁹ Av de verksamhetsplaner som vi har tagit del av framgår att även andra aktiviteter som är kopplade till lagtillsynen, till exempel lagråd och åtgärdskontroller, inte heller ges högsta prioritet.

Kraftig minskning av utfärdade lagråd

Under år 2009 utfärdade Skogsstyrelsen betydligt färre lagråd till skogsägarna jämfört med åren innan. Det höga antalet lagråd år 2007 uppges hänga samman med stormarna i södra Sverige. En inventering av skadade granar med hjälp av helikopter ledde till närmare 3 000 extra lagråd detta år. Antalet förelägganden och förbud har också minskat något mellan år 2008 och 2009, även om de under de senaste fyra åren har legat på en nivå under 150 stycken per år.

¹⁰⁹ Information från generaldirektören vid Skogsstyrelsens styrelsemöte 2010-02-17.

Antal utfärdade lagråd samt förelägganden och förbud åren 2005–2009.¹¹⁰



Källa: Skogsstyrelsen.

Tecken på minskade regionala skillnader i lagtillsynen

Skogsstyrelsen har sedan år 2007 bedrivit ett arbete för att uppnå gemensamma rutiner och ett enhetligt arbetssätt när det gäller lagtillsynen. Det fanns tidigare stor skillnad mellan distrikten bland annat när det gällde fältbesök, att tillämpa dispenser och att utfärda lagråd.¹¹¹

I sin interna uppföljning har Skogsstyrelsen börjat sammanställa några nationella indikatorer när det gäller avverkningsärenden. Denna uppföljning visar tecken på att det fortfarande finns regionala skillnader. De första tre månaderna under år 2010 har region Nord dubbelt så hög andel fältbesök före avverkning som övriga regioner i genomsnitt.¹¹²

Skogsstyrelsen bedömde tidigare att andelen beviljade dispenser var för hög och hade som mål att på sikt nå en andel på maximalt 5 pro-

¹¹⁰ Lagråd och förelägganden/förbud utfärdade av Länsstyrelsen i Gotlands län ingår inte. Uppgifterna för år 2009 är preliminära.

¹¹¹ Se till exempel Skogsstyrelsens årsredovisning för 2007. Dispens innebär att bevilja avverkning tidigare än sex veckor efter att anmälan om avverkning inkommit till Skogsstyrelsen

¹¹² Skogsstyrelsens månadsuppföljning januari–mars 2010.

cent.¹¹³ Enligt myndighetens interna uppföljning har andelen dispenser minskat från i genomsnitt 13 procent år 2007 till 4 procent år 2009. Skillnaderna mellan distrikten har också minskat och andelen varierar idag mellan 0 och 9 procent mot mellan 5 och 25 procent år 2007.

Antalet utfärdade lagråd i förhållande till antalet anmälningar och ansökningar om avverkning i olika delar av landet är en annan indikator på enhetlighet inom lagtillsynen. I årsredovisningen för år 2007 pekade Skogsstyrelsen på att det fanns alltför stora skillnader mellan regionerna i andelen utfärdade lagråd.

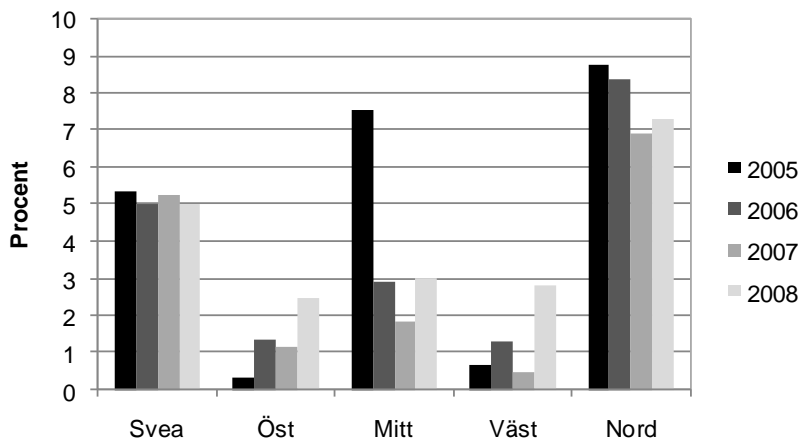
Vi har beräknat hur många lagråd om skogsvård¹¹⁴ som distrikten inom Skogsstyrelsens fem regioner¹¹⁵ har utfärdat i förhållande till antalet anmälningar och ansökningar om avverkning. Avsikten har varit att få en bild av om det på detta område har blivit en större enhetlighet i organisationen.

¹¹³ Skogsstyrelsens årsredovisning för 2007.

¹¹⁴ Åren 2005–2008 utfärdade Skogsstyrelsen mellan 2 000 och 2 500 lagråd om skogsvård per år. Skogsstyrelsen utfärdar också lagråd i andra ärenden, bland annat naturvård.

¹¹⁵ Vi har utgått från statistiken per län och sammanställt resultatet enligt den nuvarande regionindelningen.

Andel utfärdade lagråd om skogsvård per region åren 2005–2008, procent.



Källa: Skogsstatistisk årsbok, Statskontorets bearbetning.

Av diagrammet framgår att de regionala skillnaderna har minskat något sedan år 2005. Andelen lagråd i de fem regionerna varierade år 2008 mellan 2,5 och 7 procent mot mellan 0,5 och 8,5 procent år 2005. Distrikten inom region Nord har utfärdat högst andel lagråd om skogsvård under hela perioden.

Strävan mot enhetligare handläggning och effektivare rutiner

Skogsstyrelsen har under en tid arbetat för att ändra arbetssätt, bland annat i syfte att effektivisera hanteringen av avverkningsärenden och därmed också lagtillsynen. Sedan år 2004 är det möjligt att i elektronisk form anmäla en avverkning. Nya rutiner och ett nytt handläggarsöd (Navet) har införts, vilka på sikt bedöms ge förutsättningar för ett minskat behov av kostsamma fältbesök både före och efter avverkning. Utformningen av Navet ska också bidra till att avverkningsärendena handläggs på ett mer enhetligt sätt i organisationen. Kalibreringsövningar är ett annat sätt att försöka åstadkomma en mer enhetlig

handläggning och bedömning genom att personal från olika distrikt som arbetar med lagtillsyn träffas för att diskutera hur de arbetar.

Under våren 2009 påbörjades ett arbete med att centralisera registreringen av avverkningsanmälningar i syfte att bland annat få en mer enhetlig och rättssäker hantering. I Växjö i Kronobergs distrikt registreras anmälningar för hela landet.¹¹⁶ Efter registreringen handläggs ärendet av en skogskonsulent vid berört distrikt. I takt med att allt fler anmälningar beräknas komma in elektroniskt kommer behovet av registrering att minska.¹¹⁷

Skogsstyrelsen har inte följt upp vilka vinster som koncentrationen har inneburit i exempelvis handläggningstid, kostnader och kvalitet. Inför förändringen beräknades att kostnaderna för registreringen initialt skulle minska med drygt 2 miljoner kronor per år.¹¹⁸ Distriktets uppfattning är ändå att det är ett högre tempo i registreringen nu jämfört med tidigare och att anmälningarna hanteras mer enhetligt. Övergången till den nya handläggningsrutinen har dock medfört tillfälliga eftersläpningar i handläggningen.

För att inventera skogen efter stormarna i södra Sverige användes helikopter i stället för besök i fält år 2007.¹¹⁹ I norra Sverige har helikopter använts under flera år för att inventera och kontrollera återväxter. Enligt Skogsstyrelsen har kontrollkostnaden per hektar halverats jämfört med besök i fält. Helikoptermetoden har också lett till ett mer systematiskt arbetssätt. Skogsstyrelsen bedömde i sin årsredovisning för år 2007 att metoden var mogen att spridas vidare i organisationen. Våra intervjuer och vår granskning av verksamhetsplaner för tio distrikt tyder på att metoden inte har fått någon större spridning. Det är bara i de norra delarna av landet som det finns planer på att använda helikopter. Inom region Nord har distrikten planerat och budgeterat för 1 750 så kallade åtgärdskontroller med helikopter och 940 kontroller utan. Kostnaden per objekt beräknas uppgå till knappt 400 kronor om

¹¹⁶ Distriktet har i nuläget sex ordinarie administratörer som arbetar med registreringar. Vid behov används också inhyrd personal.

¹¹⁷ Via eAvverka och MinSkog.

¹¹⁸ *Registrering och scanning av dokument inom Nya Återväxtrutinen*, PM 2008-06-03.

¹¹⁹ Stormen Gudrun i januari 2005 och stormen Per i januari 2007.

kontrollen utförs med helikopter jämfört med drygt 1 000 kronor om den utförs genom fältbesök.

5.5 Rådgivningens resultat

Rådgivning och information har länge setts som ett viktigt skogspolitiskt verktyg. Skogsstyrelsens rådgivnings- och informationsverksamhet rymmer många olika typer av aktiviteter. Rådgivningen riktar sig i första hand till skogsägare och andra yrkesverksamma i skogsbruket. Genom kunskapsöverföring vill Skogsstyrelsen påverka attityder och beteenden så att skogsägaren i sitt skogsbruk dels ska nå upp till lagens krav, dels lyfta sina ambitioner till en nivå som motsvarar de skogspolitiska målen. Rådgivningen kompletteras med utbildning och information. Utbildning ges bland annat i form av kurser som riktar sig till främst mindre grupper av skogligt aktiva.

Få uppgifter om rådgivningens inriktning och resultat

Skogsstyrelsens redogörelse i årsredovisningarna för resultaten inom verksamhetsgrenen rådgivning, utbildning och information är huvudsakligen inriktad på att i löpande text beskriva olika typer av aktiviteter. Exempel på detta är i vilken form rådgivning eller utbildning har utförts och i vilka fora information har presenterats. Utöver en redovisning av verksamhetsgrenens totala omfattning i dagar, kostnader och intäkter finns något enstaka mått på omfattningen av specifika insatser. Regeringen får därmed ingen övergripande bild av inriktningen och omfattningen på olika insatser eller hur mycket resurser som läggs på till exempel individuell rådgivning i förhållande till allmän eller mer målgruppsinriktad utbildning eller information. Bristen på konkreta resultat av verksamheten är påfallande.

Skogsstyrelsen uppger i årsredovisningen för år 2009 att rådgivning inom ramen för landsbygdsprogrammets kompetensutvecklingsprojekt har stått för en väsentlig del av myndighetens rådgivning till skogsägare under året. Detta har fått till följd att övrig rådgivning har prioriterats ned. Hur stor del av rådgivningen som utförs med medel från landsbygdsprogrammet eller vad nedprioriteringen innebär kommenteras inte. Skogsstyrelsen menar dock att måluppfyllelsen i kompetensutvecklingsprojekten är mycket god. Med det menar myndigheten att det är fler deltagare än planerat som deltagit i projektunika aktiviteter.

Bättre uppföljning av rådgivningen föreslås

Skogsutredningen pekade år 2005 på vikten av att effektivisera rådgivningen och att utveckla den verksamhet med att mäta effekterna av den utförda rådgivningen som hade påbörjats inom skogsvårdsorganisationen. Först då kan man veta om resurserna används där de gör störst nytta, menade utredningen.¹²⁰

Skogsavdelningens rådgivningsenhet bedrev under hösten 2009 ett utvecklingsprojekt som har redovisats i en rapport.¹²¹ Författarna pekar på styrkor, svagheter och utmaningar i myndighetens rådgivning. I rapporten berörs bland annat behovet av en mer strategisk styrning och löpande uppföljning av rådgivningen samt behovet av att mäta effekterna av den. Uppföljningen av prestationer och kostnadseffektivitet bedöms ha varit bristfällig sedan omorganisationen år 2006. Det är främst sådan rådgivning som bedrivs i projektform med externa medel som blir föremål för uppföljning. Författarna föreslår bland annat att det utarbetas en processororienterad modell för olika typer av rådgivningsinsatser. De föreslår också att ett uppföljningssystem med nyckeltal införs och att det är viktigt att snabbt få ett gemensamt IT-stöd i organisationen där all rådgivning kan registreras.¹²²

Generaldirektören har beslutat att rapporten ska kommuniceras i organisationen under våren 2010, där medarbetare och chefer ges möjlighet att lämna synpunkter på förslagen.¹²³

Rådgivningen är beroende av externa medel

Verksamheten inom rådgivning, utbildning och information låg under år 2008 på en mycket låg nivå jämfört med tidigare. Författarna till rapporten om effektiv rådgivning menar att Skogsstyrelsens dåliga ekonomi är en förklaring. En annan, och kanske viktigare förklaring uppges vara att det år 2008 inte fanns några EU-finansierade rådgivningsprojekt. Författarna menar att det är ett problem att verksamheten i så hög grad är beroende av EU-finansiering och därför till stor del

¹²⁰ SOU 2005:39.

¹²¹ *Effektiv rådgivning*, 2009-12-18.

¹²² *Effektiv rådgivning*, 2009-12-18.

¹²³ Protokoll nr 10, 2010-02-04.

bedrivs i projektform. Det innebär att rådgivningen lätt prioriteras ned när ekonomin försämras.¹²⁴

Verksamhetens beroende av externa medel tydliggörs också genom Skogsstyrelsens månadsrapporter där myndigheten uttrycker att kompetensutvecklingsprojekten inom ramen för landsbygdsprogrammet är ”ett lyft” för rådgivningen.¹²⁵

Av de totala kostnaderna om 99 miljoner kronor för hela verksamhetsgrenen år 2009 finansierades drygt en tredjedel av externa medel, främst EU-medel. Den stora nedgången i rådgivningen under år 2008 kan förklaras av att den externa finansieringen samma år utgjorde endast 12 procent.

Skogsstyrelsen ger i årsredovisningen varken upplysningar om vilka medel som myndigheten har beviljat sig själv för att bedriva kompetensutvecklingsprojekt inom landsbygdsprogrammet, eller hur stor del av projekten som myndigheten finansierar med förvaltningsanslaget. Det handlar om två projekt under år 2009 och fyra projekt under år 2010.¹²⁶ I myndighetens ekonomiska långtidsplan framgår dock att medfinansieringen är relativt omfattande.

Finansiering av kompetensutvecklingsprojekt inom Sveriges landsbygdsprogram (LBP) som Skogsstyrelsen själv bedriver åren 2009–2010, tusen kronor.

	2009	2010
Egen finansiering (anslag 1:1)	13 000	20 000
Externa medel (LBP)	33 000	30 000
TOTALT	46 000	50 000

Källa: Skogsstyrelsen.

Förra året stod myndigheten för ungefär 30 procent av den totala finansieringen på 46 miljoner kronor. Innevarande år beräknar Skogsstyrelsen att medfinansieringen av kompetensutvecklingsprojekten kommer att uppgå till 40 procent.¹²⁷

¹²⁴ *Effektiv rådgivning, 2009-12-18.*

¹²⁵ Skogsstyrelsens månadsuppföljning december 2009.

¹²⁶ Beställarkompetens hos skogsägare 1 respektive Bioenergi och kompensationsåtgärder 1 avslutades år 2009. Del 2 av dessa båda projekt samt Skogens mångfald och Ådellöv pågår under 2010.

¹²⁷ *Anvisningar inför VP/budget 2010.*

6 Slutsatser om Skogsstyrelsens verksamhet

Statskontoret har i denna myndighetsanalys gett en översiktlig bild av Skogsstyrelsens verksamhet och hur myndigheten hanterar sitt uppdrag. Vi har beskrivit de problem och utmaningar som myndigheten har haft att hantera de senaste åren. Det gäller framför allt sedan enmyndigheten bildades år 2006 och de ekonomiska problem som uppstod året därpå i samband med att uppdragsverksamheten kraftigt minskade i volym. I det följande lyfter vi fram de mest centrala slutsatserna av analysen.

6.1 Skogsstyrelsen och uppdraget

Trots de förändringar som Skogsstyrelsen har genomgått finns det inga tecken på att myndigheten på något sätt skulle ha försummat eller inte förmått utföra sina viktigaste uppgifter. Det går dock inte att komma ifrån att myndighetsuppgifterna har påverkats av de problem som Skogsstyrelsen har haft med sin ekonomi och den interna styrningen.

Oklart hur framgångsrik Skogsstyrelsen är i sitt arbete

Skogspolitikens utformning innebär att Skogsstyrelsen i huvudsak har mjuka styrmedel till sitt förfogande för att påverka mark- och skogsägare att i sitt skogsbruk sträva mot de politiska mål som har satts upp. Det intryck vi har fått vid samtal med Skogsstyrelsens personal är att det finns en tradition inom myndigheten av att arbeta rådgivande. Givet skogspolitikens utformning uppfattas det konsultativa arbetssättet vara framgångsrikt. Lagtillsynen betecknas som Skogsstyrelsens skarpaste verktyg, men Statskontoret har inom ramen för denna analys inte haft möjlighet att undersöka hur effektivt det är i praktiken. Vi har däremot noterat att tillsynen till viss del består av handläggning, men också har inslag av rådgivning.

Enligt Statskontorets uppfattning är det svårt att utifrån Skogsstyrelsens resultatredovisning få en uppfattning om hur framgångsrik myndigheten är i sitt arbete. Det går exempelvis inte att utläsa i vilken mån rådgivningen och det konsultativa arbetssättet ger önskat resultat eller om den tillsyn som utförs är tillräcklig eller rätt inriktad. Därmed blir

det också svårt för regeringen att bedöma om Skogsstyrelsen styr verksamheten och använder sina ekonomiska resurser på bästa sätt.

Vissa myndighetsuppgifter har prioriterats ned

Det finns sammantaget tecken på att Skogsstyrelsen har nedprioriterat vissa delar av de operativa myndighetsuppgifterna. Vi har noterat att kontroller och lagråd inom lagtillsynen minskade på ett tydligt sätt under år 2009. Skogsstyrelsen kommer även under år 2010 att prioritera ned delar av lagtillsynen, vilket innebär att färre återväxtkontroller och fältbesök kommer att genomföras.

Skogsstyrelsens rådgivning och information är den verksamhet som ofta skärs ner när myndighetens ekonomi försämras. Detta var särskilt tydligt år 2008. Skogsstyrelsen pekar själv på att rådgivningen i hög grad är beroende av externa medel från främst EU. Det är också en förklaring till att Skogsstyrelsen beviljar sig själv medel för projekt inom ramen för landsbygdsprogrammet. Statskontoret ifrågasätter om det stora behovet av extern finansiering är ändamålsenligt mot bakgrund av att regeringen och riksdagen anser att rådgivning är ett av de viktigaste statliga styrmedlen för att nå de skogspolitiska målen.

Samtidigt som det finns tecken på att vissa delar av lagtillsynen och rådgivningen har minskat förefaller distrikten ändå ge hög prioritet åt många av de uppgifter som följer av Skogsstyrelsens instruktion och regleringsbrev. Bland de högt prioriterade uppgifterna finns bland annat handläggning av avverkningsanmälningar, biotopskydd och naturvårdsavtal, klimatrådgivning och handläggning av stöd inom ramen för landsbygdsprogrammet.

Statskontoret menar att Skogsstyrelsen behöver analysera sina verksamhetsresultat närmare för att säkerställa att myndigheten gör rätt prioriteringar i förhållande till de uppgifter som regeringen och riksdagen har ålagt Skogsstyrelsen.

Lokal närvaro – nödvändig eller bara önskvärd?

Skogsstyrelsens identitet bygger till stor del på att myndigheten är lokalt förankrad. Den lokala förankringen anses vara så viktig att den utgör en del av Skogsstyrelsens verksamhetsidé. Från regeringens sida har den lokala förankringen betonats i Skogsstyrelsens instruktion.

Varken regeringen eller Skogsstyrelsen har dock tagit ställning till vilken grad av lokal närvaro myndigheten bör ha för att kunna bedriva en effektiv verksamhet.

Statskontoret har svårt att bedöma om den lokala närvaron med de över 100 bemannade kontoren är betingad av verksamhetsmässiga skäl eller om Skogsstyrelsens verksamhet skulle kunna bedrivas med bibehållen kvalitet inom ramen för en annan organisationsstruktur. De skäl som talar för den nuvarande kontorsstrukturen är att de personliga kontakterna med skogsägare och andra aktörer som verkar i lokalområdet underlättas. Att Skogsstyrelsens medarbetare har kunskap om lokala skogliga förhållanden är också ett argument som brukar framföras för nuvarande kontorsstruktur.

Sammantaget menar Skogsstyrelsen att förtroendet för myndighetens personal och arbetssätt kan upprätthållas genom en lokal förankring som också innebär lokal närvaro. Regeringen har vid flera tillfällen pekat på att verksamheten med lagtillsyn och rådgivning motiverar en lokalt förankrad organisation, men har inte närmare förklarat varför.

Det som talar emot nuvarande kontorsstruktur är att den är kostsam. Exempelvis har lokalkostnaderna per anställd ökat mellan år 2007 och 2009. Skogsstyrelsen är beroende av sin uppdragsverksamhet för att kunna finansiera lokalkontoren. Intäkterna från uppdragsverksamheten gör det möjligt att uppnå en volym på hela myndighetens verksamhet som medger en lokal närvaro på ett stort antal orter i landet. Det innebär att en verksamhet som är frivillig till sin karaktär samtidigt är en förutsättning för att kunna svara upp mot regeringens krav på lokal förankring i myndighetsverksamheten. Utan uppdragsverksamheten skulle Skogsstyrelsen behöva minska antalet kontor och begränsa den lokala närvaron. Det innebär att Skogsstyrelsens lokala närvaro vilar på en relativt lös grund vars förutsättningar snabbt kan förändras.

En annan nackdel med nuvarande struktur är att det vid kontor med låg bemanning kan vara svårt att upprätthålla hög kompetens bland medarbetarna och att överföra kompetens mellan erfaren och mindre erfaren personal.

Utvecklingen av tekniska hjälpmedel medför att Skogsstyrelsen inte har samma behov av att vara lokalt närvarande som tidigare. Dessutom finns flera andra kanaler via exempelvis e-tjänster för att upprätthålla kontakterna med Skogsstyrelsens målgrupper.

Statskontoret menar att Skogsstyrelsen i dialog med regeringen bör ta ställning till vilken lokal närvaro myndigheten ska ha framöver för att kunna utföra sitt uppdrag på bästa sätt. Ett viktigt underlag för ett sådant ställningstagande är en analys av kostnadseffektiviteten i nuvarande kontorsstruktur.

6.2 Resultaten av enmyndigheten

Statskontoret konstaterar att Skogsstyrelsen ännu inte har tillvaratagit vinsterna med att vara en sammanhållen myndighet. Det beror på att myndigheten har ägnat mycket tid och kraft åt att hantera de omfattande problemen med intern styrning och kontroll samt volymminskningen inom uppdragsverksamheten. Det är också värt att lyfta fram att Skogsstyrelsens förutsättningar för att lyckas med reformen begränsades av den korta tid som regeringen medgav för att förbereda sammanläggningen.

Ännu inga stora effektiviseringar av verksamheten

När Skogsstyrelsen blev enmyndighet år 2006 fanns förväntningar från både regeringens och Skogsstyrelsens sida om att verksamheten skulle effektiviseras. Det skulle ske inom ramen för befintliga medel och förväntades leda till att resurser överfördes från administrativ till operativ verksamhet. Särskilda kompetenscentra skulle också byggas upp inom både det administrativa området och inom kärnverksamheten.

Statskontorets samlade bild är att Skogsstyrelsen ännu inte har genomfört några omfattande effektiviseringar av sin verksamhet. Det finns heller inga tydliga tecken på att det skett någon resursöverföring från administrativ till operativ verksamhet, även om myndighetens kostnader för ledning och stöd tycks vara på väg nedåt. På grund av de kraftigt minskade intäkterna från uppdragsverksamheten har Skogsstyrelsens ansträngningar under de senaste åren till stor del handlat om att klara av de mest grundläggande myndighetsuppgifterna inom befintliga ekonomiska ramar. Skogsstyrelsens akuta problem med ekonomin

och den interna styrningen har dock medfört att målen med enmyndigheten har hamnat i skymundan. Enligt vår bedömning har Skogsstyrelsen saknat utrymme och kraft för att driva igenom några större effektiviseringar av sin verksamhet.

Möjligheter till ökat resursutnyttjande på sikt

Statskontoret bedömer att det finns en potential för Skogsstyrelsen att förbättra sitt resursutnyttjande och därigenom skapa förutsättningar för att på sikt stärka den operativa verksamheten. En viss effektivisering har troligen uppnåtts genom den koncentrerade ekonomiredovisningen till Sollefteå. Skogsstyrelsen har också påbörjat ett arbete med att mäta och identifiera besparingar inom den administrativa verksamheten. En del av besparingsåtgärderna handlar om ytterligare koncentration av administrativa uppgifter.

Inom den operativa verksamheten har registreringen av avverkningsanmälningar koncentrerats till en plats i landet. Myndigheten har också utvecklat vissa e-tjänster. Denna typ av verksamhetsutveckling kan på sikt leda till effektiviseringar av verksamheten. För att säkerställa att de åtgärder som myndigheten vidtar leder till önskvärt resultat är det viktigt att de följs upp och att Skogsstyrelsen inför sitt fortsatta effektiviseringsarbete drar lärdom av de resultat som sådana uppföljningar visar.

Tecken på ökad enhetlighet i lagtillsynen

Genom enmyndigheten ville regeringen skapa bättre förutsättningar för enhetlighet i Skogsstyrelsens verksamhet. Skogsutredningen hade pekat på att det fanns en alltför stor spännvidd mellan skogsvårdsstyrelserna i lagtillsynen. Enhetlighet handlar i grunden om att Skogsstyrelsen ska tillämpa statliga föreskrifter på ett sådant sätt att skogsägarna behandlas lika, oavsett var i landet de har sin mark.

Skogsstyrelsen har sedan några år arbetat för att skapa en större enhetlighet i lagtillsynen, bland annat genom mer styrda handläggnings-system. Att samla registreringen av avverkningsanmälningar till ett distrikt har också syftat till att få en mer enhetlig och rättssäker hantering. Statskontoret har funnit exempel på att de regionala och lokala skillnaderna har minskat i lagtillsynen, till exempel när det gäller andelen utfärdade lagråd om skogsvård och beviljade dispenser. Sam-

tidigt finns det fortfarande skillnader i dessa avseenden. Skillnaderna kan ha naturliga och godtagbara förklaringar, men de skulle också kunna bero på att distriktet eller regionerna lägger olika stor vikt vid lagtillsynen i förhållande till annan verksamhet eller att de bedömer regelverket på olika sätt. Statskontoret har noterat att det saknas en analys av skillnaderna i de månads- och tertialrapporter som Skogsstyrelsen tar fram. Att styra mot och att följa upp hur enhetligt lagtillsynen utförs är det första steget, men att kunna förklara skillnaderna och vid behov sätta in åtgärder kräver enligt Statskontorets bedömning en djupare analys.

Utifrån de underlag som Statskontoret har tagit del av har vi inte funnit någon uppföljning där Skogsstyrelsen har gjort jämförelser av hur enhetligt andra myndighetsuppgifter utförs i organisationen.

Bristande verksamhetsutveckling

Statskontoret har noterat att verksamhetsutvecklingen inte har någon framträdande plats i Skogsstyrelsen. Det har flera förklaringar. Vi har lagt märke till att det finns en viss rädsla i organisationen för att genomföra större förändringar av framför allt den operativa verksamheten. Det innebär att effektiviseringar som till exempel förändringar i lokalkontorsstrukturen eller koncentration av kärnverksamhet inte genomförs i någon större utsträckning. Denna försiktighetsprincip kan ibland vara motiverad då medarbetarna gett uttryck för att det behövs lugn och ro i verksamheten efter en rörig tid i samband med sammanläggningen till enmyndighet. Den kan emellertid också bero på att det fortfarande finns vissa svagheter i Skogsstyrelsens ledning och styrning. Förutom att mer genomgripande strukturförändringar inte genomförs har vi också noterat att det finns viss kritik mot att förslag till mindre så kallade vardagsrationaliseringar från distriktens medarbetare inte fångas upp och genomförs av myndighetsledningen.

Vissa styrningsproblem är åtgärdade

Ett av Skogsstyrelsens mål med enmyndigheten var att åstadkomma en mer sammanhållen och tydlig ledning. Efter två år i den nya myndigheten fick Skogsstyrelsen omfattande kritik från Riksrevisionen om att gällande regelverk inte hade följts vad gäller intern styrning och kontroll och att det fanns brister i den ekonomiska redovisningen.

Så långt Statskontoret kan bedöma har myndigheten genom olika insatser kommit tillrätta med de problem som Riksrevisionen har påtalat. Skogsstyrelsen utarbetar i dag exempelvis riskanalyser både på nationell och på regional nivå och den ekonomiska redovisningen har stärkts. Skogsstyrelsen har under de senaste två åren inte fått någon invändning i revisionsberättelsen, vilket tyder på att myndigheten har hanterat Riksrevisionens mest allvarliga kritik.

Styrelsen har inte uppmärksammat effektiviteten

Regeringens krav på en styrelse i en styrelsemyndighet är bland annat att den ska ansvara för myndighetens övergripande ekonomi och säkerställa att den interna styrningen och kontrollen fungerar på ett betryggande sätt. Statskontoret menar att Skogsstyrelsens styrelse har agerat i enlighet med regeringens krav och fattat beslut i sådana frågor som föranletts av Riksrevisionens kritik. Däremot har styrelsen inte tagit initiativ till effektiviseringar av Skogsstyrelsens verksamhet eller uppmärksammat frågor om verksamhetsuppföljning. Styrelsens ansvar omfattar även sådana frågor.

Fortfarande svagheter i myndighetens styrning

Statskontorets analys visar att det finns andra svagheter i myndighetens ledning och styrning utöver de som Riksrevisionen har betonat. Skogsstyrelsens verksamhetsplan täcker inte alla de uppgifter som myndigheten ska utföra och de mål som myndigheten ska sträva mot. För att försäkra sig om att distrikten gör rätt saker behöver Skogsstyrelsen tydliggöra myndighetens hela målstruktur så att de övergripande verksamhetsmålen bryts ned och operationaliseras i distriktens verksamhet. Det saknas också grundläggande kopplingar mellan den nationella verksamhetsplanen och distriktens aktiviteter.

För de skogliga sektorsmålen har Skogsstyrelsen på ett mer strukturerat sätt tagit fram kvantifierade och tidssatta mål som också är möjliga att följa upp. Den kompetens som finns i organisationen, till exempel när det gäller sektorsmålen, skulle med fördel kunna användas för att formulera verksamhetsmål och mått för att beskriva och tolka myndighetens resultat i förhållande till Skogsstyrelsens övriga mål och uppgifter.

Styrning och uppföljning är inte samordnad

Statskontorets analys visar att Skogsstyrelsens styrning inte är samordnad med verksamhetsuppföljningen. Det finns ingen överensstämmelse mellan alla de externa och interna mål som myndigheten ska arbeta mot och de resultat som följs upp. Vissa viktiga verksamhetsresultat följs endast upp vid enstaka tillfällen.

Skogsstyrelsens uppföljning ger i första hand underlag för att bedöma tillståndet och utvecklingen i skogen och därmed måluppfyllelsen i förhållande till bland annat sektorsmål och miljökvalitetsmål. Med anledning av de tidigare problemen med ekonomisk redovisning följs också myndighetens ekonomi upp löpande. På vilket sätt myndighetens egna insatser bidrar till måluppfyllelse är däremot sämre utvecklat. Därför är det svårt att utifrån Skogsstyrelsens beskrivning av resultat få en uppfattning om hur myndigheten lyckas med sitt uppdrag att förmå skogsägarna att ta ansvar för att skogsbruket bedrivs i linje med de skogspolitiska målen.

En förklaring till Skogsstyrelsens problem med resultatstyrning är den komplexa målstruktur som präglar skogspolitiken. Vi har stor respekt för att det kan vara svårt att härleda Skogsstyrelsens insatser till tillståndet i skogen eller till ett förändrat beteende hos skogsägarna. Trots att det är svårt finns det skäl för myndigheten att utveckla sådana mätmetoder och indikatorer. Det borde ligga i Skogsstyrelsens intresse att kunna visa, eller åtminstone göra det troligt, att myndighetens insatser har effekt. Vi har exempelvis noterat att Skogsstyrelsen har inlett ett arbete med att försöka mäta rådgivningens effekter, vilket är positivt. De uppgifter som myndigheten har i sina verksamhetssystem skulle sannolikt kunna utnyttjas på ett bättre och mer samlat sätt för att ge relevant resultatinformation. Vårt sammantagna intryck är att Skogsstyrelsen är medveten om de problem som finns med resultatstyrningen och arbetar för att komma tillrätta med svagheterna.

Förbättringsprogrammet förväntas lösa problemen i uppdragsverksamheten

När regeringen beslutade att den arbetsmarknadspolitiska åtgärden Gröna jobb skulle upphöra år 2007 lyckades Skogsstyrelsen inte tillräckligt snabbt ställa om verksamheten efter den kraftigt minskade uppdragsvolymen. Skogsstyrelsen försöker nu dra lärdom av de miss-

tag som begicks. Den satsning som myndigheten gör inom ramen för förbättringsprogrammet är ett uttryck för att samlat ta itu med affärs-mässigheten och svagheter i styrningen och uppföljningen.

Förbättringsprogrammet finansieras inom ramen för uppdragsverksamheten och kommer därmed att belasta verksamheten ekonomiskt de två närmaste åren. Distrikten har omedelbara krav på sig att öka försäljningen och att gå med överskott. Inom vilka produktområden och på vilket sätt detta bäst ska åstadkommas framstår däremot inte lika tydligt. Skogsstyrelsen har heller inte uttalat hur stor volym på uppdragsverksamheten som myndigheten framöver anser sig behöva eller kunna få. Det saknas också en marknads- och konkurrensanalys som grund för sådana ställningstaganden. Statskontoret har också noterat att Skogsstyrelsen inte har någon konkret plan för hur myndigheten ska hantera det balanserade underskottet på drygt 39 miljoner kronor inom resultatområdet uppdrag åt Arbetsförmedlingen. Som vi har uppfattat det finns det snarare en förhoppning om att regeringen ska ta på sig sin del av ansvaret för den uppkomna situationen genom att skriva av åtminstone delar av underskottet.

Skogsstyrelsen är mån om att hålla uppdragsverksamheten inom de ramar som regeringen har beslutat, inte minst för att få fortsatt förtroende att bedriva den. Trots detta bedömer Statskontoret att Skogsstyrelsen även fortsättningsvis riskerar att bli utsatt för konkurrenternas misstankar om korssubventionering mellan verksamheterna eller att i sina affärskontakter dra nytta av sin myndighetsställning. Bristen på transparens i dessa avseenden är inbyggd i strukturen genom att Skogsstyrelsen bedriver myndighetsverksamhet och uppdragsverksamhet inom samma områden. Så länge de båda verksamheterna är organisatoriskt och personellt integrerade blir det också svårare för Skogsstyrelsen att säkerställa en fullständig ekonomisk åtskillnad mellan dem.

Den valda organisatoriska lösningen inrymmer också en risk för rollkonflikter, trots interna riktlinjer om att personal som arbetar med strikt myndighetsutövning inte ska utföra viss typ av uppdragsverksamhet. Statskontoret har noterat att det är svårt att upprätthålla tydliga roller främst vid små distrikt och lokalkontor, där resurserna inte är tillräckliga för att avskilja personal för vissa arbetsuppgifter. Statskon-

toret vill dock understryka vikten av att Skogsstyrelsens medarbetare är tydliga med i vilken roll de uppträder i relation till skogsägarna.

Som Statskontoret har uppfattat det har Skogsstyrelsen liten kunskap om sina marknadsandelar för olika tjänster och produkter i olika delar av landet. Skogsstyrelsen har därmed inte heller någon kunskap om sin eventuella påverkan på konkurrensen på de lokala marknaderna, eller något underlag för att bedöma om det finns synnerliga skäl för myndigheten att ta sådana uppdrag där regeringen har infört begränsningar.

Regeringens nya former för myndighetsstyrning ställer högre krav på kommunikation

I Skogsstyrelsens regleringsbrev har mål och återrapporteringskrav för olika verksamhetsområden tagits bort. Förändringen är ett led i regeringens utveckling av myndighetsstyrningen och gäller således samtliga myndigheter. Den har inneburit att större krav ställs på Skogsstyrelsen att formulera, bryta ner och följa upp sina verksamhetsmål. När regeringen frångår de mer traditionella formerna för myndighetsstyrning, genom att exempelvis utmönstra verksamhetsdelen i regleringsbrevet, finns en risk för att Skogsstyrelsen på grund av bristande erfarenhet av denna typ av ansvar inte lyckas möta regeringens förväntningar. Regeringens nya former för myndighetsstyrning ställer således högre krav på en väl fungerande och tydlig kommunikation mellan myndigheten och regeringen.

7 Utmaningar för framtiden

Skogsstyrelsen befinner sig nu i ett skede där myndigheten genom stora ansträngningar har lyckats hantera flera omfattande problem i sin verksamhet. Det skapar utrymme för att utveckla verksamheten. För att kunna ta till vara den sammanhållna myndighetens fulla potential krävs emellertid uthållighet hos myndighetsledningen, styrelsen och regeringen. Statskontorets erfarenhet av liknande reformer är att det tar många år innan resultaten av arbetet kan utläsas. Stegvisa förändringar som bottnar i en grundläggande analys och prioritering utifrån verksamhetens behov har större chans att lyckas än ambitioner om att greppa hela förändringen på en gång.

Enligt Statskontorets mening behöver Skogsstyrelsen och regeringen utveckla följande delar för att Skogsstyrelsen ska kunna nå målen om en effektiv och rättssäker verksamhet.

Vidta åtgärder för ökad effektivitet

Enligt Statskontoret finns en potential att öka kvaliteten och samtidigt minska kostnaderna i Skogsstyrelsens verksamhet. Det kan åstadkommas genom att myndigheten utvidgar de försök som gjorts med koncentrerad verksamhet till fler områden, inom både kärnverksamheten och administrationen. Resultaten av genomförda förändringar bör dock nog följars upp för att säkerställa att verksamheten utvecklas åt rätt håll och att eftersträfvade vinster uppnås. Genom uppföljning kan också eventuella negativa konsekvenser för verksamheten, för Skogsstyrelsens medarbetare eller för myndighetens målgrupper fångas upp och rättas till. Andra steg i riktning mot en mer effektiv verksamhet är satsningar på att utveckla fler e-tjänster.

Analysera vad skillnaderna beror på

För att kunna styra verksamheten i riktning mot ökad enhetlighet behöver Skogsstyrelsen följa upp vilka skillnader som finns mellan distrikten eller regionerna när det gäller tillsynen, men även andra myndighetsuppgifter. Myndigheten bör också analysera varför det finns skillnader och vid behov vidta åtgärder för att komma tillrätta med olikheter som inte kan förklaras av att exempelvis skogsbruket eller natur- och kulturmiljön skiljer sig åt i landet.

Utveckla myndighetens resultatstyrning

För att myndighetsledningens prioriteringar ska få genomslag på operativ nivå är det av avgörande betydelse att Skogsstyrelsen framöver tydliggör myndighetens hela målstruktur och hur verksamhetsmålen ska brytas ner och operationaliseras i distriktens verksamhet.

Det finns också ett stort behov av att utveckla ett heltäckande uppföljningssystem som är samordnat med de mål myndigheten arbetar efter. Det är nödvändigt för att Skogsstyrelsens myndighetsledning och regeringen ska få tillförlitlig information om vilka resultat Skogsstyrelsen uppnår.

Förbättra kommunikationen mellan regeringen och Skogsstyrelsen

Mot bakgrund av regeringens nya former för myndighetsstyrning menar Statskontoret att Skogsstyrelsen och regeringen behöver utveckla kommunikationen om vilka resultat myndigheten ska uppnå. Det innebär att Skogsstyrelsen i ökad uträkning bör efterfråga förtydliganden i de fall regeringens förväntningar på myndigheten är oklara och att regeringen på ett tydligare sätt bör kommunicera vilka resultat den förväntar sig av Skogsstyrelsen.

Bestäm vilken lokal närvaro som behövs

Statskontoret ser ett behov av att Skogsstyrelsen och regeringen gemensamt diskuterar och kommer överens om vad regeringens krav på lokal förankring betyder för Skogsstyrelsens organisation i form av lokal närvaro eller geografisk täckning. Som Statskontoret ser det bör framför allt två aspekter behandlas i en sådan diskussion. Den ena är vilken lokal närvaro Skogsstyrelsens instruktionsenliga och anslagsfinansierade myndighetsuppgifter kräver. Den andra är vilken lokal närvaro som Skogsstyrelsens avgiftsfinansierade uppdragsverksamhet tillåter, utan att det samtidigt innebär en risk för att myndighetsuppgifterna inte kan fullgöras. I den senare ligger också att klargöra vilken volym på uppdragsverksamheten som är önskvärd.

Överenskom hur underskottet ska hanteras

Statskontoret ser ett behov av att regeringen och Skogsstyrelsen gemensamt kommer fram till en lösning om hur det balanserade under-

skottet inom resultatområdet uppdrag åt Arbetsförmedlingen ska hantearas.

Fortsätt bevaka uppdragsverksamheten

Som Statskontoret har uppfattat det är regeringen mån om att Skogsstyrelsen håller isär rollen som myndighetsutövare från rollen som utförare av uppdrag. Regeringen har också betonat vikten av att myndigheten inte påverkar konkurrensen på ett olämpligt sätt. Därför finns det anledning för både regeringen och Skogsstyrelsens styrelse att fortsätta bevaka Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet i dessa avseenden. Trots de nyligen införda begränsningarna finns det utrymme för Skogsstyrelsen att göra en egen tolkning av vilka typer av uppdrag som är möjliga att utföra. Regeringen och styrelsen har möjlighet att ställa krav på Skogsstyrelsen att redovisa på vilket sätt de produkter och tjänster som erbjuds bidrar till att uppnå de skogspolitiska målen.

Referenser

Lagar och förordningar

Avgiftsförordning (1992:191).

Förordning (1993:555) om statligt stöd till skogsbruket.

Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

Förordning (2005:229) om tillfälligt stöd för lagring av virke.

Förordning (2005:1160) med instruktion för Skogsstyrelsen.

Förordning (2005:1191) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län.

Förordning (2006:171) om bidrag till anläggning av skog på områden med stormfälld skog.

Förordning (2006:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

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

Förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.

Jordabalk (1970:994).

Kulturminneslag (1988:950).

Lag (2001:99) om den officiella statistiken.

Miljöbalk (1998:808).

Myndighetsförordning (2007:515).

Skogsvårdsförordning (1993:1096).

Skogsvårdslag (1979:429).

Virkesmätningsslag (1966:209).

Offentligt tryck

Jordbruksutskottets betänkande 1992/93:JoU15 *En ny skogspolitik.*

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 1998/99: MJU6
Miljöpolitiken.

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2001/02: MJU3 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.*

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2007/08: MJU18 *En skogspolitik i takt med tiden.*

Proposition 1992/93:226 *om en ny skogspolitik.*

Proposition 1997/98:145 *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.*

Proposition 2000/01:130 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.*

Proposition 2004/05:1 *Budgetpropositionen för 2005.*

Proposition 2007/08:108 *En skogspolitik i takt med tiden.*

Proposition 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009.*

Proposition 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010.*

Proposition 2009/10:100 *2010 års ekonomiska vårproposition.*

Proposition 2009/10:155 *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.*

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

Proposition 2009/10:201 *Gränser i skog.*

Regeringens skrivelse 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

Regeringskansliet. *Sveriges landsbygdsprogram 2007–2013 – en kraftfull satsning för en levande landsbygd och för tillväxt.*

Regeringskansliet. *Bruka utan att förbruka. Strategiska mål för Jordbruksdepartementet 2008–2012.*

Regeringsbeslut 2005-10-06 *Uppdrag att förbereda inrättandet av den nya Skogsstyrelsen* (Dnr N2005/7962/HUB).

Regleringsbrev avseende Skogsstyrelsen för budgetåren 2006–2010.

SOU 2005:39 *Skog till nytta för alla?*

SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.*

SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*

Rapporter och interna dokument m.m. från Skogsstyrelsen

Anvisningar inför VP/budget 2010.

Beslut 2009-12-16. *Arbetsordning för Skogsstyrelsen.*

Beslut 2009-12-18. *Kompletterande arbetsordning.*

Beslut 2010-02-17. *Öppen redovisning i enlighet med lag (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.* (Dnr 2008/6533).

Broschyr 2005. *Nationella skogliga sektorsmål.*

Enkätssammanställning 2009. *Nöjdkundenkät hösten 2009 bland privata skogsägare.*

Enkätssammanställning 2010-01-19. *Medarbetarundersökning Skogsstyrelsen 2009.*

Förstudierapport 2009-10-11. *Ledningssystem.*

Internrevisionen 2009-12-04. *Årsrapport 2009 för Skogsstyrelsens internrevision* (Dnr 2009/7519).

Internrevisionen 2010-02-05. *Avveckling av uppdrag enligt Skogsstyrelsens instruktion* (Dnr 2010/685).

Ledningsgruppsprotokoll nr 67, 2008-06-18. *Åtgärder för en tydligare ledning och styrning av Skogsstyrelsen – inriktningsbeslut.*

Meddelande nr 6/2009. *En märkbar förändring i skogsägarnas vardag – Projekt Skogsägarnas myndighetskontakter.*

Mål och strategi för Skogsstyrelsen år 2009.

Månadsuppföljningar och tertialrapporter, exempel för år 2009 och 2010.

PM 2005-09-27. Den nya Skogsstyrelsen – inriktningsbeslut samt direktiv för fortsatt utvecklingsarbete (Dnr 833/05 0.09).

PM 2009-12-18. Effektiv rådgivning.

Protokoll nr 71, 2007-03-20. Principer för Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet.

Protokoll nr 149, 2007-06-05. Precisering av delar i beslutet kring beslutsprotokoll nr 71, Principer för Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet.

Protokoll nr 204, 2007-08-31. Policy för Skogsstyrelsens nationella uppdragsverksamhet.

Protokoll nr 227, 2007-09-25. Rutin för uppdragsbedömning.

Protokoll nr 115, 2008-10-28. Marknadsplan 2009–2011. En strategisk plan för Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet.

Protokoll nr 98, 2009-08-20. Rutin för prissättning inom uppdragsverksamheten.

Protokoll nr 161, 2009-12-17. Verksamhetsplan och budget 2010.

Protokoll nr 163, 2009-12-22. Beslut rörande Skogsstyrelsens riskkarta 2010.

Protokoll nr 10, 2010-02-04. Effektiv rådgivning.

Protokoll från möten i Skogsstyrelsens styrelse under perioden februari 2007 – februari 2010.

Produktkatalog. Skogsstyrelsens produkter och tjänster.

Programdirektiv 2010-02-16. Förbättringsprogram – Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet (Dnr 2010/952).

Rapport 2005-01-21. Tydligare roll för distriktscheferna.

Rapport 2006-08-10. Arbetet med att implementera den nya skogsmyndigheten (Dnr 99/06 0.09/H).

Rapport 2007-10-19. *Uppdrag att utreda konsekvenserna av en avveckling av gränsen för svårföryngrad skog* (Dnr 2007/5093).

Rapport 2008-12-22. *Skogsstyrelsen – vägen framåt. Anpassning av organisation och bemanning* (Dnr 2008/4792).

Rapport 2009-12-16. *Förbättringsprogram för Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet.*

Skogsstatistisk årsbok för åren 2006– 2009.

Verksamhetsplan och budget 2009.

Verksamhetsplan och budget 2010.

Verksamhetsplan eller aktivitetsplan 2010 för ett urval av Skogsstyrelsens distrikt.

www.skogsstyrelsen.se

Yttrande 2008-04-16. *Revisionsrapport avseende Skogsstyrelsens årsredovisning 2007* (Dnr 2008/907).

Yttrande 2009-12-16. *Anmälan till Konkurrensverket om Skogsstyrelsens försäljning av tjänster på konkurrensutsatta marknader* (Dnr 2009/7499).

Årsredovisning åren 2005–2009.

Rapporter från andra myndigheter och organisationer

Ekonomistyrningsverket 2005:3. *Nyckeltal för OH-kostnader. Vad är en rimlig kostnad för myndigheternas styrning, samordning och administration?*

Ekonomistyrningsverket Samrådsyttrande 2009-07-29. *Samråd om avgifter avseende uppdragsverksamhet* (Dnr 42-812/2009).

Karios Future Rapport 2005-03-31. *Kund- och intressentanalys.*

Konkurrensverket Anmälan 2009-10-26. *Skogsstyrelsens försäljning av tjänster på konkurrensutsatta marknader* (Dnr 590/2009).

Riksrevisionen Revisionsberättelse 2008-03-19. *Skogsstyrelsens årsredovisning 2007* (Dnr 32-2007/0666).

Riksrevisionen Revisionsberättelse 2009-03-19. *Skogsstyrelsens årsredovisning 2008* (Dnr 32-2009-1017).

Riksrevisionen Revisionspromemoria 2008-04-22. *Granskning vid Skogsstyrelsen* (Dnr 32-2007-0666).

Riksrevisionen Revisionspromemoria 2009-04-28. *Skogsstyrelsens årsredovisning 2008* (Dnr 32-2008-1017).

Riksrevisionen Revisionspromemoria 2010-04-13. *Skogsstyrelsens årsredovisning 2009* (Dnr 32-2009-0595).

Riksrevisionen Revisionsrapport 2007-09-14. *Skogsstyrelsens delårsrapport 2007* (Dnr 32-2007-0666).

Riksrevisionen Revisionsrapport 2008-03-19. *Skogsstyrelsens årsredovisning 2007* (Dnr 32-2007-0666).

Riksrevisionen Revisionsrapport 2009-04-02. *Skogsstyrelsens årsredovisning 2008* (Dnr 32-2008-1017).

Statskontoret 2008:17 *Modell för myndighetsanalyser*.

Statskontoret Om offentlig sektor (2010). *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.