



Naturvårdsverkets konsultanvändning och hantering av bidragsmedel





MISSIV

DATUM
2008-01-30
ERT DATUM
2007-11-22

DIARIENR
2007/231-5
ER BETECKNING

Utredningen om Naturvårdsverket
(M 2007:02)
103 33 Stockholm

Naturvårdsverkets konsultanvändning och hantering av bidragsmedel

Efter överenskommelse med Utredningen om Naturvårdsverket (M 2007:2) har Statskontoret genomfört uppdraget (2007-11-22) att granska Naturvårdsverkets konsultanvändning samt verkets fördelning av medel till andra myndigheter och organisationer.

Statskontoret överlämnar härmed promemorian *Naturvårdsverkets konsultanvändning och hantering av bidragsmedel*.

Generaldirektör Peder Törnvall har beslutat i detta ärende. Direktör Maria Wikhall, föredragande, och konsult Folke Hansson var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Peder Törnvall

Maria Wikhall

Innehållsförteckning

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Uppdraget	11
1.2	Inriktning och avgränsningar m.m.	12
1.3	Genomförande och faktaunderlag	13
2	Naturvårdsverkets konsultanvändning	15
2.1	Omfattningen och inriktningen av konsultanvändningen	15
2.2	Naturvårdsverkets planering och styrning av konsultinsatser	26
2.3	Naturvårdsverkets upphandling av konsultinsatser	33
2.4	Naturvårdsverkets uppföljning och utvärdering av konsultinsatser m.m.	39
2.5	Naturvårdsverkets uppgiftsfördelning mellan egen personal och konsulter	46
3	Naturvårdsverkets hantering av bidragsmedel	51
3.2	Naturvårdsverkets styrning och förmedling av bidragsmedel	54
3.3	Naturvårdsverkets uppföljning och utvärdering av bidragsmedel	62
4	Statskontorets sammanfattande slutsatser	69

Bilagor

1	Statskontorets uppdrag	75
2	Årligen beviljade anslagsmedel per anslag 2002–2007	77
3	Antal och typ av anskaffningar åren 2002–2006	79

Sammanfattning

Uppdraget

Efter överenskommelse med Utredningen om Naturvårdsverket (M 2007: 02) har Statskontoret genomfört uppdraget att utreda Naturvårdsverkets

- konsultanvändning de senaste fem åren och
- förmedling av bidrag till andra huvudmän.

Statskontoret har i huvudsak hämtat sitt underlag från ett urval områden för konsultanvändning resp. förmedling av bidrag.

Naturvårdsverkets konsultanvändning

Utvecklingen under perioden 2002–2007

Naturvårdsverkets totala konsultkostnader har ökat från 260 till 425 milj. kr mellan 2002 och 2006. Det kan jämföras med myndighetens personalkostnader som under samma period ökat från 250 till 285 milj. kr. Samma trend fortsätter under 2007. Det är främst de inomstatliga tjänsterna som ökar, dvs. köpta tjänster från andra statliga myndigheter. De ökade konsultkostnaderna finansieras med ökade sakanslag. Störst är ökningen av anslag och konsulter inom området för att bevara biologisk mångfald.

Även antalet upphandlingar och andra anskaffningar visar på en kraftig ökning mellan 2002 och 2006. Antalet överenskommelser om köp av tjänster från andra statliga myndigheter fördubblades under perioden. Antalet avrop mot ramavtal med andra externa konsulter tredubblades under samma period.

Naturvårdsverkets planering och styrning av konsultinsatser

De ökade sakanslagen har skapat det finansiella utrymmet för den ökade konsultanvändningen. Samtidigt innebär det oförändrade förvaltningsanslaget att myndigheten inte kunnat öka sin egen personalstyrka.

Planering och styrning av konsultstödet hanteras i första hand på avdelningsnivå. Där sker planeringen av konsultinsatserna framförallt i den årliga verksamhetsplaneringen och det interna budgetarbetet.

Det finns flera olika motiv till att Naturvårdsverket köper externa tjänster. Det kan vara behovet av tillfällig specialistkompetens inom något projekt eller stödfunktion. Det förekommer också att verket behöver tillfällig resursförstärkning inom något område. En kategori resurskonsulter är mer varaktigt är verksamma inom organisationen med myndighetsuppgifter eller i

särskilda utvecklingsprojekt. En annan kategori av tjänster är verksamheter utanför Naturvårdsverkets kärnverksamhet som verket utkontrakterar permanent till andra statliga huvudmän.

Den löpande styrningen av pågående konsultuppdrag sker i huvudsak på enhetsnivå av de handläggare som är ansvariga för berörda projekt.

Naturvårdsverkets upphandling av externa tjänster

Naturvårdsverket har etablerade riktlinjer och rutiner för både anskaffning av privata konsulttjänster och köp av inomstatliga tjänster. Sedan en tid tillbaka finns även ett centralt expertstöd i upphandlingsärenden m.m. inom myndigheten. En stor del av avdelningarnas medarbetare arbetar med att utforma kravspecifikationer o.d. inför upphandlingar.

Naturvårdsverkets uppföljning och utvärdering av konsultinsatser

Den samlade bilden är att de flesta konsultinsatser följs upp på ett eller annat sätt. Uppföljning och utvärdering förekommer i många olika former anpassade till olika verksamhetsområden eller de enskilda uppdragen. Där- emot förekommer inga generella riktlinjer eller standardiserade former för detta.

Det är i första hand resultatet av den enskilda konsultinsatsen som följs upp. Fristående utvärderingar av utkontrakterade verksamheter eller andra större konsultinsatser är inte så vanliga.

Naturvårdsverkets uppgiftsfördelning mellan egen personal och konsulter

Statskontorets bedömer att det ur kompetenssynpunkt i många fall är moti- verat att anlita tillfällig extern kompetens till Naturvårdsverkets verksamhet. Det handlar om specialistkompetenser för särskilda projekt o.d. I andra fall har Naturvårdsverket utkontrakterat hela verksamheter som ligger utanför verkets kärnverksamhet och som har synergier med annan verksamhet utan- för Naturvårdsverket. Men det finns också en betydande kategori av konsul- ter som varaktigt arbetar med myndighetsuppgifter i första hand som resurs- förstärkning till verkets egen personal.

Statskontoret pekar på att den förändrade fördelningen mellan egen personal och externa konsulter påverkar verkets egen kompetens och kompetensbe- hov. Långsiktigt utvecklas Naturvårdsverkets ”koncernstyrande” och sam- ordnande roll samtidigt som verket riskerar att förlora en del sakområdes- kompetens som måste kompenseras på olika sätt. Det finns också andra ris- ker med ett ökat beroende av extern kompetens i verksamheten. Ett problem kan vara att det skapas oklara ansvarsförhållanden mellan konsulterna och verket när konsulterna medverkar i olika myndighetsuppgifter. Det kan även uppkomma en jävsproblematik och intressekonflikter i vissa typer av upp-

drag. Statskontoret pekar i rapporten på olika situationer där det kan finnas risk för detta.

Naturvårdsverkets hantering av bidragsmedel

Naturvårdsverkets anslag för 2007 uppgick till ca 3,8 miljarder kr. Ca 3 miljarder kr av dessa anslag utgör transfereringar som verket fördelar som bidrag till myndigheter, kommuner, företag och organisationer. Under perioden 2002–2006 har de utbetalda bidragen ökat från 2,1 till 2,8 miljarder kr. Över hälften av dessa bidrag fördelas till länsstyrelserna, som i vissa fall vidareförmedlar bidragen till andra aktörer. Länsstyrelsernas andel av de totala bidragen har dessutom ökat. De största bidragen går till åtgärder för att bevara biologisk mångfald.

Naturvårdsverkets styrning och fördelning av bidragsmedel

Naturvårdsverket har successivt utvecklat sina strategier, fördelningsprinciper, stöd, processer etc. för att fördela bidragsmedlen enligt statsmakternas intentioner. I vissa fall finns det även ett statligt regelverk för hur bidrag ska fördelas.

Inom havsmiljöområdet tillför statsmakterna området kraftigt ökade anslagsmedel under de närmaste åren. Naturvårdsverkets organisation och resurser är idag inte anpassade för dessa nya åtaganden och kommer därför att behöva byggas ut för att effektivt kunna administrera medlen för olika uppdrag.

Naturvårdsverkets uppföljning och utvärdering av bidragsmedel

Inom de etablerade bidragsområdena arbetar Naturvårdsverket aktivt med att följa upp förmedlingen och användningen av bidragen. Olika former av uppföljning och kontroll ingår också som inslag i bidragsprocessen. Utvärdering och återsrapportering av resultat och effekter i förhållande till mål och resultatkrav är inte lika utvecklade.

Inom de tre studerade bidragsområdena kommer behovet av uppföljning och utvärdering att öka i takt med att en allt större del av bidragsstödda projekten genomförs och avslutas.

Statskontorets sammanfattande bedömningar och slutsatser (kap. 4)

Konsultanvändningen

- Ökade sakanslag och begränsade förvaltningsanslag har öppnat för betydande resursförstärkningar genom ökad konsultanvändning.

- Konsultinsatser och andra externa tjänster har ökat flexibiliteten och anpassningen i kompetensförsörjningen till förändringar i verksamhetens omfattning och inriktning.
- Det finns ett ökat behov av strategisk och operativ styrning av konsultanvändningen med utvecklad beställarkompetens.
- Uppföljning och utvärdering är viktiga stöd för en effektiv konsultanvändning.
- Konsultanvändningen förändrar Naturvårdsverkets långsiktiga kunskaps- och kompetensutveckling genom att verkets kompetens att styra och samordna miljöinsatser stärks samtidigt som verkets egen sakkområdeskompetens försvagas.
- Medverkan av externa konsulter i myndighetsuppgifter kan skapa oklara ansvarsförhållanden och intressekonflikter.

Hanteringen av bidragsmedel

- Naturvårdsverkets roll att samordna statliga uppdrag och förmedla anslagsmedel som bidrag till andra aktörer har ökat i betydelse.
- Det finns utvecklade styrformer och stöd för Naturvårdsverkets hantering av de etablerade bidragen.
- Det finns risk för att nya snabbväxande bidragsområden blir svåra att styra och samordna effektivt, eftersom den administrativa och organisatoriska kapaciteten inte hinner anpassas i takt med uppgifterna.
- Behovet att följa upp bidragsförmedlingen och utvärdera bidragens resultat och effekter kommer att öka på flera områden.

Övriga slutsatser

- Ett inrättande av en internrevision vid Naturvårdsverket kan övervägas som ett förstärkt stöd åt ledningens styrning och kontroll av den ökade verksamhetsvolymen och bidragshanteringen.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen tillsatte den 15 mars 2007 en statlig utredning för att analysera Naturvårdsverkets verksamhet och redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning (Dir. 2007:40).

Efter överenskommelse med Utredningen om Naturvårdsverket (M 2007:02) har Statskontoret fått utredningens uppdrag (2007-11-22) att granska Naturvårdsverkets konsultanvändning samt verkets fördelning av medel till andra myndigheter och organisationer.

När det gäller Naturvårdsverkets konsultanvändning ska Statskontoret bl.a.

- redovisa konsultanvändningen under perioden 2001-2007 och analysera orsakerna till utvecklingen,
- undersöka om verket tillämpar välfungerande rutiner för upphandling, utbetalningar av arvoden samt uppföljning av konsultinsatser,
- bedöma om fördelningen av uppgifter mellan Naturvårdsverkets personal och upphandlade konsulter sker på ett ändamålsenligt sätt.

Statskontoret ska också utreda vissa frågor som gäller Naturvårdsverkets fördelning av anslagsmedel till andra myndigheter och organisationer m.fl. Statskontoret ska bl.a.

- beskriva verkets interna rutiner för planering, fördelning och uppföljning av medel till andra myndigheter och organisationer,
- bedöma i vilken utsträckning som styrning och uppföljning av fördelade medel sker på ett rimligt sätt i relation till verkets uppdrag.

Undersökningen av medelsfördelningen begränsas till ett urval områden som väljs ut i samråd med utredningen.

Statskontoret ska redovisa uppdraget till utredningen senast den 18 januari 2008.¹

Utredningens uppdrag till Statskontoret framgår av bilaga 1.

¹ Statskontoret och Utredningen (M 2007:02) har senare under hand kommit överens om att uppdraget ska redovisas den 31 januari 2008.

1.2 Inriktning och avgränsningar m.m.

Statskontoret har efter avstämning med utredningens sekretariat lagt tyngdpunkten i denna utredning på Naturvårdsverkets konsultanvändning.

Inledningsvis definierar vi innebörden i det konsultbegrepp som tillämpas här. Vi skiljer också på köp av tjänster/konsultuppdrag och bidrag för särskilda ändamål eller för att utföra en viss verksamhet. Det gäller särskilt i inomstatliga verksamheter.

Med konsulttjänster menar vi här externa tjänster som Naturvårdsverket genom upphandling eller överenskommelse köper från andra statliga myndigheter eller från privata konsultföretag o.d. (se även fotnot 2). Tjänsterna kan variera i omfattning, varaktighet och syfte. Naturvårdsverket är huvudman för verksamheten och därmed ansvarig för genomförandet och resultatet i den verksamhet för vilken konsultuppdraget utförs.

Bidrag fördelas av Naturvårdsverket enligt villkor som regeringen bestämmer i förordning eller regleringsbrev. Bidrag kan utgå till annan myndighet, kommun, företag eller organisation. Bidragsmottagaren är ansvarig för genomförandet och resultatet i den verksamhet för vilken bidraget utgår. Bidragsmottagaren förmedlar i vissa fall bidrag vidare till annan mottagare eller använder konsultinsatser för att utföra den avsedda verksamheten.

Gränsdragningen mellan uppdragsverksamhet och bidragsfinansierad verksamhet kan ibland vara svår att upprätthålla. Inom t.ex. området för miljöövervakning ligger de köpta tjänsterna från universitet och andra forskningsinstitutioner verksamhetsmässigt nära bidragsfinansierad forskning.

Val av fördjupningsområden

I samråd med utredningen har Statskontoret fördjupat analysen inom några verksamhetsområden. Det gäller analysen av Naturvårdsverkets planering och styrning av konsultinsatser, upphandling samt uppföljning och utvärdering av konsultinsatserna. Som exempel på köpta tjänster och konsultanvändning har vi särskilt studerat

- basinventeringen
- Viltskadecenter

Dessa två områden ger en bred täckning av olika typer av konsulttjänster i Naturvårdsverkets verksamhet. Här finns representerade, såväl inomstatliga tjänster från länsstyrelser och andra myndigheter, som externa konsulttjänster från privata konsultföretag. Vidare täcker vi in både tillfälliga projektanknutna konsultinsatser och mer permanent ”utkontrakterade” verksamheter i centrubildningar. Vi berör även vissa andra konsulttjänster, exempelvis inom efterbehandlingsområdet som finansieras av saneringsanslaget.

När det gäller verkets förmedlingen av bidrag till andra myndigheter och organisationer har vi valt att särskilt belysa

- saneringsarbetet
- skötsel av skyddade områden
- havsmiljöarbetet.

1.3 Genomförande och faktaunderlag

Statskontoret har under arbetets gång gjort avstämningar med utredningens sekretariat och i samråd valt fördjupningsområden både i frågan om Naturvårdsverkets konsultanvändning och bidragsförmedling.

Utredningsarbetet har bedrivits med stöd av Naturvårdsverkets planeringsdirektör som kontaktperson för uppdraget. Faktainsamlingen bygger på muntliga intervjuer med olika företrädare för Naturvårdsverket. Den korta utredningstiden har inte medgivit intervjuer med andra berörda aktörer, exempelvis företrädare för departement, uppdragstagare, bidragsmottagare eller verkets personalorganisationer.

Övergripande intervjuer har gjorts med bl.a. avdelningscheferna för Naturresursavdelningen och Miljöanalysavdelningen. Vidare har intervjuer gjorts med ansvariga enhetschefer och projektansvariga för de valda fördjupningsområdena inom konsultanvändningen resp. bidragsförmedlingen.

Inom Avdelningen för verksamhetsstöd har intervjuer genomförts med chefen för ekonomienheten och upphandlingshandläggare på enheten för kvalitetssäkring. En intervju har också gjorts med en representant för Personalsekretariatet.

Intervjuerna har i flera fall följts upp med kompletterande frågor via telefon eller mail.

Statskontoret har efter särskild beställning tagit del av utfallsstatistik från redovisningssystemet över verkets konsultkostnader m.m. samt analyserat verkets uppföljningsstatistik över anskaffningsverksamheten.

Vi har också analyserat en omfattande dokumentation i form av regleringsbrev, verksamhetsplaner, beslutsprotokoll, interna riktlinjer och rutiner, avtal och överenskommelser, projektplaner, projektredivisningar, årsredovisningar etc.

I vår analys har vi även kunnat referera till Statskontorets tidigare studie av statliga myndigheternas konsultanvändning (Statskontoret 2001:13).² Syftet med den studien var att bidra till utvecklingen av statens konsultanvändning genom lärande och erfarenhetsöverföring mellan myndigheter.

Utredningsarbetet har genomförts från mitten av november 2007 till mitten av januari 2008. Naturvårdsverket har därefter faktagranskat och lämnat synpunkter på ett framtaget arbetsmaterial från Statskontoret.

² Statskontoret (2001:13) "Konsulter – Hur, varför och till vad?". Ett regeringsuppdrag.

2 Naturvårdsverkets konsultanvändning

2.1 Omfattningen och inriktningen av konsultanvändningen

Statskontoret inleder med att beskriva och analysera orsakerna till utvecklingen av Naturvårdsverkets konsultanvändning under den senaste femårsperioden 2002–2006. I huvudsak handlar det om en analys av kostnadsutvecklingen för konsulter under perioden.³

Vi belyser bl.a.

- konsultkostnadernas utveckling jämfört med personalkostnaderna,
- konsultkostnader fördelade på anslag och områden m.m.,
- fördelningen av konsultkostnaderna på inomstatliga och externa uppdragstagare
- utvecklingen av antalet upphandlingar och andra anskaffningar av externa tjänster.

Som en viktig utgångspunkt redovisar vi inledningsvis också hur Naturvårdsverkets beviljade anslagsmedel har utvecklats för olika anslag under perioden.

2.1.1 Iakttagelser

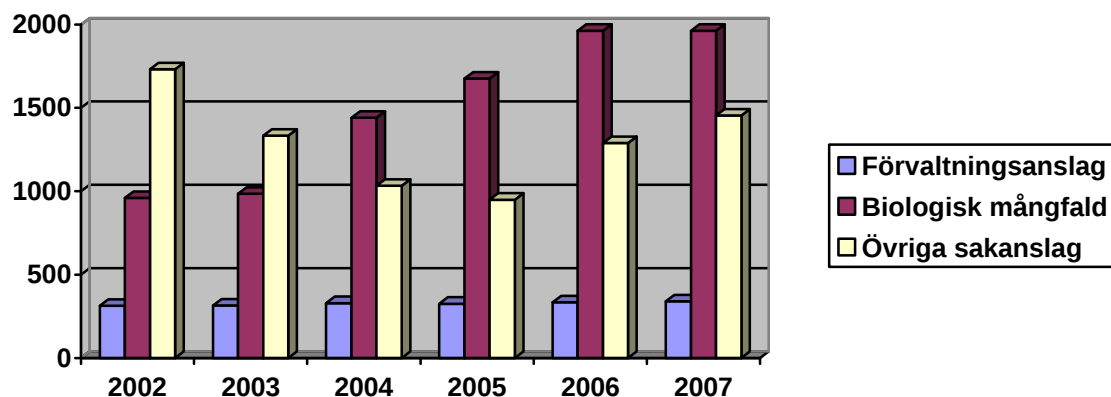
Naturvårdsverkets anslag åren 2002 - 2007

Naturvårdsverkets användning av konsulttjänster och andra köpta tjänster är nära relaterad till verkets resurs- och kompetensbehov samt till verksamhetens finansiering.

Följande figur visar Naturvårdsverkets årliga förvaltnings- och sakanslag under perioden 2002–2007. I bilaga 2 återfinns en mer detaljerad redovisning av de olika anslagen under samma period.

³ Redovisad statistik över konsultkostnader hämtas från kontogruppen ”57 Köp av tjänster” i den statliga baskontoplanen. Kontogruppen avser diverse främmande tjänster samt konsult- och forskningsuppdrag. Den redovisade konsultkostnaderna är, om inte annat anges, begränsade till redovisningen på kontogruppen ”578 Konsulttjänster”. Utanför redovisningen ligger forskningsuppdrag (571), vissa datatjänster inklusive datakonsulter m.m. (572) och utbildningstjänster (573). I kontogruppen 57X ingår inte heller främmande tjänster som avser personalrekrytering, reparationer och underhåll samt tjänster inom information och reklam. Utfallsstatistiken har lämnats och kommenterats av Naturvårdsverket.

Figur 1: Naturvårdsverkets anslag åren 2002 – 2007 (milj. kr).



Av figuren framgår att förvaltningsanslaget har varit i stort sett oförändrat under perioden. Anslaget har under perioden med knappt 6 procent, enligt Naturvårdsverkets beräkningar, och uppgick till 339 milj. kr för 2007.⁴ Naturvårdsverket finansierar sin egen personal med förvaltningsanslaget. Enligt budgetpropositionen 2008 kommer förvaltningsanslaget att ligga kvar på samma nivå för 2008 och 2009 och öka till 348 milj. kr i löpande priser år 2010. I reala termer innebär det att förvaltningsanslaget inte kommer att öka de närmaste åren. Det framgår också av årsredovisningarna att verket har haft ungefär oförändrade personalresurser de senaste åren med 578 personår (inkl. semester och sjukfrånvaro) år 2006 jämfört med 587 personår år 2003.⁵

Diagrammet visar också att sakanslaget för biologisk mångfald (34:3) har fördubblats under perioden och uppgår till nära 2 miljarder kr år 2007. Sakanslaget finansierar främst investeringar för naturvård och skötsel av skyddade områden samt även statsbidragen till kalkning av sjöar och vattendrag.

Övriga sakanslag sjönk fram till 2005 och har därefter ökat kraftigt igen. Förklaringen till de första årens minskning är främst att stöden till lokala investeringsprogram för ekologisk hållbarhet avvecklades. Övriga mer betydande sakanslag har ökat starkt under perioden. Det gäller t.ex. anslaget för miljöövervakning m.m. med en ökning på över 30 procent och saneringsanslaget med nära 60 procent.

Sammanlagt har sakanslagen under perioden ökat med 27 procent och är mer än tio gånger så stora som Naturvårdsverkets förvaltningsanslag för 2007. De ökade sakanslagen speglar det faktum att Naturvårdsverket under

⁴ I det tilldelade förvaltningsanslaget från 2004 och framåt ingår även vissa tillkommande utgiftsposter för bidragsgivning. Nominellt har anslaget under perioden ökat med ca 8 procent.

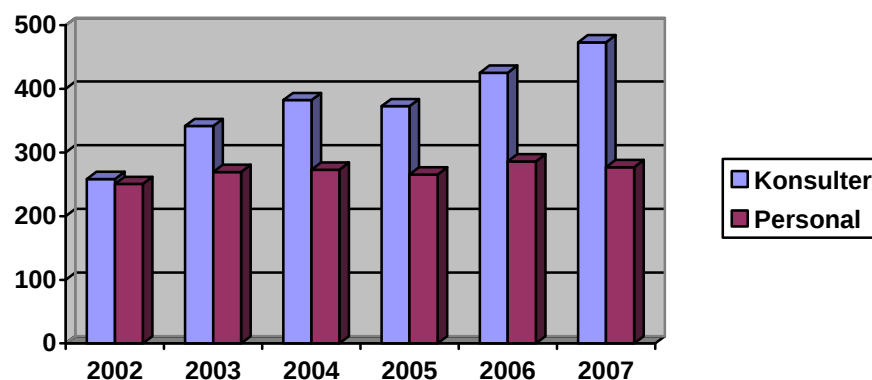
⁵ Årsredovisningen 2006 innehåller olika uppgifter om personår och årsarbetskrafter. Antalet årsarbetskrafter år 2006 var 497, vilket kan jämföras med 492 årsarbetskrafter år 2003.

perioden fått vidgade uppdrag och fler uppgifter från statsmakterna, men även ökade insatser inom befintliga områden. Konsulttjänsterna finansieras nästan helt av sakanslagen, medan Naturvårdsverkets egna personalkostnader finansieras med förvaltningsanslaget.

Konsultkostnadernas utveckling åren 2002–2006

Statskontoret har undersökt utfallet av Naturvårdsverkets konsultkostnader under femårsperioden 2002–2006 samt budgeterade kostnader för 2007. De totala konsultkostnaderna för myndigheten framgår av diagrammet nedan. Som jämförelse redovisas även personalkostnaderna för samma år. Uppgifterna för år 2007 utgör budgeterade konsult- resp. personalkostnader i verksamhetsplanen (VP).

Figur 2: Naturvårdsverkets totala konsultkostnader jämfört med personalkostnaderna åren 2002-2007 (milj. kr).⁶



Utfallet av de totala konsultkostnaderna har ökat från knappt 260 milj. kr till ca 425 milj. kr mellan år 2002 och 2006, vilket motsvarar en ökning på nära 65 procent av kostnaderna. Som jämförelse har myndighetens personalkostnader under samma period ökat från 250 milj. kr till ca 285 milj. kr, vilket motsvarar 14 procent. Trenden fortsätter under 2007 där de budgeterade konsultkostnaderna fortsätter att öka, medan personalkostnaderna förblir i stort sett oförändrade.⁷

För att kunna analysera vilka konsultkostnader som förklarar kostnadsökningen redovisar vi konsultkostnaderna fördelade på de större anslagen i följande tabell.

⁶ Uppgiften för år 2007 avser budgeterade kostnader. Övriga år avser utfallet av kostnaderna.

⁷ I Naturvårdsverkets verksamhetsplanering budgeteras myndighetens resurser (tkr) fördelade på avdelningar och utgiftsområden/anslag. Budgeteringen sker på kostnadsslag, t.ex. personalkostnader och konsultkostnader.

Figur 3: Konsultkostnader fördelade på anslagsposter 2002–2006 (milj. kr).

Anslag	År 2002	2003	2004	2005	2006
34.1.1 Naturvårdsverket (ram)	27	29	25	31	32
34:2.1 Miljöövervakning	101	122	98	100	106
34:2.2 Bidrag miljökrav vid off upphandling	16	16	16		
34:2.8 Program för utsläpp och avfall			39	35	39
34:3.1 Bidrag kalkning av sjöar m.m.	12	12	11	17	18
34:3.2 Investeringar för naturvård m.m.	66	79	141	157	186
34:5.1 Miljöforskning, ram	< 1	1	< 1	< 1	1
34:4.1 Sanering av förorenade områden (ram)	3	9	22	6	11
34:13 Information om klimatfrågor	17	36	< 1		
34:10.1 Stöd till klimatinvesteringar	0,2				
34:10.2 Administration och information	<1	3	9	11	11

Tabellen visar att ökningen av de samlade konsultkostnaderna till allra största delen kan härledas till kostnadsökningen inom anslagsposten för investeringar för naturvård m.m. (34:3 anslagspost 2). Över 90 milj. kr av ökningen på 120 milj. kr utgörs av de inomstatliga konsultarvodena. Ökningen förklaras till stor del av särskilda tillkommande projekt under perioden som basinventeringen och utvecklingen av databasen VICnatur. I dessa projekt har länsstyrelserna, Lantmäteriverket och andra statliga myndigheter medverkat. En betydande inomstatlig konsultkostnad utgör också gränsarbeten (omkr. 25 milj. kr per år). Anslagsposten finansierar även externa konsultkostnader för värdering, förhandling och markägarombud i samband med markåtkomst. Dessa kostnader ligger på ca 30-35 milj. kr årligen de senaste tre åren.

I de ovan redovisade konsultkostnaderna 2002–2007 (figur 2) ingår inte köpta tjänster i form av forskningsuppdrag, vissa datatjänster inkl. datakonsulter och utbildningstjänster (se tidigare fotnot 2). Kostnaderna för dessa tjänster redovisas i följande tabell (figur 4).

Figur 4: Kostnader för köpta tjänster inom forskning, data och utbildning 2002–2006 (milj. kr).

År	Milj. kr
2002	20,7
2003	10,2
2004	5,7
2005	11,4
2006	10,5

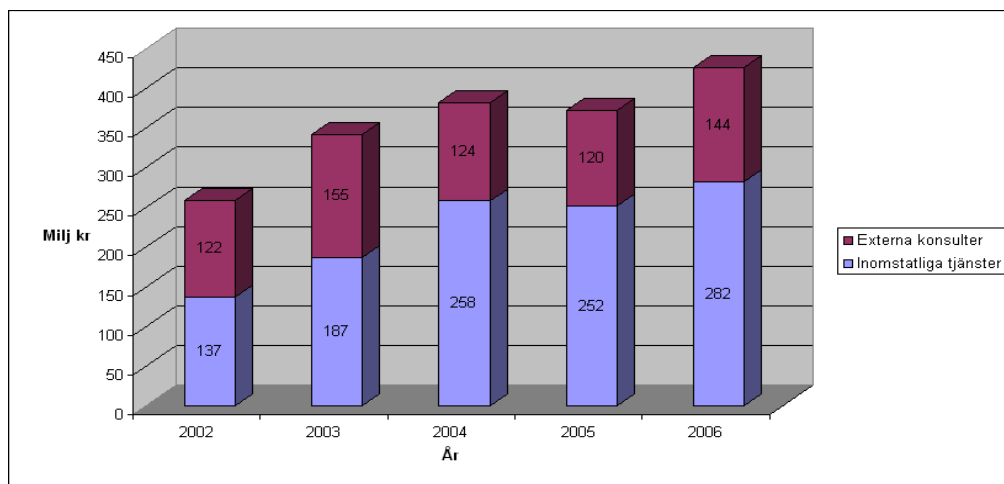
Det framgår av tabellen att kostnader för köpta tjänster som redovisas på dessa konton är relativt begränsade och att de inte påverkar helhetsbilden av konsultkostnadsutvecklingen.

Kostnaderna för inomstatliga och övriga konsulter 2002-2006

En stor del av Naturvårdsverkets konsultanvändning utgörs av tjänster som verket köper från länsstyrelser och andra statliga myndigheter. Dessutom handlar Naturvårdsverket upp konsulttjänster av privata konsultföretag o.d.

Följande diagram visar hur utvecklingen av konsultkostnaderna (köpta tjänster) fördelas på tjänster från andra statliga myndigheter och övriga konsulttjänster.

Figur 5: Konsultkostnader fördelade på inomstatliga och externa uppdragstagare åren 2002–2006.



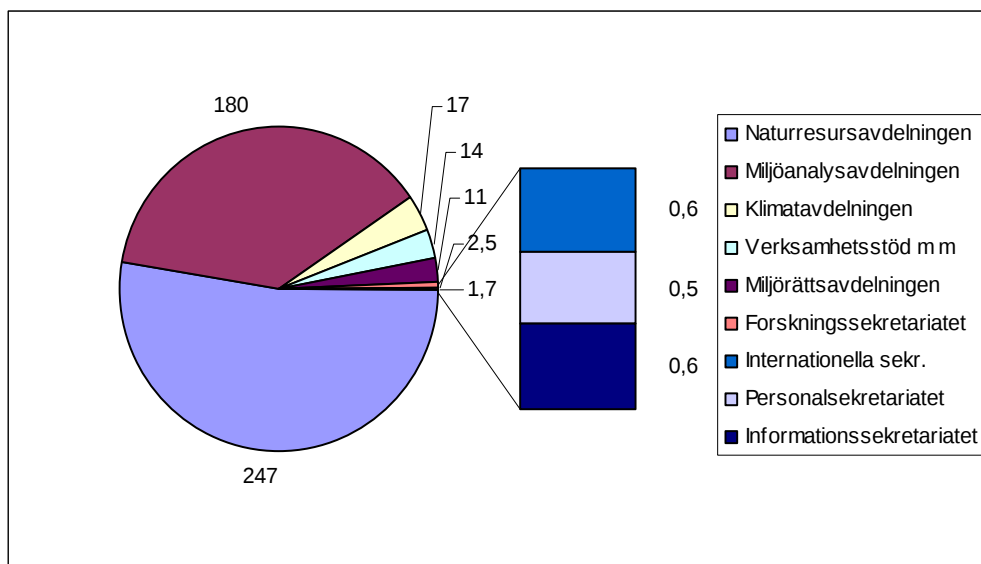
Den tidigare redovisade ökningen av konsultkostnaderna under den senaste femårsperioden återkommer i denna figur. Dessutom framgår det att kostnadsökningen i huvudsak gäller kostnaderna för inomstatliga tjänster. De inomstatliga konsultkostnaderna har ökat med nära 145 milj. kr under perioden. Det innebär att andelen av de årliga konsultkostnaderna som hänförs till inomstatliga tjänster har ökat från drygt hälften till ungefär två tredjedelar av kostnaderna. Ca 100 milj. kr av de inomstatliga konsultkostnadsökningarna belastar Naturresursavdelningens verksamhet. Av denna ökning hänförs sig drygt 90 milj. kr till insatser med anknytning till anslagsposten för investeringar och skötsel av skyddade områden (se figur 4 ovan).

Avdelningarnas budgeterade konsultkostnader m.m. för 2007

Naturvårdsverkets budgeterade konsultkostnader för 2007 uppgick till 473 milj. kr, varav 448 milj. kr (95 %) finansieras via olika sakanslag och resten via förvaltningsanslaget. Det framgår av avdelningarnas verksamhetsplaner för 2007.

Följande figur visar hur de planerade konsultkostnaderna är budgeterade på Naturvårdsverkets organisatoriska enheter (avdelningar och sekretariat).

Figur 6: Budgeterade konsultkostnader per avdelning år 2007 (milj. kr).



Diagrammet visar att konsultkostnaderna belastar framförallt två avdelningar. Det är Naturresursavdelningens verksamhet, främst finansierad med anslaget 34:3, där budgeterade konsultkostnader uppgår till 247 milj. kr. Det andra området gäller Miljöanalysavdelningens verksamhet som finansieras av anslaget 34:2 med en budgeterad konsultkostnad på 180 milj. kr. De två avdelningarna beräknas därmed förbruka 90 procent av de budgeterade konsultkostnaderna för hela myndigheten. Klimatavdelningen budgeterar 17 milj. kr för konsulter som i huvudsak gäller insatser i samband med programmet för klimatinvesteringar. Ca hälften av de budgeterade konsultkostnaderna på 14 milj. kr inom Avdelningen för verksamhetsstöd gäller engångskostnader i samband med flytten av verket till andra lokaler (Bo 07).

Inom *Naturresursavdelningen* beskrivs de köpta tjänsterna i tre kategorier. En första kategori avser verksamheter där Naturvårdsverket är huvudman för den aktuella verksamheten. Inom avdelningen handlar det främst om tjänster för framtagande av åtgärdsprogram för hotade arter (länsstyrelserna), värdering och förhandling vid markåtkomst (enskilda konsulter), och basinventeringen för Natura 2000 (länsstyrelserna, LMV/Metria, enskilda konsulter) samt IT-verksamhetsstöd (LMV, enskilda konsulter).

En andra kategori köpta tjänster inom avdelningen gäller datavärdar och centrubildningar som verksamhetsstöd. Dessa tjänster bygger mera på ett löpande behov och permanent samarbete. I den kategorin ingår Viltskade-

center (SLU) och Centrum för naturvägledning (SLU) samt kartdatavärd, fastighetsutredningar och gränsmarkeringar m.m. (LMV).

Slutligen betecknas även avdelningens intrångsersättningar till markägare vid markåtkomst som köpta tjänster. Dessa tjänster ingår dock inte i vår beskrivning av konsultanvändningen och inte heller i redovisningen av konsultkostnaderna.

Inom Naturresursavdelningen har konsultanvändningen som helhet ökat kraftigt under en femårsperiod. I beskrivningen av utvecklingen ingår en successivt ökad andel "in house" konsulter som arbetar med verksamhetsstöd inom exempelvis IT-området. Uppskattningsvis rör det sig om ett tiotal personer som arbetar på konsultbasis med verksamhetsstöd tillsammans med anställd personal i organisationen. I verksamhetsplanen för 2007 betonas att avdelningen i större utsträckning måste anlita externa experter för att kunna genomföra den verksamhet som regeringen begär.

Inom *Miljöanalysavdelningen* gäller kostnaderna för konsulter och andra externa tjänster främst den operativa miljöövervakningen (128 milj. kr), varav merparten går till överenskommelser med andra statliga utförare. Miljömålsuppföljning via Miljömålsrådet kostar ca 27 milj. kr, varav 10 milj. kr avser konsulter och andra externa tjänster. Inom miljöövervakningen dominerar således inomstatliga tjänster. De kommer från universitet, högskolor, forskningsinstitutioner och SMHI. En betydande konsult i detta sammanhang är också IVL Svenska Miljöinstitutet AB.

Inom programmet för utsläpp och avfall budgeteras konsultkostnader på drygt 48 milj. kr för 2007. Här utgörs konsultkostnaderna i stort av ett nio-årigt ramavtal med SMED, som efter upphandling svarar för en av Naturvårdsverkets basverksamheter.⁸ Uppdraget är att utveckla och ta fram underlag till Sveriges internationella rapportering inom områdena utsläpp och avfall. Det är ett tekniskt stödsystem för elektronisk rapportering av företag. Det uppbyggda systemet är nu i driftsfas med konsulten som driftsansvarig.

Det förekommer också att avdelningen köper företrädesvis inomstatliga konsulttjänster för stöd till styrningen av andra konsulter. Vid arbetstoppar köper avdelningen in personal från länsstyrelserna genom avtal mellan myndigheterna. Tjänsterna finansieras via sakanslaget istället för via projektanställning på förvaltningsanslaget. Ett exempel på detta är inom vatten- och havsmiljöområdet. Avdelningen förutser att behovet av denna typ av köpt stöd även kommer att finnas framöver. Avdelningen har även uppdrag

⁸ SMED står för Svenska MiljöEmissionsData, som är ett konsortium inom vilket de fyra organisationerna IVL, SCB, SLU och SMHI samarbetar. Konsortiet bildades 2001 för att långsiktigt samla och utveckla kompetensen i Sverige inom emissionsstatistik.

med s.k. inhouse konsulter på IT-sidan, där det är svårt att upprätthålla egen kompetens.

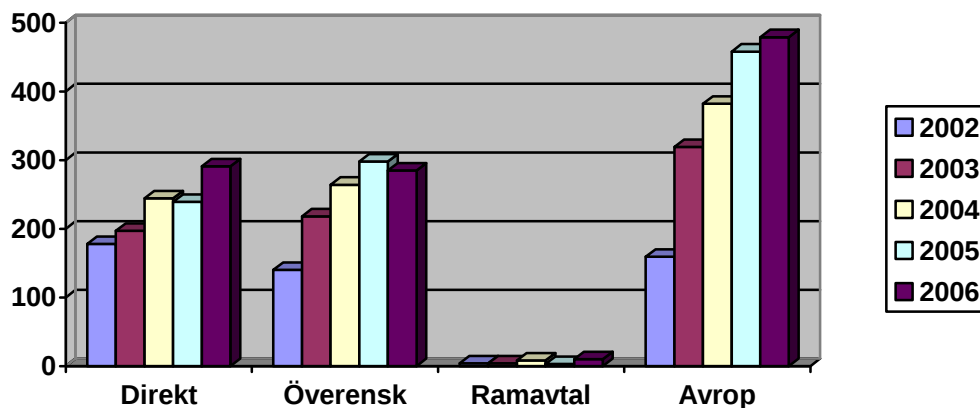
Miljöanalysavdelningen gör bedömningen att omfattningen av verksamheten kan komma att öka och därmed behovet av konsultstöd och externa tjänster. Sett över den senaste tioårsperioden har verksamheten som helhet ökat mycket starkt p.g.a. tillkommande rapporteringskrav i EG-lagstiftningen och i internationella avtal.

Utvecklingen av antalet upphandlingar m.m. åren 2002–2006

Naturvårdsverket följer upp utvecklingen av antalet anskaffningsärenden varje år. I denna statistik ingår förutom upphandlingen av konsulttjänster, även andra typer av anskaffningar, t.ex. inköp av varor. I praktiken berör upphandlingarna i huvudsak konsulttjänster, eftersom de inköp av varor som förekommer i de flesta fallen sker med stöd av de centrala ramavtalen i den statliga inköpssamordningen.

Följande diagram redovisar Naturvårdsverkets årliga anskaffningar under perioden 2002–2006 fördelade på de dominerande anskaffningsformerna. Tabellen i bilaga 3 ger en fullständig redovisning över antalet anskaffningar på olika anskaffningsformer. Totalt genomfördes 340 anskaffningar med upphandlingsförfarande under 2006 till ett värde på 160 milj. kr. Till detta kommer ett betydande antal anskaffningar utan upphandlingsförfarande, som främst utgörs av överenskommelser med andra statliga myndigheter och avrop mot ramavtal.

Figur 7: Typ av anskaffningar åren 2002–2006 (antal ärenden).



Diagrammet visar att direktupphandling, överenskommelser med andra statliga myndigheter samt avrop från ramavtal är de helt dominerande anskaffningsformerna när det gäller antalet ärenden. Alla dessa former visar också en kraftig ökning av antalet ärenden under perioden.

Antalet avrop från ramavtal har tredubblats från 159 ärenden år 2002 till 479 år 2006. De flesta avropen under 2006 gjordes av K, M och N-avdelningarna mellan 20–23 procent vardera. Allra flest avrop gjorde M.

Antalet överenskommelser med andra myndigheter om köp av tjänster har fördubblats under samma period.⁹ Antalet köp från andra myndigheter uppgick till 285 ärenden år 2006. Nära hälften (135) av dessa svarade Naturresursavdelningen (N) för och en fjärdedel av köpen gjorde Miljöanalysavdelningen (M).

Antalet direktupphandlingar till lägre värden utan anbud (max. 5 basbelopp) har också ökat under perioden.¹⁰ Under 2006 gjordes 291 direktupphandlingar till ett sammanlagt värde av drygt 25 milj. kr. Ungefär var femte direktupphandling har legat på maximalt belopp.

Under 2006 genomfördes 10 ramavtalsupphandlingar som resulterade i totalt 28 ramavtal. Det är en viss ökning mot tidigare år. Totalt under perioden 2002–2006 beräknas drygt 200 ramavtal vara tecknade från ramavtalsupphandlingar.

Övriga upphandlingsformer är antalsmässigt begränsade och har inte förändrats påtagligt under perioden (se bilaga 3).

Naturvårdsverket utnyttjar även den statliga inköpssamordningen med de centrala avtal som finns för inköp av tjänster. Det gäller bl.a. tjänster inom tryckeri, bemanning, översättning, IT.

2.1.2 Bedömning

En del i Statskontorets uppdrag är att analysera orsakerna till utvecklingen av Naturvårdsverkets konsultanvändning. De framgår delvis redan av de iakttagelser som Statskontoret har redovisat i föregående avsnitt. I detta avsnitt sammanfattar vi analysen om orsakerna till den starka ökningen av Naturvårdsverkets konsultanvändning under den senaste femårsperioden.

Den ökade konsultvolymen blir särskilt tydlig när kostnadsökningarna för konsulter kombineras med det ökade antalet anskaffningar av olika slag. Det är alltså inte bara en värdemässig ökning av tjänsterna, utan också en betydande antalsmässig ökning av konsultinsatser, som myndigheten har att administrera.

⁹ Lagen om offentlig upphandling gäller inte vid köp av tjänster mellan statliga myndigheter. I dessa fall sker ingen upphandling med anbudsförfarande utan köpet av en tjänst från annan myndighet regleras i en överenskommelse mellan Naturvårdsverket och den uppdragstagande myndigheten.

¹⁰ Direktupphandlingarnas totala värde uppgick till drygt 25 milj. kr år 2006, vilket motsvarar ett genomsnittligt värde per upphandling på 87 000 kr.

De ökade sakanslagen finansierar den utvidgade verksamheten med ökat inslag av konsultinsatser

Statskontorets bedömning är att Naturvårdsverkets konsultanvändning har ökat till följd av att verket fått nya genomförandeuppgifter och vidgade åtaganden. Statsmakterna har finansierat detta med kraftiga öknings av sakanslagen. För att kunna genomföra de nya och vidgade uppdragen har Naturvårdsverket behövt ett tillskott av personella resurser. Sakanslagen har skapat de finansiella förutsättningarna att bedriva den utökade verksamheten med stöd av externa tjänster. Anslagsreglerna medger att verket använder sakanslagen för att finansiera externa konsulttjänster, men däremot normalt inte för att anställa egen personal (kontoklass 4). Expansionen har blivit möjlig genom att fler externa tjänster upphandlats och fler bidragsfinansierade uppgifter överlåtits till länsstyrelserna. Anslagsfördelningen påverkar således indirekt omfattningen av konsultanvändningen, men regleringsbrevet innehåller i övrigt inga uttalade villkor för konsultanvändningen och dess fördelning i förhållande till fast personal.

Enligt Statskontorets bedömning är detta huvudorsaken till att Naturvårdsverkets konsultanvändning ökat under den senaste femårsperioden.

Oförändrade förvaltningsanslag medger inga personalökningar

Samtidigt har förvaltningsanslaget som finansierar Naturvårdsverkets personalresurser hållits på oförändrad nivå eller snarare minskat i reala termer. Myndigheten har därför under samma period i praktiken behövt minska sina egna personalresurser. Den statliga styrningen via anslagen innebär att Naturvårdsverket inte kan anställa egen personal, men ges alltså möjlighet att anlita externa tjänster och därmed i viss mån kompensera bortfallet av egen personal med köpta tjänster för att klara verkets åtagande.

Naturvårdsverkets uppgifter som understöd åt regeringens politikutformande arbete, exempelvis EU-arbetet, har också vuxit, vilket också ökat anspråken på personalens medverkan i detta arbete.¹¹

Verksamhetens expansion i nya projekt, program, system etc. förutsätter tillfälliga förstärkningar av specialistkompetenser

Av de verksamheter och uppdrag som tillkommit under perioden utgör flera tidsbegränsade projekt, systemutveckling etc. Genomförandet av dessa uppdrag bygger på att Naturvårdsverket temporärt kan knyta specialistkompetenser till olika uppgifter. Eftersom anslagsökningarna varit kraftiga på kort tid ger insatser via externa konsulter mer flexibla möjligheter att snabbt anpassa organisationen till nya kompetensbehov jämfört med att rekrytera egen personal. Verket varken förfogar över dessa kompetenser i sin egen organisation eller har möjlighet att bygga upp dem för ett snabbt genomförande. Statskontoret har på flera områden kunnat konstatera hur Natur-

¹¹ Se Riksrevisionens rapport ”Regeringens styrning av Naturvårdsverket” (RiR 2006:2).

vårdsverket anlitat externa tjänster med särskild kompetens för att driva projekten och bygga upp olika system m.m.

Nationella projekt och program genomförs regionalt ute i landet

En del av de nya samordnade projekt och nationella utvecklingsinsatser som Naturvårdsverket fått ansvaret för under perioden har landsomfattande utbredning och bygger på att de genomförs regionalt över hela landet, ibland med omfattande kapaciteter involverade. Dessa projekt förutsätter ofta att länsstyrelserna och andra statliga myndigheter med särskild sakkompetens kan medverka i genomförandet av verksamheten. Basinventeringen är ett sådant konkret exempel. I detta projekt medverkar samtliga länsstyrelser på uppdrag av Naturvårdsverket. Även landets hela kapacitet för flygbildstolkning är knutet till projektet på uppdragsbasis. Statskontoret anser att det knappast är ett realistiskt alternativ att bedriva denna typ av nationella projekt i egen regi utan insatser av externa tjänster i projektet.

Projekt som övergår i driftsfas ligger utanför Naturvårdsverkets kärnverksamhet och utkontrakteras

Det finns flera exempel på utvecklingsprojekt som drivits av extern specialistkompetens. Det gäller t.ex. uppbyggnaden av VICNatur och systemet för internationell rapportering av utsläpp och avfall. Statskontoret har noterat flera exempel på att Naturvårdsverket utkontrakterar hela verksamheten när utvecklingsarbetet övergår i en driftsfas. Det handlar om verksamheter i centrubildningar eller som särskilda verksamhetsstöd. Detta är verksamheter som kan anses ligga utanför Naturvårdsverkets kärnverksamhet. När Naturvårdsverket väljer att utkontraktera dessa verksamheter sker det oftast i inomstatlig regi av permanent karaktär.

Personalrekryteringar ersätts med konsulter i kärnverksamheten

I vissa fall förekommer s.k. inhouse konsulter som arbetar i Naturvårdsverkets förvaltningsorganisation parallellt med verkets egen personal och uppgifter. Enligt vissa bedömningar inom verket har dessa konsultinsatser ökat under perioden. Som orsak anges bl.a. att det saknas möjligheter att finansiera ytterligare personalresurser med förvaltningsanslaget, medan köp av samma tjänster kan finansieras med sakanslagen. På liknande sätt har exempel lämnats på att Naturvårdsverket anlitar tjänstemän från länsstyrelserna vid hög arbetsbelastning, som då finansieras som inomstatliga konsulter istället för som projektanställda. Till bilden hör också att en del av verkets ”in house” konsulter har specialkompetens med långvariga uppdrag (ramavtal) inom IT-området i organisation. Även konsulter från SGU och SGI anlitas för myndighetsuppgifter i långvariga uppdrag åt Naturvårdsverket.

Organisationens kompetensförsörjning anpassas successivt till ny roll och minskad egen personalstyrka

Statskontoret har också kunnat iaktta att Naturvårdsverket successivt anpassar och inriktar sin strategi för utveckling av myndigheten mot en mer ”koncernledande” roll med bl.a. en minskad fast personalstyrka. Det skulle i så

fall betyda att den utvecklingstrend, som vi kunnat påvisa när det gäller konsultanvändningen under den senaste femårsperioden, förstärks också undan för undan av organisationens egen långsiktiga strategi och styrning.

2.2 Naturvårdsverkets planering och styrning av konsultinsatser

Den övergripande styrningen av Naturvårdsverkets konsultanvändning och andra köp av tjänster behandlas i detta avsnitt. Det hänger samman med frågan om verkets strategiska kompetensförsörjning. Vi belyser bl.a. hur verket analyserar sitt behov av konsultstöd samt hur den strategiska planeringen och beslut om insatser sker i organisationen. Motiven till varför Naturvårdsverket använder konsulter analyseras också. Vidare belyses olika styrformer i den löpande verksamheten för att operativt styra konsulternas insatser under genomförandet av uppdragen.

Beskrivningen gäller generellt för verksamheten i Naturvårdsverket. Några konkreta exempel på hanteringen av olika former av konsulttjänster (avsnitten 2.2–2.5) hämtas från områdena basinventeringen och centrumbildningen Viltskadecenter.

2.2.1 Iakttagelser

Konsultstrategier på verksövergripande nivå m.m.

Naturvårdsverkets konsultanvändning har ökat påtagligt den senaste femårsperioden. Den strategiska kompetensförsörjningen diskuteras av och till i verksledningsgruppen, men det finns ingen dokumenterad strategi för den långsiktiga resurs- och kompetensförsörjningen. Myndigheten arbetar inte heller med verksövergripande behovsanalyser eller riktlinjer för konsultstödet och annan kompetensförsörjning.

Målen för verkets kompetensförsörjning under innevarande treårsperiod är inte fokuserade på konsultanvändningen.¹² Personalsekretariatet ser inte dessa frågor som ett specifikt ansvarsområde och har inte heller arbetat med dem i verkets kompetensutveckling, även om vissa utbildningsinsatser inom projektledning o.d. är ett stöd för att utveckla förmåga att styra och följa upp konsultinsatser.

Överväganden om kompetensförsörjning och konsultstöd behandlas i första hand som en ledningsfråga på avdelningsnivå. Det finns en inriktning i planeringen att överföra mer av verksamheten på konsulttjänster och på avdel-

¹² Naturvårdsverket arbetar med fem mål för sin kompetensförsörjning under perioden 2006–2008 (se bl.a. Naturvårdsverkets årsredovisning 2006, s 126).

ningsnivå bedöms också behovet ifråga om omfattning och inriktning. Det är också på den nivån som beställarkompetens och marknadskännedom finns. Konsultplaneringen på avdelningsnivå sker framförallt i den årliga verksamhetsplaneringen och budgetprocessen. I detta sammanhang läggs budgeten för köp av tjänster fast som en del av den totala budgeten. Den mer operativa planeringen sker i de enskilda projekten o.d. Förutsättningarna styrs i hög grad av statsmakternas anslagsramar och fördelningen mellan förvaltningsanslag och olika sakanslag. Utrymmet för finansiering av konsultstödet bestäms av sakanslagen och de uppgifter som Naturvårdsverket åläggs i den sakanslagsfinansierade verksamheten.

I intervjuerna med ledningen för Naturresursavdelningen framgår att avdelningens roll alltmer utvecklats i riktning åt en "koncernroll", där avdelningen får en ledande och samordnande roll för en verksamhet som i ökad utsträckning dels utförs genom uppdrag till andra myndigheter eller externa konsulter, dels utförs av länsstyrelserna med bidragsfinansiering från avdelningen. Detta är en utveckling som drivs medvetet som en strategi. I detta ligger också medvetenheten om att förvaltningsanslaget begränsar kompetensförsörjningen med egen personal och att man inte kan öka verkets personalkostnader.

Vi har inte kunnat dokumentera från våra intervjuer att frågan om konsultstöd kontra egen personal skulle ha varit någon konfliktfråga i de samverkansgrupper som finns mellan verket och personalorganisationerna.

Motiven för konsultanvändning

Skälen till att Naturvårdsverket använder konsulter för sin verksamhet eller på annat sätt köper tjänster är många. Det finns ingen samlad bild eller statistik över detta inom verket. I intervjuerna inom verket framkommer flera olika motiv till konsultanvändningen.

Förvaltningsanslagen utgör en budgetrestriktion för personalkostnaderna och möjligheterna att anställa egen personal. De senaste åren har det annars överlag varit ett gynnsamt arbetsmarknadsläge för att kunna rekrytera kompetent personal till myndigheten. Sakanslagen kan normalt inte användas för att finansiera egen personal, men skapar ett finansiellt utrymme för att köpa tjänster och anlita konsulter i verksamheten.

Naturvårdsverket köper därför olika typer av tjänster för att tillföra verksamheten tillfällig personal- och kompetensförstärkning (resurskonsulter). Med dessa motiv anlitas även personal från länsstyrelserna på konsultbasis. Det kan vara en temporär förstärkning i Naturvårdsverkets operativa myndighetsfunktion med styrande uppgifter. Det är finansieringsmöjligheten via sakanslag som är avgörande för att valet att låta konsulter arbeta i kärnverksamheten parallellt med verkets egen personal.

Inom Naturvårdsverket används även begreppet ”in house” konsulter som i praktiken utgör mer långvariga resursförstärkningar inom verket, t.ex. inom IT-området, där konsulter arbetar i den linjeorganisationen parallellt med verkets egen personal. Men deras insatser kan även gälla vissa utvecklingsprojekt inom organisationen. Denna typ av konsultinsatser har ökat, enligt bedömningar som gjorts av några intervjupersoner.

Flera intervjupersoner har också lyft fram möjligheten att öka flexibiliteten i kompetensförsörjningen genom att anlita extern kompetens på konsultbasis. Konsulter anlitas tillfälligt för olika uppgifter. Det kan vara tidsbegränsade projekt och uppdrag där speciell kompetens behövs under en period eller en expanderande verksamhet där ett snabbt resurstillskott är angeläget. Det är inte effektivt att bygga upp egen kompetens för att genomföra denna verksamhet med egen personal. I andra fall är behovet en specialistkompetens som verket inte varaktigt kan upprätthålla.

Konsulttjänsterna syftar i vissa fall till att tillföra särskild expertkunskap som behövs för att utveckla projekt (ex. förstudier) eller stödfunktioner åt Naturvårdsverket (exempelvis manualer). I andra fall kan avsikten vara att låta en opartisk bedömare utvärdera projekt som annan myndighet eller uppdragstagare utfört på Naturvårdsverkets uppdrag. Det förekommer att Naturvårdsverket ”handplockar” experter på länsstyrelserna som ”köps in” på konsultbasis.

Ett annat skäl till att Naturvårdsverket väljer att köpa tjänster är att verksamheten bedrivs decentraliserat och uppdragen utförs lokalt ute i landet. I dessa fall bedöms konsulter med sin lokalt förankrade verksamhet som den mest effektiva lösningen. Länsstyrelsernas medverkan i dessa sammanhang är ofta en avgörande resurs för Naturvårdsverket. I de fall Naturvårdsverket bedömer att länsstyrelsen bör vara huvudman för verksamheten sker finansiering istället genom bidrag (se vidare avsnitt 3).

En annan kategori av köpta tjänster gäller mer permanenta verksamheter som etableras och drivs av annan statlig myndighet o.d. på uppdrag av Naturvårdsverket. Centrumbildningar och datavärddar är exempel på sådana verksamheter och uppdrag. I dessa fall ligger verksamheterna utanför Naturvårdsverkets kärnverksamhet och bedöms också ha professionella fördelar av att bedrivas hos andra huvudmän.

Ett motiv för alternativet att köpa tjänster istället för att överlåta verksamheten till andra myndigheter med bidragsstöd är att Naturvårdsverket bedömer värdet av att själva kunna hålla samman och styra större nationella projekt o.d. Basinventeringen är ett sådant exempel där länsstyrelsernas medverkan sker i form av inomstatliga konsulttjänster och inte som bidragsfinansierad verksamhet.

Operativ styrning av konsultinsatser

Formerna för Naturvårdsverkets löpande styrning av konsultuppdragen varierar beroende på vilken typ av uppdrag och uppdragstagare som det handlar om. Huvudansvaret för den operativa styrningen ligger normalt på den av avdelningarnas enheter som undertecknat avtalet eller som är beställaransvarig inom avdelningen för den aktuella verksamheten. Den löpande styrningen och villkoren för genomförandet av konsultuppdragen regleras i avtalen med uppdragstagarna.

Olika former av löpande kontakter mellan Naturvårdsverket och kontrakterade konsulter förekommer. En arbetsform är att Naturvårdsverket driver projekt där både Naturvårdsverkets tjänstemän och konsulter ingår i projektgruppen. Naturvårdsverket står för projektledning. Den löpande dialogen blir särskilt påtaglig i de fall konsulterna medverkar som "in house" konsulter i myndighetsverksamheten.

Naturvårdsverket arbetar även med avtalade avstämningar mellan verkets handläggare och uppdragstagaren, som kan avse att godkänna uppdragstagarens förslag till projektplaner, delrapporter m.m.

I de fall Naturvårdsverket står bakom mer permanenta utlagda verksamheter i centrubildningar o.d. kan verket ha ett visst inflytande över verksamheten genom styrelserepresentation. Se exempelvis Viltskadecenter nedan.

Basinventeringen

Basinventeringen är ett exempel på ett tidsbegränsat projekt som genomförs under perioden 2004–2008. För att kunna genomföra projektet använder sig Naturvårdsverket av olika typer av externa tjänster som handlas upp. Behovet av kompetens och externa tjänster är definierat i projektplanen och framgår även av projektets resultatredovisning för 2006, som omfattar olika typer av tjänster och upphandlings- och konkurrenssituationer.

I projektet ingår köpta tjänster från

- länsstyrelser
- centrubildning i form av Artdatabanken
- enskilda konsulter/privata konsultföretag.

Projektet kräver bl.a. avancerad specialistkompetens som inte kan upprätthållas inom myndigheten. Ett exempel på detta är specialistkompetens inom flygbildstolkning. Under projektiden handlar Naturvårdsverket upp hela den tillgängliga kapaciteten i landet.

Exempel på andra specifika uppdrag och tjänster inom projektet som genomförs av enskilda konsulter är utvecklingsarbeten med att ta fram olika typer av manualer.

De inomstatliga tjänsterna som köps från länsstyrelserna planeras utifrån en total budget för hela projektet. Fördelningen av resurser för länsstyrelsernas insatser i projektet styrs av en fördelningsmodell för länen – en matris med olika kriterier, som tar hänsyn till omfattning och typ av naturreservat m.m. i länen. Fördelningsmodellen styr omfattningen av de resurser som går till olika länsstyrelser för köp av tjänster inom projektet.

ArtDatabanken är ett exempel på en samlad verksamhet utanför Naturvårdsverket som anlitas under hela basinventeringsprojektet. ArtDatabanken är enligt grundavtalet mellan Naturvårdsverket och SLU en gemensam verksamhet för verket och SLU med placering på SLU. ArtDatabankens verksamhet finansieras huvudsakligen över statsanslag som SLU disponerar från Jordbruksdepartementet. För de tilläggsuppdrag, t.ex. basinventeringen, som verket lägger på ArtDatabanken träffas särskilda överenskommelser med detaljerade uppdragsbeskrivningar.

ArtDatabanken har expertrollen och Naturvårdsverket har policyrollen. Ett motiv för att genomföra verksamheten i form av centrumbildning vid SLU är den naturliga kontakten med forskningsmiljön och den vetenskapliga kompetensen. Verksamheten vid ArtDatabanken har utvecklats och vuxit snabbt.

Den *operativa styrningen* av basinventeringen sker genom en särskild projektorganisation. Här ingår också styrning och samordning av köpta tjänster inom projektet. Naturvårdsverket är representerat i projektets styrning, men har av resursskäl kontrakterat en projektledare för projektet från Metria. Statliga Metria är också en av de viktigare leverantörerna av andra tjänster inom projektet.

Det framgår av projektets egen resultatredovisning att en av de arbetsuppgifter som tar mest tid i anspråk för projektledningen är att ta fram avtal och överenskommelser med externa leverantörer. Bara under 2005 omfattade basinventeringsprojektet ca 40 avtal.

Styrningen av länsstyrelsernas insatser sker genom generella riktlinjer för prioriteringar samt kvalitetskontroller och granskningar.

Flygbildstolkningen är en specialistkompetens som levereras av flera leverantörer. För att insatserna ska vara av hög kvalitet och likartade svarar projektet för utbildning i flygbildstolkning och bedriver även kalibrering av metoder i nätverk med leverantörerna. Naturvårdsverket betraktar också själva uppdragsformen som ett verktyg för att styra projektet och dess verksamhet, t.ex. för att tillföra och jämföra det kvalitativt bästa materialet i inventeringen (flygbildstolkningen).

Viltskadecenter

Viltskadecenter (VSC) är en centrumbildning som bildades på Naturvårdsverkets initiativ och bedrivs permanent sedan 1996. VSC samlar in kunskap om viltskador och förmedlar den genom information och utbildning. Centret utbildar bl.a. länsstyrelsernas fältpersonal för besiktning och ger även i övrigt kunskapsstöd till länsstyrelsernas insatser inom viltskadeområdet. Organisatoriskt ingår centret i Institutionen för ekologi vid SLU och är placerat vid forskningsstationen i Grimsö. Naturvårdsverket finansierar i stort sett hela verksamheten med ca 7 milj. kr årligen, medan SLU har verksamhets- och personalansvaret för VSC. Under senare tid har regeringen lagt ytterligare uppdrag på VSC som finansieras med bidrag (ca 2 milj. kr) direkt till VSC.

Naturvårdsverkets styrning av verksamheten sker i flera olika former. Naturvårdsverket beslutar om den årliga budgetramen och finansieringen. Verksamhetens områden, uppgifter och styrformer regleras av en årlig överenskommelse mellan Naturvårdsverket och SLU. I överenskommelsen ingår även verksamhetsplanen som anger verksamhetsmål och förväntat resultat.

SLU utser i samråd med Naturvårdsverket styrelsen för VSC. Naturvårdsverket är representerat i styrelsen med en plats, men ordförandeposten är tilldelad en representant för länsstyrelserna. Styrelsen anger i övrigt riktlinjer för verksamheten och fastställer den årliga verksamhetsplanen. Styrelsen betraktas också som ett insynsråd där berörda aktörer får insyn i verksamheten och kontakter sinsemellan (kontakt mot areella näringar).

Det förekommer också en löpande dialog om verksamheten med Naturvårdsverket, som bl.a. innebär att Naturvårdsverket informellt godkänner verksamhetsplanen. I intervjuerna har fördelarna ur styrningssynpunkt framhållits av att ytterligare precisera kraven i överenskommelsen snarare än att förlita sig på verksamhetsplanen som styrdokument.

2.2.2 Bedömning

Anslagsramarna och anslagsfördelningen styr konsultvolymen

Statskontoret bedömer att den statliga finansieringen via ökade sakanslag är den grundläggande förutsättningen för att Naturvårdsverket kan tillföra verksamheten resurser och köpa tjänster i den utsträckning som sker. Konsulttjänsterna finansieras med medel från sakanslagen. Förvaltningsanslaget som finansierar Naturvårdsverkets personal är i stort sett oförändrat över tid. De ökade sakanslagen speglar också i grunden ett utökat uppdrag som verket måste kunna utföra. De nya uppgifterna löser verket i ökad utsträckning med extern kompetens, eftersom de egna personalresurserna är begränsade.

Ibland anger regleringsbrevet att medel från anslaget kan utgå för vissa bestämda insatser av andra statliga myndigheter. I övrigt sker ingen aktiv styrning i regleringsbrevet som föreskriver eller begränsar konsultanvändningen. Däremot begränsas myndighetens lönekostnader för personal av ramen för förvaltningsanslaget. Anslagsvillkoren kan i undantagsfall medge att ytterst begränsade lönekostnader för personal får finansieras via sakanslaget. Vår bedömning är därför att statsmakterna hittills har medgivit att den vidgade verksamheten får bedrivas med stöd av en ökad andel köpta tjänster.

Inte bara finansiella motiv styr valet av konsulttjänster

Statskontorets tidigare studie (2001:13) om konsultanvändning hos statliga myndigheter visar att flera faktorer samverkar i beslutet att använda konsulter. Statskontoret gör samma bedömning ifråga om Naturvårdsverkets konsultanvändning.

Det är visserligen troligt att Naturvårdsverket i vissa delar skulle ersätta det nuvarande konsultstödet med egen personal om finansieringsutrymmet hade funnits. Men även om de det finansiella utrymmet för konsultanvändningen skapas genom sakanslagen varierar ändå motiven för Naturvårdsverket att anlita konsulter eller köpa tjänster utifrån. I många fall bedömer Naturvårdsverket att det ur verksamhetssynpunkt är mera effektivt att bedriva verksamheten genom externa resurser och extern kompetens. Verket värderar flexibiliteten i kompetensförsörjningen som en styrka för verksamheten.

Naturvårdsverkets styrande roll viktigare med fler konsulter

Vi har inte funnit att det på verksamhetsnivå finns någon dokumenterad behovsanalys för verkets långsiktiga kompetensförsörjning. Det finns inte heller någon samlad strategi för utvecklingen på sikt och bedömning av konsultanvändningen som en del i kompetensförsörjningen. Istället är det främst de årliga budgetramarna och verksamhetsplaneringen som styr dimensioneringen och planeringen av konsultinsatserna på den verksamhetsansvariga avdelningsnivån. Statskontoret är medvetet om svårigheterna att formalisera strategier och policies och riktlinjer för konsultanvändningen när förutsättningarna förändras snabbt och motiven är så skiftande. Ettårsperspektivet i regleringsbreven och tidvis oförutsedda förändringar av sakanslagen försvårar för myndigheten att analysera sitt långsiktiga resurs- och kompetensbehov. Oavsett detta måste verket arbeta med sin verksamhetsutveckling och där är den långsiktiga kompetensförsörjningen en viktig del. I det perspektivet anser Statskontoret att Naturvårdsverkets konsultanvändning bör vara en central verksamhetsfråga när det gäller Naturvårdsverkets långsiktiga mål och strategier för verkets resurs- och kompetensförsörjning.

Den faktiska ökningen av konsulterna i verksamheten förändrar Naturvårdsverkets styrande roll för verksamheten. Det ökar kraven på beställarkompetens hos den egna personalen och effektiva processer för att styra de uppdrag som utförs av externa konsulter och andra utförare. Myndighetens

ledningsroll får ökad betydelse och förändrar kraven på organisationen. Statskontoret anser att Naturvårdsverket i sitt personalstrategiska arbete mer aktivt skulle kunna fokusera på behovet av egen kompetensutveckling för att utveckla organisationen på olika nivåer för sin beställarroll.

Den löpande styrningen av externa uppdrag är ofta problematisk

Våra iakttagelser av motiven för att använda konsulter, och variationen i de tjänster som anlitas, visar också på behovet att anpassa formerna för den löpande styrningen av uppdragen. Styrningen måste i varje enskilt fall anpassas till den specifika verksamheten och uppdragstagaren. Om konsultvolymen blir för stor i förhållande till verkets egna handläggaresurser finns risken att verkets styrning av uppdragen blir otillräcklig och svag.

När det gäller styrningen av vissa inomstatliga uppdrag av permanent karaktär kan oklarheter uppkomma när Naturvårdsverket står som finansiär och uppdragsgivare, men en annan statlig organisation har det formella verksamhets- och personalansvaret. Vid centrumbildningar har Naturvårdsverket i praktiken ett större ansvar för verksamhetens utveckling eller avveckling än vid ett vanligt konsultförhållande. Enligt Statskontoret kräver det att uppdraget och styrformerna blir tydligt uttalade i uppdragsvillkoren. Detta gäller även när ersättningarna för tjänster från länsstyrelserna bygger på fördelningsnycklar och schabloner. Det förutsätter att resursdimensioneringen kombineras med tydliga uppdragskrav och villkor på de statliga myndigheter som är uppdragstagare.

2.3 Naturvårdsverkets upphandling av konsultinsatser

I Statskontorets uppdrag ingår att undersöka rutiner för upphandling och utbetalningar av konsultarvoden. I detta avsnitt behandlas de olika förfaranden för anskaffning och köp av externa tjänster som Naturvårdsverket tillämpar. Vi undersöker förekomsten av riktlinjer och rutiner för upphandling inklusive organisering och ansvarsfördelning inom myndigheten. Vidare berörs också frågor kring resurser och kompetens för upphandling samt kostnader i samband med upphandlingen av konsulter. Vi pekar också på skillnader i prissättningsprinciper och marknadssituation när det gäller köp av konsulttjänster från privata företag och inomstatliga tjänster.

2.3.1 Iakttagelser

Upphandling av konsulttjänster

För köpen av konsulttjänster från privata konsultföretag o.d. gäller reglerna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

Upphandling genom anbudsförfarande

Upphandlingen av privata konsulter eller konsultföretag följer reglerna för offentlig upphandling. Vid alla upphandlingar, förutom direktupphandlingar, av konsulttjänster sker det i konkurrens genom att ett anbudsförfarande tillämpas. Naturvårdsverket har också egna beslutade riktlinjer och rutiner för denna typ av formella överenskommelser.

Inom vissa större områden sluter Naturvårdsverket ramavtal med leverantörer efter anbudsupphandling. Naturvårdsverket gör därefter avrop mot dessa ramavtal. Principen för val av leverantör i avropen kan variera mellan olika ramavtal, eftersom ramavtalen inte är lagreglerade. Förfarandet vid avrop mot ramavtal regleras internt av särskilda riktlinjer.

För vissa tjänster utnyttjar Naturvårdsverket även den statliga inköpssamordningen med de centralt tecknade ramavtalen. Naturvårdsverket gör då avrop mot dessa. Det gäller tjänster inom tryckeri, bemanning, översättning m.fl.

Direktupphandling

Naturvårdsverket tillämpar även direktupphandling enligt gällande regler. Naturvårdsverkets övre beloppsgräns för direktupphandling är fem basbelopp, dvs. 201 500 kr. Beloppsgränsen är fastställd genom internt beslut av Naturvårdsverket. Av genomförda direktupphandlingar under 2006 ligger 20 procent på den övre beloppsgränsen. Det finns särskilda interna riktlinjer och rutiner fastlagda för direktupphandlingar.

Även vid direktupphandling tillfrågas ibland flera tänkbara leverantörer. I vissa fall grundas direktupphandlingen på att endast en leverantör anses ha den unika spetskompetensen för att kunna hantera det aktuella uppdraget. I åter andra fall hänvisas till att erhållna regeringsuppdrag är så tidspressade att annonserade upphandlingsförfaranden inte medges av tidsskäl. Direktupphandlingar kan även förekomma när medel finns tillgängliga för utnyttjande under budgetåret. Det beslutade övre värdet för direktupphandlingar tenderar då att bli den styrande parametern för dessa uppdrag.

Köp av inomstatliga tjänster

För Naturvårdsverkets köp av tjänster från länsstyrelser och andra statliga myndigheter är inte lagen om offentlig upphandling tillämplig. Naturvårdsverket kan därmed upphandla tjänsterna utan offentligt anbudsförfarande. I vissa fall är dessutom de statliga myndigheterna i praktiken ensam leverantörer. Det betyder att de inomstatliga tjänsterna i många fall inte är konkurrensutsatta när de köps in av Naturvårdsverket.

Köpen av inomstatliga tjänster grundas istället på en överenskommelse efter förhandling mellan Naturvårdsverket och den tjänstelevererande statliga myndigheten. Parterna förhandlar om villkoren som gäller såväl uppdragets

innehåll som ersättningen. Villkoren mellan myndigheterna läggs fast i en överenskommelse för en bestämd tid. Dessutom gäller Naturvårdsverkets allmänna villkor för dessa överenskommelser.

För *basinventeringen* anlitar Naturvårdsverket tjänster från andra statliga myndigheter. Det gäller specifika tjänster från länsstyrelserna, ArtDatabanken vid SLU och IT-tjänster från Lantmäteriverket. I dessa fall sker överenskommelser om uppdragets innehåll och pris efter förhandling mellan parterna. I intervjuerna betonas betydelsen av att uppdragsvillkoren preciseras i dessa uppgörelser.

Även den upphandlade verksamheten vid *Viltskadecenter* bygger på en liknande överenskommelse. Överenskommelserna med SLU är ett resultat av förhandlingar mellan parterna om verksamhet, bemanning och pris. Överenskommelsen regleras i ett ettårigt avtal med förlängning. Villkoren för verksamheten, ledning och organisation m.m. är preciserade i en särskild bilaga till överenskommelsen. Löptiden begränsas till ett år eftersom Naturvårdsverket här hittills bedömt att det gällande bemyndigandet från regeringen för längre ekonomiska åtaganden inte varit tillräckligt omfattande. I avtalet framgår vilka områden som ingår och vilka uppdrag som ska genomföras samt ersättningen (fast pris). Ersättningen får enligt avtalet även belastas med overheadkostnader vid SLU.

Det är i princip samma avtalskonstruktion och procedur när det gäller överenskommelser om andra centrumbildningar. I överenskommelsen om ArtDatabanken är villkoren mer preciserade. ArtDatabanken finansieras dessutom från andra källor direkt till SLU. Vid SLU finns med motsvarande konstruktion även Centrum för naturvägledning.

Organisation och rutiner för upphandling

Förutom fastlagda riktlinjer och rutiner för olika typer av anskaffningar (se ovan) har Naturvårdsverket även beslutat om vissa interna föreskrifter för anskaffningar av varor och tjänster oavsett anskaffningsform (verksprotokoll).

Sedan september 2007 administreras alla upphandlingar utom direktupphandlingar av Avdelningen för verksamhetsstöd (S-avdelningen). Inom avdelningen är det Enheten för kvalitetssäkring (Sq) som ansvarar för upphandlingsfrågorna. Detta innebär en förstärkning av det interna expertstödet och rådgivningen vid upphandling. Tidigare låg arbetet och ansvaret decentraliserat på avdelningarna. Förändringen är bl.a. en följd av att antalet upphandlingsärenden har ökat.

Den nya arbets- och ansvarsfördelningen innebär att sakavdelningarna upprättar kravspecifikationer till förfrågningsunderlaget. Sq genomför hela det administrativa upphandlingsförfarandet och tar fram ett beslutsunderlag. Be-

slutet om upphandling fattas därefter av avdelningschefen eller enhetschef vid den berörda sakavdelningen. Upphandlingar över en miljon kronor beslutas av generaldirektören eller efter delegation av avdelningschefen.

Många handläggare på sakavdelningarna är involverade i att upprätta kravspecifikationer i upphandlingsförfarandet. Exempelvis är en stor del av M-avdelningens personal är involverad i beställningen av tjänster. Majoriteten av de handläggare som under 2006 medverkade i en upphandling gjorde det endast i ett sådant ärende under året. Vid större upphandlingar upprättas referensgrupper med olika representanter i upphandlingsarbetet.

När det gäller direktupphandlingar, överenskommelser med andra myndigheter och avrop mot ramavtal svarar sakavdelningarna och sekretariaten för hela handläggningen. S-avdelningen erbjuder centralt upphandlingsstöd i dessa ärenden. Exempelvis svarar N-avdelningen själv för förhandlingen och överenskommelsen om VSC med förvaltningsjuridiskt understöd från S-avdelningen.

När det gäller avtal med leverantörer till projektet för *basinventeringen* tas förslag fram av projektledaren, som är knuten till Landskapsenheten (Nl) vid Naturresursavdelningen. Avtalsförslaget lämnas till ansvarig handläggare på Nl och beställarombud vid Naturvårdsverket för godkännande. Efter eventuell uppdatering skickas avtalet till leverantören för underskrift och därefter undertecknas det av Naturvårdsverkets beställare.

Inom varje avdelning finns också en upphandlingssamordnare, dvs. en upphandlingsexpert som är första kontaktpersonen för avdelningarna när en anskaffning är aktuell. Samordnaren har även uppgiften att vara kvalitetssäkrare vid direktupphandling. Avdelningarnas upphandlingssamordnare tar hand om vissa frågor som då inte behöver gå vidare till Sq-enheten (filter).

Sq arbetar även förebyggande med att informera avdelningarnas personal om alla typer av anskaffningsfrågor samt medverkar i bedömningar och översyner av gällande avtal.

Riktlinjer och rutiner för utbetalning av konsultarvoden m.m.

Utbetalning av konsultarvoden sker enligt bestämmelserna om ”betalning och redovisning” i Naturvårdsverkets allmänna villkor för överenskommelser. Från 2008 har Naturvårdsverket uppdaterat sina allmänna villkor för både avtal med konsulter och överenskommelser med statliga myndigheter. Förändringarna innebär bl.a. ökade krav på leverantörerna i samband med faktureringen.

Ersättning betalas ut sedan uppdraget slutförts och godkänts av Naturvårdsverket. Deltid kan utgå om det finns en överenskommelse om detta. Utbetalning sker således i efterhand mot faktura eller arvodesräkning.

I basininventeringen är det projektledaren som godkänner och konterar fakturor. Naturvårdsverkets beställarombud undertecknar avtal inom projektet och har attesträtt för inköp inom projektet.

Rutinerna skiljer sig därmed från Naturvårdsverkets utbetalningar av beslutade bidrag för verksamheter vid länsstyrelser och andra bidragsmottagare. Efter Naturvårdsverkets bidragsbeslut kan bidraget utbetalas efter rekvisition och i förskott. Se vidare avsnitt 3.2.

Konsultupphandlingar ingår i den årliga revisionens granskning. Däremot ingår inte Naturvårdsverket i den grupp av myndigheter som har en internrevision som stöd för ledningens interna styrning och kontroll. Regeringen beslutar om vilka myndigheter som ska tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228) och inrätta en internrevision vid myndigheten.

De administrativa kostnaderna för konsultanvändningen

Naturvårdsverket redovisar 340 genomförda upphandlingar under år 2006. I det antalet ingår inte överenskommelser med andra statliga myndigheter och avropen mot ramavtal. Verket uppger att dessa 340 upphandlingar har handlagts av 172 medarbetare och beslutats av 53 olika beslutsfattare. Majoriteten av dessa medarbetare har bara handlagt en upphandling under året.

Verket har ingen samlad redovisning över de kostnader och tidsåtgången, varken för den administrativa hanteringen av konsultanvändningen eller enbart själva upphandlingsförfarandet. I intervjuerna med S-avdelningen görs bedömningen att kostnaderna för konsulthanteringen och samordningen har ökat.

Även om inte kostnaderna är definierade kan ändå vissa kostnadsposter och kostnadsställen anges. De utgörs bl.a. av lönekostnader för centralt upphandlingsstöd och upphandlingssamordnare på avdelningarna. Inom Sq arbetar fyra personer på heltid med upphandling.

De största kostnaderna antas ligga på sakhandläggarnas insatser ute på avdelningarna, som utför ett omfattande arbete som beställare. Det handlar om arbetsinsatser för att planera och utforma kravspecifikationer, styrning och uppföljning av konsultinsatser.

2.3.2 Bedömning

Behovet av utvecklad beställar- och upphandlarkompetens

Den ökade konsultvolymen ökar också behovet av att Naturvårdsverket utvecklar en professionell beställarorganisation. Det förstärkta expertstödet i upphandlingsarbetet kan vara en viktig del i denna utveckling. Det finns

anledning att efter en tid internt utvärdera hur effektivt detta operativa stöd har varit.

I utvärderingarna bör även ingå att bedöma kostnadseffektiviteten i konsultanvändningen, men också att göra jämförande kostnadsanalyser mellan olika alternativ att tillgodose behovet av kompetens. Det förutsätter dock att verket följer upp dessa kostnader.

Frågan kan också ställas hur väl Naturvårdsverket långsiktigt och strategiskt utvecklar och även upprätthåller sin beställar- och upphandlarkompetens. En stor del av organisationen och dess handläggare har sådana uppgifter, men i begränsad omfattning. Risken med en utspridd hantering av upphandlingen är att många berörda handläggare och chefer trots allt får begränsad erfarenhet av arbetet. Statskontoret anser därför att insatser för kompetensutveckling och erfarenhetsförmedling inom detta område är viktiga. Det är oklart hur ansvaret för sådana insatser ser ut och i vilken utsträckning det bedrivs målinriktat.

Internt expertstöd kompletterar riktlinjer och rutiner

Dokumenterade policies, riktlinjer och rutiner är också viktiga instrument när upphandlingsvolymen är så stor och växande. Naturvårdsverket har lagt fast sina riktlinjer och rutiner för olika former av anskaffning för att vissa anskaffningar ska kunna hanteras direkt på avdelningarna. Vår bedömning är att relevanta administrativa rutiner finns framtagna, samtidigt som det kan vara svårt att tillämpa generella riktlinjer och policies m.m. när karaktären på köpta tjänster är så varierande. Det ökar betydelsen av att kunna kombinera styrdokumentet med ett fungerande situationsanpassat expertstöd. Det är därför positivt att Naturvårdsverket har förstärkt de centrala stödresurserna för avdelningarnas upphandling o.d.

Risker för bristande kostnadseffektivitet motverkas av en professionell beställarorganisation

Statskontoret uppmärksammar riskerna för låg kostnadseffektivitet vid finansiering av konsulttjänster med sakanslag. Budgetsystemet kan leda till att anslagna medel inte används optimalt om det får styra när och hur olika konsulttjänster anlitas. Utgångspunkten är då inte verksamhetsintresset utan de budgetmässiga aspekterna. Snabba anslagsökningar på kort tid kan driva på köpet av tjänster utan att kostnadstrycket är tillräckligt starkt.

Naturvårdsverkets ökade konsultkostnader avser framförallt tjänster som levererats från inomstatliga konsulter. Bland dessa leverantörer finns statliga myndigheter som bedriver uppdragsverksamhet på affärsmässiga grunder med full kostnadstäckning som mål. Dessa tjänster upphandlas inte i marknadskonkurrens genom anbudsförfarande utan genom att en överenskommelse sluts efter förhandling mellan Naturvårdsverket och uppdragsmyndigheten. Dessutom är dessa tjänster i många fall mer komplexa där hela verk-

samheter handlas upp. Det ställer bl.a. höga krav på förhandlingsskicklighet hos Naturvårdsverket med förmåga att precisera avtalsvillkoren o.d. i överenskommelserna. Det understryker också behovet att utveckla beställarkompetensen hos myndigheten för att på detta sätt skapa ett kostnadstryck i uppgörelsen.

Vår bedömning är att verket arbetar aktivt med dessa frågor och successivt har utvecklat allt bättre rutiner och kompetens för att kunna ställa de affärs-mässiga kraven och följa upp leveranserna.

Internrevision som stöd för ledningens styrning och kontroll

Naturvårdsverkets ökade åtagande med uppgift på att hantera kraftigt ökade anslag skärper kraven på instrumenten för intern kontroll och styrning. Det handlar inte bara om den administrativa hanteringen av ökad konsultanvändning utan också om styrning och kontroll av ökade bidragsvolymerna till externa mottagare som verket hanterar.

För tunga statliga myndigheter har regeringen inrättat den statliga internrevisionen som ett stöd för ledningens interna styrning och kontroll. Internrevisionens uppgift är att granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens processer för intern styrning och kontroll. Ledningens ansvar är att bl.a. se till att verksamheten bedrivs effektivt, enligt gällande rätt och förpliktelser samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Internrevisionen granskar bl.a. om myndigheten med rimlig säkerhet kan fullgöra kraven i myndighetsförordningen (2007:515).

Statskontoret har konstaterat att Naturvårdsverket inte ingår bland de myndigheter som regeringen beslutat ska en internrevision. Naturvårdsverket har däremot ett certifierat ledningssystem som syftar till att säkerställa att verket fullgör kraven i myndighetsförordningen (ISO 14001 och EMAS). I ledningssystemet ingår all verksamhet inklusive ekonomihanteringen och omfattar bl.a. två interna granskningar och en extern revision per år. Dessa granskningar och revisioner leder regelmässigt till diskussioner om förbättringar.

Statskontoret ser positivt på att Naturvårdsverket har ett väl utvecklat ledningssystem. Statskontoret anser dock att frågan om ett inrättande av internrevision vid Naturvårdsverket bör övervägas som ett sätt att ytterligare stärka ledningens interna styrning och kontroll.

2.4 Naturvårdsverkets uppföljning och utvärdering av konsultinsatser m.m.

En viktig förutsättning för en effektiv konsultanvändning är att uppdragsgivaren följer upp och utvärderar de genomförda konsultinsatserna. I detta

avsnitt belyses hur Naturvårdsverket arbetar med uppföljning och utvärdering av olika typer av konsultinsatser. Det handlar bl.a. om hur verket planerar och genomför olika former av resultatuppföljning och analys, men även hur resultatet rapporteras och används på olika nivåer i verksamheten. Upphandlingsförfarandet är i sig ett viktigt uppföljningsområde.

Beskrivningen av uppföljning och utvärdering inom de två studerade verksamheterna basinventeringar och Viltskadecenter belyser i viss mån bredden i dessa aktiviteter.

2.4.1 Iakttagelser

Olika former av uppföljning och utvärdering

Den samlade bilden är att konsultinsatserna på ett eller annat sätt följs upp av Naturvårdsverket. I intervjuerna framkom en bedömning om att verket ägnar generellt sett mer uppföljningskraft åt externa konsulter resultat än exempelvis uppföljning av insatser från länsstyrelserna. Naturvårdsverkets uppföljning av länsstyrelsernas insatser omfattar vanligtvis endast länsstyrelsens egen rapportering och inte eventuella underleverantörers uppdrag.

Uppföljning och utvärdering förekommer i många olika former och anpassas till det enskilda uppdraget eller berörda verksamheten. Det gäller också vad som följs upp och redovisas. Det finns således inga generella riktlinjer eller systematiserade och standardiserade former för detta inom Naturvårdsverket. Olika modeller tillämpas för uppföljning av konsultinsatser och andra köpta tjänster inom olika verksamheter.

I både konsultavtalen och överenskommelser med andra statliga myndigheter ingår dock regelmässigt villkor för hur uppdragen ska avrapporteras till Naturvårdsverket. Ofta handlar det om någon form av skriftlig slutredovisning som ska ske till Naturvårdsverket vid en bestämd tidpunkt. Genom att rapporten ska godkännas av Naturvårdsverket blir den också en del i uppföljningen av uppdraget.

I vissa fall anlitar Naturvårdsverket extern expertis på konsultbasis för att utvärdera resultatet av ett uppdrag som någon annan extern konsult o.d. har levererat. Skälet kan vara att det krävs specialistkompetens för utvärderingen och att verket vill få en "second opinion" på resultatet från en oberoende bedömare. Anledningen kan också vara att Naturvårdsverket inte har tillräckliga egna resurser att genomföra utvärderingen.

Det är vanligt att uppdragen under genomförandet följs upp löpande i dialog mellan konsulten och beställaren vid Naturvårdsverket. Det förekommer också att särskilda avstämningar läggs in som villkor i uppdragsbeskrivningen.

En vanlig arbetsform är att konsultuppdragen ingår som en del i ett större projekt som Naturvårdsverket driver. Naturvårdsverket kan i dessa fall följa uppdragen i gemensamma arbetsgrupper med konsulten. I projektplanerna läggs ofta kraven på uppföljning, redovisning och rapportering fast. Det är vanligt att större fleråriga projekt redovisas i årliga resultatrapporter, där även genomförda konsultuppdrag ingår som en del av redovisningen. Projektrapporteringen är i dessa fall ofta en del i Naturvårdsverkets egen externa rapportering och information.

I överenskommelser med andra statliga myndigheter om uppdrag som omfattar hela verksamheter, t.ex. centrumbildningar, är uppdragsdialogen viktig för att kunna genomföra en effektiv uppföljning och utvärdering. Man följer upp avtalsvillkoren i samband med årliga översyner av avtalen. Uppföljningen av dessa verksamheter liknar annars mer de former som gäller för statliga myndigheters verksamhet. Avrapporteringen av verksamheten sker i årliga resultatrapporter som behandlas i styrelsen för den kontrakterade verksamheten. Naturvårdsverket kan även där följa upp och få insyn i verksamheten och även medverka i beslutet om årsredovisningen (se även avsnitt 2.4.2).

Miljöanalysavdelningen har infört kvalitetssystem i utvärderingen till följd av ökade volymer uppdrag och skärpta kvalitetskrav. Inom miljöövervakningen genomförs utvärderingar och revisioner med viss regelbundenhet inom olika programområden. Ett stort antal rapporter från olika uppdragstagare, oftast större institutioner, granskas enligt ett uppgjort program.

Uppföljning och utvärdering av köpta tjänster inom basinventeringen

Aktiviteter för uppföljning och utvärdering av basinventeringen präglas av att det är ett större tidsbegränsat projekt. Projektet är tydligt organiserat med uppföljning och utvärdering som en integrerad del i projektstyrningen. Det framgår av projektplanen hur uppföljning ska ske och vilken information som ska lämnas till vilka mottagare och när. Här finns även en uttalad ansvarsfördelning mellan olika befattningshavare och beslutsprocesser som även gäller ansvaret för uppföljning och information.

Projektledningen har ansvaret för att följa upp genomfört arbete och rapportera projektet. Rapportering av utfört arbete sker löpande, månadsvis och i årlig sammanställning. Detta gäller även insatser av externa leverantörer. I projektledningens uppgift ligger också att godkänna leveranser till projektet.

Uppföljning sker på flera nivåer. En månadsvis rapportering sker till projektledaren av samtliga uppdrag. Dessutom ingår uppföljningsmöten med större externa uppdrag en gång per kvartal (t.ex. flygbildstolkningen). I slutet av året görs en resultatrapportering av hela projektet som även innefattar olika uppdrag.

Den löpande uppföljningen av arbetet i olika delfrågor sker också i ett antal gemensamma arbetsgrupper med Naturvårdsverket, länsstyrelser och andra leverantörer. Kvalitetskontroller av länsstyrelsernas och ArtDatabankens insatser görs också i granskningen av informationen i databasen. Andra ”uppföljningstekniker” för projektstyrningssyften är t.ex. kalibreringsmöten med länsstyrelserna.

Det förekommer även särskilda utvärderingsinsatser av externa tjänster utöver de inplanerade uppföljningsinsatserna. Flygbildstolkningen som utförs av fyra externa leverantörer utvärderades särskilt under 2007 och föranledde vissa korrigeringar i det fortsatta arbetet inom projektet.

Flygbildstolkningen exemplifierar dessutom en granskningsmodell där en andra myndigheter eller experter än Naturvårdsverket på uppdragsbasis granskar resultatet av den upphandlade tjänsten. I det här fallet gör Lantmäteriverket kvalitetskontroller av flygbildstolkningen och länsstyrelserna godkänner tolkningen i samarbete med kontrakterade flygbildstolkare. I andra fall granskas genomförda uppdrag genom remisshanteringen (ex. manualer).

För projektet som helhet sker regelbunden intern uppföljning inom Naturvårdsverket. Den utgår bl.a. från avstämningspunkter och leveransplaner som är fastlagda i den årliga projektplanen.

Länsstyrelsernas insatser i projektet följs upp enligt en fastlagd mall. Länsstyrelserna lämnar årliga rapporter av sitt arbete och erfarenheter av samarbetet i projektet, som granskas av projektledning och ingår i den årliga sammanställda resultatrapporten över hela basinventeringsprojektet. Resultatrapporten beskriver genomfört arbete och måluppfyllelse inkl. tid och budget samt förklaringar till avvikelser. Här finns också rapporteringar från underprojekten.

Projektledningens redovisade erfarenheter i resultatredovisningen för 2005 pekar bl.a. på de begränsade möjligheterna att hinna med uppföljning när en stor del av arbetet är delegerat genom avtal och överenskommelser. Under 2005 omfattade de utlagda uppdragen ett 40-tal avtal. Bland de viktigaste förutsättningarna för att kunna förbättra uppföljningen framhålls tydligare uppdragsvillkor.

En aktivitet av uppföljningskaraktär är de redovisningar av projektet, som primärt har ett externt informations- och förankringssyfte. Informationsinsatser av detta slag är regelbundet inplanerade aktiviteter i projektet.

Uppföljning och utvärdering av verksamheten vid Viltskadecenter

Viltskadecenter (VSC) är en verksamhet av permanent karaktär, men som bedrivs på uppdrag av Naturvårdsverket med stöd av ettåriga avtal med

SLU. Naturvårdsverket använder sig av flera instrument för att följa upp verksamheten vid VSC.

Formellt sett ligger ett betydande ansvar på styrelsen för VSC att följa upp och utvärdera verksamheten samtidigt som styrelsen, enligt överenskommelsen mellan parterna, också har ett ansvar för själva verksamheten. Naturvårdsverket ingår i denna styrelse med en representant.

Enligt överenskommelsen mellan Naturvårdsverket och SLU ska styrelsen besluta om årsredovisning, följa utvecklingen inom resp. verksamhetsfält, följa upp VSC:s verksamhet och även pröva om VSC:s verksamhet bedrivs ändamålsenligt, effektivt och i överensstämmelse med syftet.

Vi har inte funnit någon dokumenterad resultatgranskning av VSC:s årsredovisning eller uppföljning av VSC:s verksamhetsplan. Verksamhetsplanen ingår som ett styrdokument (bilaga) för verksamhetens innehåll i avtalet mellan Naturvårdsverket och SLU. I intervjuerna med Naturvårdsverket framhålls dock att årsredovisningen utgör ett viktigt dokument för uppföljningen och även avstämningarna mot verksamhetsplanen.

Förutom via styrelsearbetet har Naturvårdsverket en löpande insyn och uppföljning av verksamheten genom olika kontakter och medverkan i gemensamma projekt. I underhandskontakter med centret begär Naturvårdsverket in planeringsdokument (ex. kommunikationsplaner). Vidare läggs särskilda uppdrag på centret som avrapporteras till Naturvårdsverket och som utvärderas där mot beställningen (ex. DNA-analys, informationsmaterial om rovdjursförvaltningen).

Vi har inte funnit någon utvärdering inriktad på verksamhetens måloppfyllelse och resultat över en längre period. Uppföljningen av verksamheten följer främst de ettåriga avtalsperioderna.

Uppföljning av anskaffnings- och upphandlingsverksamheten

Centralt inom verket (Sq) följer man upp utfallet och analyserar erfarenheterna av anskaffningsverksamheten. Enheten medverkar även i utvärdering och analys av utgående ramavtal inför nya upphandlingar.

Syftet är att utveckla den upphandlingsspecifika kompetensen och återföra kunskapen till avdelningarna för att förbättra arbetet inför kommande upphandlingar.

2.4.2 Bedömning

Uppföljning och utvärdering är viktiga delar i en effektiv konsultanvändning

Det går inte att samlat bedöma hur effektiv Naturvårdsverkets uppföljning och utvärdering är. Det hade krävt en mer ingående och systematisk analys med ett bredare underlag. Statskontoret kan ändå utifrån sina iakttagelser peka på vissa problem och risker som knutna till uppföljning och utvärdering av Naturvårdsverkets konsultanvändning samt peka på några förändringar som kan förbättra konsultanvändningen.

Statskontorets betonar betydelsen av uppföljning och utvärdering av myndigheternas konsultanvändning med återföring av erfarenheter till organisationen som en viktig del i en samlad strategi för en effektiv konsultanvändning och långsiktigt hög kvalitet i resultatet av insatserna. Det sker också med utgångspunkt i Statskontorets tidigare iakttagelser i studien av fem myndigheters konsultanvändning (2001:13).

Planering och genomförande av nya projekt prioriteras före uppföljning och utvärdering

Naturvårdsverket och dess personal har fått ett ökat verksamhetsansvar med fler uppdrag och betydligt mera medel att hantera. Risken vid en snabbt växande verksamhet är att nya verksamhetsmål och operativa insatser för att sätta igång och genomföra de nya projekten prioriteras före uppföljning och utvärdering av genomförda uppdrag. Det överordnade målet blir att genomföra åtagandet. Oftast är det samma personal som har ansvaret för att såväl planera, beställa och styra externa uppdrag som att följa upp och utvärdera resultatet.

Statskontorets bedömning är att denna tendens även finns i Naturvårdsverkets verksamheter och berör bl.a. uppföljningen och utvärderingen av köpta tjänster. Därför är det angeläget att statsmakterna inte låter åtagandet för myndigheten växa snabbare än att organisationen hinner anpassa sig till att hantera nya krav och uppgifter. I det ligger rimliga förutsättningar att kunna balansera planering och styrning av externa tjänster med uppföljning och utvärdering av resultatet.

Statskontoret förutser också att behovet av att utvärdera externt genomförda uppdrag kommer att öka successivt på flera områden. Det gäller t.ex. inom havsmiljöområdet där arbetet än så länge är i en inledande fas av olika projekt. Allt fler projekt inom saneringsområdet kommer att avslutas framöver där olika resultat av externa insatser kommer att behöva utvärderas.

Uppdragsvillkoren är viktiga förutsättningar för bedömningen av konsultinsatserna

I flera av intervjuerna har det betonats hur avgörande det är att Naturvårdsverket är tydlig i beställning och avtalsvillkor för uppdragen för att effektivt kunna följa upp och utvärdera resultatet av insatserna.

Statskontoret delar bedömningen att beställarkompetensen och uppdragsdialogen med tydligare krav och villkor i avtalen är viktiga förutsättningar för att rätt kunna bedöma och värdera resultatet av de köpta tjänsterna. Statskontorets intryck är att styrningen genom resultatkrav i avtalen varierar mellan olika områden och att det här finns möjligheter att förbättra den kommande resultatbedömningen. Styrdokumenten i överenskommelsen om verksamheten vid Viltskadecenter är ett exempel på att resultatkraven i uppdraget skulle kunna regleras tydligare.

Utvärderingar av utkontrakterade verksamheter

Uppföljning och utvärdering av hela verksamheter som Naturvårdsverket ”kontrakterar ut” på andra huvudmän har sina särskilda förutsättningar. Centrumbildningarna är exempel på större verksamheter som verket i praktiken förlägger permanent hos en annan myndighet utan konkurrensutsatt upphandling.

Statskontoret anser att det skärper krav på utvärderingar av dessa verksamheter. Ett hinder för större utvärderingar eller översyner av hela verksamheten över en längre period är att avtalen mellan parterna hittills varit ettåriga. En orsak kan vara att Naturvårdsverket inte har haft tillräckligt bemyndigande från regeringen för längre ekonomiska åtaganden. Statskontoret anser att det vid sidan av den årliga granskningen av verksamheten m.m. även finns skäl att vid vissa tillfällen genomföra oberoende utvärderingar och omprövningar av den samlade verksamheten vid dessa centrumbildningar (se även nedan).

Risk för jävsproblematik och intressekonflikter i granskningen av externa tjänster

Statskontoret har uppmärksammat att det i vissa fall kan uppkomma jävsliknande situationer och intressekonflikter i samband med att genomförande och resultat av externa uppdrag och tjänster följs upp och granskas. En sådan situation kan föreligga när Naturvårdsverket ingår i styrelsen för exempelvis VSC med ansvar för verksamhetens genomförande och redovisning och samtidigt har att som beställare utvärdera och ta ställning till verksamheten inför förnyelsen av avtalet. Statskontoret vill peka på att detta kan skapa oklara parts- och ansvarsförhållanden som gör att beställarens oberoende uppföljning och utvärdering av den utlagda verksamheten kan ifrågasättas.

Mer kunskaper och erfarenheter av konsultanvändningen bör kunna återföras till organisationen

Ansvar för att hantera den ökade konsultanvändningen i Naturvårdsverket är delegerat och handläggs av många handläggare och chefer ute i organisationen. Det gäller även uppföljning och utvärdering av konsultinsatserna. Det gör att det inom organisationen finns en omfattande erfarenhet och kunskap från planering och beställning, styrning och uppföljning av konsultinsatser. Samtidigt finns det ett betydande värde för organisationen att kunna nyttiggöra sig all denna kunskap och erfarenhet för eget lärande. Statskontorets underlag gör det dock inte möjligt att generellt bedöma i vilken utsträckning som informationen från uppföljning och utvärdering av konsultinsatser kommer till användning i organisationen.

Statskontorets anser att erfarenhetsåterföring och kunskapsspridning måste ske målmedvetet och strukturerat med uttalat ansvar i organisationen för denna uppgift för att få genomslag i verksamheten. Det är i själva verket ett viktigt instrument för att utveckla rollen och kompetensen som beställare av externa tjänster. Den centrala enheten (Sq) som arbetar med upphandlingsstöd har här en viktig uppgift att på övergripande nivå inom verket följa upp konsultanvändningen och återföra erfarenheterna till de berörda på sakavdelningarna.

2.5 Naturvårdsverkets uppgiftsfördelning mellan egen personal och konsulter

I Statskontorets uppdrag ingår det att bedöma om fördelningen av uppgifter mellan Naturvårdsverkets egen personal och upphandlade konsulter sker på ett ändamålsenligt sätt. I sin bedömning ska Statskontoret väga in

- vilken expertkunskap som finns tillgänglig hos verket resp. hos de anlitade konsulterna,
- hur Naturvårdsverkets långsiktiga kunskaps- och kompetensutveckling påverkas av konsultanvändningen,
- hur tydliga ansvarsförhållanden som råder mellan Naturvårdsverket och de använda konsulterna.

2.5.1 Iakttagelser

Statskontoret hänvisar här till beskrivningar och redovisade iakttagelser i tidigare avsnitt som grund för de överväganden och bedömningar som görs i nästa avsnitt (2.5.2).

2.5.2 Bedömning

Naturvårdsverkets tillgång och behov av expertkunskap m.m.

Statskontoret har tidigare pekat på att anslagsfördelningen mellan sak- och förvaltningsanslag i hög utsträckning är en drivkraft bakom Naturvårdsverkets resursförsörjning och konsultanvändning. Frågan är vilket behov av extern kompetens och konsulttjänster som funnits om finansieringssystemet varit neutralt i valet av mellan egen personal och externa tjänster.

Statskontoret bedömer att expertkunskaper från externa tjänster i många fall fyller väsentliga verksamhetsbehov som inte på ett effektivt sätt skulle kunna ersättas med insatser av verkets egna personalresurser, även om de finansiella förutsättningarna hade funnits. Det visar erfarenheten från de senaste årens uppdrag och projekt. Det gäller t.ex. utvecklingen av miljövårdsarbetet som i olika delar har förutsatt tillgång till specialistkompetenser på olika områden under en begränsad tid (se bl.a. avsnitt 2.1.2). I andra fall har det operativa genomförandet av projekten haft en regional utbredning som kräver medverkan av lokal kompetens för arbete ute i fält osv. Detta är några exempel som visar att det i betydande delar är sakområdesmässigt motiverat att tillföra Naturvårdsverkets verksamhet extern kompetens genom köp av tjänster.

Samtidigt finns det andra områden där konsulttjänster närmast varaktigt ersatt eller kompletterat insatser av Naturvårdsverkets personal i myndighetsuppgifter. Det avgörande motivet i dessa fall är inte att tillgodose behovet av unik expertkompetens utan möjligheten att tillföra organisationen ytterligare resurser för att genomföra myndighetens verksamhet. Från kompetenssynpunkt skulle dessa tjänster kunna utföras i verkets egen regi.

Statskontoret anser i första hand att Naturvårdsverket på verksnivå behöver utveckla en samlad strategi för sin långsiktiga kompetensförsörjning och fördelningen mellan egen personal och externa konsultinsatser. Dessutom behövs en samlad bedömning i varje aktuell verksamhet där konsekvenserna analyseras med avseende på kostnadseffektivitet, verkets egen kompetensutveckling, ansvarsförhållanden i myndighetsuppgiften m.m. I konsekvensbedömningen behöver bl.a. de risker för ökad sårbarhet och osäkerhet i kompetensförsörjningen vägas in om verket för sin kärnverksamhet och sina myndighetsuppgifter blir varaktigt beroende av externa konsultinsatser.

Statskontoret har också iakttagit att det här finns ”gränsfall”, där övervägandena kompliceras ytterligare. Det gäller t.ex. konsulter som är verksamma i myndighetsorganisationen på långa kontrakt (ramavtal), men har verksamhetsstödande specialistuppgifter inom exempelvis IT-området. Här väger ändå specialistkompetensen in i motivet och kostnadseffektiviteten blir därför den tunga faktorn i den andra vågskålen.

I detta sammanhang vill Statskontoret också lyfta fram de hela verksamheter, system, databaser etc. där Naturvårdsverket ”utkontrakterar” driften på andra huvudmän. Det handlar t.ex. om centrumbildningar och datavärdar vid andra statliga myndigheter. Ett argument för att handla upp dessa tjänster är att de inte ingår i Naturvårdsverkets kärnverksamhet, utan bedöms kunna drivas och utvecklas bättre i professionella miljöer som är specifika för verksamheterna. Verket pekar på de synergier som finns med forskningen genom att etablera centrumbildningar vid forskningsinstitutioner. Statskontoret menar att argumentet förstärks i en situation där Naturvårdsverket måste koncentrera sina insatser på kärnverksamheten som expanderar i nya uppgifter och åtaganden från statsmakterna.

Utifrån de senaste årens erfarenheter finns det också en osäkerhet om kommande projekt och andra åtaganden inom miljövårdsområdet. Det talar för en beredskap att kunna arbeta flexibelt med att anpassa kompetensförsörjningen till de behov som uppkommer i olika skeden. Det talar emot att binda upp alltför mycket resurser i egen fast personal.

Konsultanvändningens effekter på Naturvårdsverkets långsiktiga kunskaps- och kompetensutveckling

Den ökade konsulttyngden i verksamheten och ökad delegering av verksamhet till länsstyrelserna medför att Naturvårdsverkets egen roll förändras i riktning mot en mer ”koncernledande” roll och bort från det egna operativa arbetet inom sakverksamheten. Det betyder också att verkets personal måste förändra inriktningen på sin kompetens och i ökad utsträckning utveckla förmågan att planera och styra projekt, handla upp extern kompetens samt följa upp och utvärdera externt genomförda uppdrag. Den ökade uppdragsvolymen kräver att Naturvårdsverket har tillräcklig egen kapacitet att hantera denna volym.

Samtidigt riskerar verket att långsiktigt förlora en del sakområdeskompetens, kontinuitet och ”markkontakt” som måste kompenseras på olika sätt. För att inte hamna alltför långt från verksamheten arbetar myndigheten med att tydliggöra vad som är förvaltningsuppgifter, öka personalrörligheten för att få markkontakt och delta i projekt med länsstyrelserna samt även involvera länsstyrelserna i tillsynsvägledning. Naturvårdsverket anlitar t.ex. experter från länsstyrelserna på konsultbasis för tidsbegränsade uppdrag och tillförs därigenom både resurser och deras särskilda kompetens. Det är viktigt att arbetsformerna medvetet anpassas för att verket ska kunna nyttiggöra sig kompetens i samverkan med externa uppdragstagare.

Det som kan hända när myndighetsuppgifter delas mellan Naturvårdsverkets egen personal och externa konsulter är att man gör samordningsförluster. Risken finns att t.ex. skilda myndighetskulturer utvecklas och att man får svårigheter att skapa full samsyn i gemensamma frågor. Till detta kan också

bidra att Naturvårdsverkets personal och konsulter inte är samlokaliserade i arbetet och gemensam organisation.

Ett annat problem med konsultanvändningen är det ökade beroendet av extern kompetens. Detta gäller i synnerhet när uppdragstagaren är enda leverantör eller Naturvårdsverket handlar upp en stor del av den tillgängliga kapaciteten. Verket blir då sårbart och kan inte utan vidare ersätta en leverantör med någon annan (se ovan).

Ansvarsförhållandena mellan Naturvårdsverket och dess konsulter

Statskontoret har i sin utredning uppmärksammat risken för att det i olika situationer uppkommer oklara ansvarsförhållanden mellan Naturvårdsverket och de konsulter som verket anlitar. Statskontorets uppfattning är att Naturvårdsverket är medvetet om denna risk och att verket på olika sätt försöker förebygga problemet. Naturvårdsverket betonar vikten av att i alla sammanhang skilja på myndighetens policyroll och konsulternas expertroll. Statskontoret menar att det, trots detta, finns situationer där ansvarsförhållandena blir oklara när myndigheten använder sig av externa konsulter i verksamheten.

Statskontorets bedömning är att risken är störst i de fall som konsulterna anlitas mer eller mindre permanent i operativa myndighetsuppgifter eller där konsultinsatserna utgör en betydande eller till och med den dominerande delen av den samlade resursen inom något område. Konsulterna kan i egenkap av sin sakkompetens och sin omfattande och varaktiga resursinsats få en stark ställning i verksamheten och utöva en icke avsedd påverkan på myndighetens policyroll inom det berörda området.

I dessa sammanhang kan det också uppkomma problem med sammanblandning av roller när konsulterna agerar utåt på Naturvårdsverkets uppdrag. Här måste Naturvårdsverket aktivt tydliggöra beställar-utförarrelationen för att undvika oklarheter utåt mot andra myndigheter, organisationer och enskilda.

Å andra sidan kan problemet vara att konsultens ansvar är formellt mera begränsat som följer av uppdragsavtalet, medan en tjänsteman vid myndigheten har ett vidare tjänsteansvar. Konsekvenserna av detta förhållande bör analyseras vidare.

Det finns också exempel på oklarheter som hänger samman med huvudmannaskapet och ansvaret för den kontrakterade verksamheten. Statskontoret har tidigare berört risken för oklara ansvarsförhållanden i vissa centrumbildningar (avsnitt 2.4.2). Risken för en konflikt mellan Naturvårdsverkets myndighetsroll och centrumbildningens expertroll förefaller dock inte vara så stor i deras verksamhet. Andra exempel på potentiella problem kan gälla ägarskapet för tekniska stödsystem, vars tjänster köps in från extern leveran-

tör. Klarhet i dessa frågor är avgörande för hur utvecklingsambitioner och finansiering av fortsatta utvecklingsinsatser ska hanteras.

Ett generellt problem i konsultanvändningen kan vara att tillförsäkra sig om att konsulten står fri i förhållande till andra berörda parter av uppdraget för att undvika *jävsliknande situationer eller intressekonflikter*. Detta gäller t.ex. i större projekt där en och samma uppdragstagare samtidigt kan ha flera olika uppdrag och roller i samma projekt. Inom basinventeringen är Lantmäteriverket genom olika uppdrag knutet till projektet i flera roller, vilket kan leda till svårförenliga ställningstaganden och ansvarsförhållanden i viktiga frågor för projektet. Ett annat exempel som ska skapa oklara ansvarsförhållanden och intressekonflikter är när SGU:s uppdragsverksamhet inom förorenade områden arbetar åt Naturvårdsverket med att granska och bereda bidragsansökningar eller granska andra rapporter från länsstyrelserna till Naturvårdsverket. Samtidigt har SGU uppdrag hos länsstyrelserna inom samma område att arbeta med projektstöd och granska utredningar m.m.

Vår bedömning är att verket är medvetet om jävsfrågan i detta sammanhang. Statskontoret menar ändå att här ligger svåra avvägningar för de inblandade att undvika intressekonflikter och det ställer också höga krav på att Naturvårdsverket utövar sin beställarfunktion aktivt och med hög integritet. Förmågan att upprätthålla klara ansvarsförhållanden mellan Naturvårdsverket och de externa konsulterna är överhuvudtaget beroende av den beställarkapacitet och kompetens som Naturvårdsverket förfogar över.

3 Naturvårdsverkets hantering av bidragsmedel

Den andra delen i Statskontorets uppdrag gäller transfereringarna, dvs. de anslagsmedel som erhållits från statsbudgeten för finansiering av bidrag. Dessa medel förmedlas efter Naturvårdsverkets beslut om fördelning till andra statliga myndigheter, kommuner, organisationer m.fl.

När statsbidrag utgår är det den bidragsmottagande myndigheten eller motsvarande som är ansvarig för den berörda verksamheten. Bidragen fördelas enligt villkor i regleringsbrevet och bestämmelser i särskilda förordningar. Statsbidrag kan således utgå när Naturvårdsverket inte självt bedriver verksamheten. Vid upphandling av tjänster har Naturvårdsverket fortfarande verksamhetsansvaret.

Statskontorets uppdrag är att

- beskriva rutiner för planering, fördelning och uppföljning av bidragsmedel,
- bedöma i vilken utsträckning som styrningen och uppföljningen sker på ett rimligt sätt i förhållande till myndighetens uppdrag.

Statskontoret har i samråd med utredningen valt att undersöka följande tre bidragsområden

- saneringsarbetet
- förvaltning och skötsel av skyddade områden
- havsmiljöarbetet.

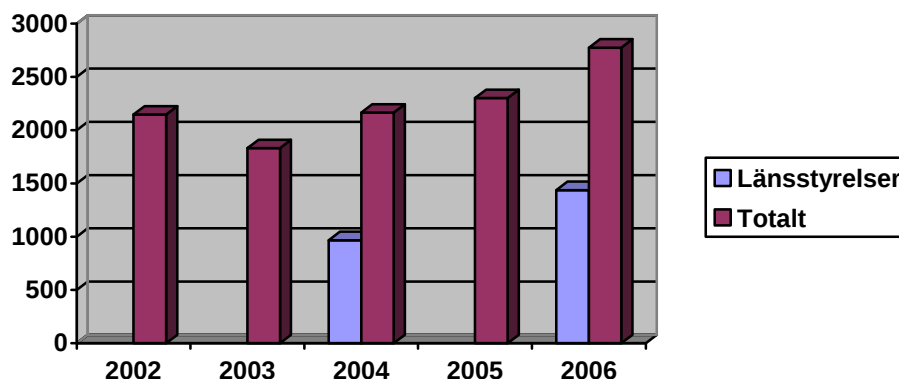
Inledningsvis ger Statskontoret en översikt över hur de totala bidragen, som Naturvårdsverket lämnar årligen, har utvecklats och fördelats på verksamhetsgrenar och mottagare.

3.1 Bidragens utveckling och fördelning m.m.

Naturvårdsverket fick ca 3,8 miljarder kr i anslag för år 2007. Ca 3 miljarder kr av dessa anslag utgör transfereringar som verket fördelar som ett stort antal bidrag till statliga myndigheter, kommuner, företag och organisationer m.fl.

Följande diagram visar Naturvårdsverkets totalt utbetalda bidrag under åren 2002–2006. Uppgifterna är hämtade från Naturvårdsverkets redovisning.¹³

Figur 8: Utbetalda bidrag åren 2002–2006 (milj.kr).



Diagrammet visar på en utveckling där Naturvårdsverket fördelar en allt större volym bidragsmedel till olika mottagare. Utbetalda bidrag har ökat från 2,1 miljarder kr år 2002 till nästan 2,8 miljarder kr år 2006. Det motsvarar en ökning på 33 procent.

En stor del av dessa bidrag fördelas till länsstyrelserna. År 2004 fördelades ca 970 milj. kr till länsstyrelserna och två år senare 2006 var beloppet ca 1 440 milj. kr. Det är en ökning på 67 procent på två år och innebär dessutom att länsstyrelsernas andel av de totala bidragen har ökat något vid jämförelse mellan dessa två år, vilket möjligen bekräftar inriktningen att föra ut en större del av ansvaret för miljövårdsarbetet till länsstyrelserna. Drygt 50 procent av de utbetalade bidragen gick till länsstyrelserna under 2006. Betydande delar av bidragen, exempelvis saneringsbidragen, fördelas via länsstyrelserna till kommuner och andra mottagare för olika slags åtgärder.

I sin årsredovisning för 2006 redovisar Naturvårdsverket hur de lämnade bidragen fördelas på olika verksamheter. Utfallet av bidragen visas i följande tabell.

¹³ Uppgifterna är hämtade från Naturvårdsverkets redovisning i kodklass S 7 "Uppbörd och transfereringar" och koderna för lämnade bidrag som börjar med 77, 78 och 79 i baskonto-planen. Uppgifterna om bidrag till länsstyrelserna har tagits fram efter särskild bearbetning av Naturvårdsverket.

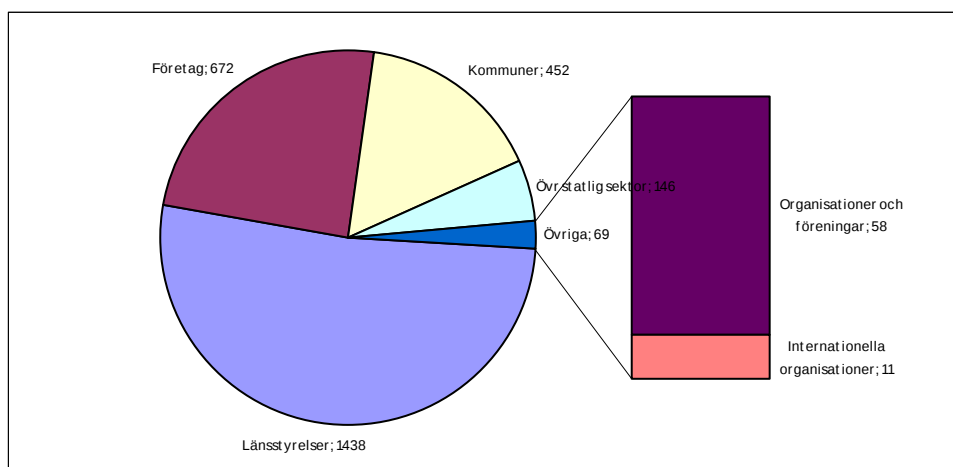
Figur 9: Lämnade bidrag fördelade på verksamhetsområden och verksamhetsgrenar år 2006 (milj. kr).

Verksamhetsområde / Verksamhetsgren	Bidrag (milj. kr)
Pådrivande och förebyggande miljöarbete	
Tillsyn och normgivning	701
Information	63
Övriga styrmedel och strategier	33
Summa	797
Bevara och restaurera natur och miljö	
Efterbehandling av förorenade områden	590
Åtgärder för att bevara biologisk mångfald	789
Investeringsprogram	408
Summa	1 787
Kunskap och underlag för miljöarbete	
Miljöforskning	116
Uppföljning och utvärdering	76
Summa	192
Total summa 2006	2 776

Tabellen visar att de största bidragen (789 milj. kr) går till åtgärder för att bevara biologisk mångfald. Bidragen avser framförallt områdesskydd och skötsel av skyddade områden. Under 2006 beslutade Naturvårdsverket om bidrag på 236 milj. kr till länsstyrelserna för skötsel av skyddade områden, vilket för övrigt är en ökning med 115 milj. kr sedan 2003. Efterbehandling av förorenade områden på 590 milj. kr utgörs av de s.k. saneringsbidragen.

Vi redovisar också hur de lämnade bidragen 2006 har fördelats på olika mottagare. Det framgår av följande diagram (figur 10).

Figur 10: Bidrag fördelade på mottagare år 2006 (milj. kr).



Även här blir det tydligt att länsstyrelserna är de största mottagarna av statliga bidrag inom miljövårdsområdet. Länsstyrelserna tar emot och i många fall förmedlar vidare över 1,4 miljarder kr.

Företagen är i denna redovisning den näst största mottagaren av bidrag på 672 milj. kr. Till största del utgörs dessa bidrag av en återbetalning av kväveoxidavgiften till företagen. Systemet innebär i princip att det totala avgiftsbeloppet omfördelas mellan de avgiftsskyldiga företagen. Naturvårdsverket administrerar dessa in- och utbetalningar. Bidragen skiljer sig därmed till sin finansiering från de anslagsfinansierade bidragen. De ingår dock i verkets årsredovisning över lämnade bidrag (se figur 9).

Kommunerna och landstingen är den tredje största bidragsmottagaren på 452 milj. kr. I detta belopp ligger framförallt bidrag till investeringsprogram för klimatinvesteringar på ca 355 milj. kr som går till primärkommunerna för investeringar.

Till organisationer och ideella föreningar samt även internationella organisationer fördelas ca 70 milj. kr, vilket utgör drygt 2 procent av de totalt fördelade bidragen.

Naturrensursavdelningen fördelar över 840 milj. kr till länsstyrelserna och övrig statlig sektor. Miljörättavdelningen administrerar 620 milj. kr till företagen och 595 milj. kr till länsstyrelserna och övrig statlig sektor. Klimatavdelningen fördelar 355 milj. kr till kommunerna.

3.2 Naturvårdsverkets styrning och förmedling av bidragsmedel

I detta avsnitt beskrivs och bedöms de styrformer med regler, rutiner etc. som Naturvårdsverket använder för anvisa bidrag till andra huvudmän inom de två undersökta områdena. Även utrymmet för verkets styrning uppmärksammas i förhållande till de villkor o.d. för bidragen som statsmakternas lagt fast i regleringsbrev och författningar.

3.2.1 Iakttagelser

Naturvårdsverket fördelar ca 3 miljarder kr per år i bidrag till myndigheter, kommuner, företag, organisationer m.fl. Generellt gäller att Naturvårdsverket fattar bidragsbeslut, som redovisas i bidragsprotokoll. Verket anger där villkor för uppföljning, återrapportering, vägledningsdokument m.m. Verksprotokoll och avdelningsprotokoll fastställer bidragsbeslut.

De största bidragsmottagarna är länsstyrelserna. Medel som överförs till länsstyrelserna, antingen via bidrag eller uppdrag, får helt olika konsekvenser. Utgångspunkten för bidragsgivning till länsstyrelserna är att de är huvudmän för verksamheten med instruktionsenliga uppgifter. Det innebär att länsstyrelserna utför det operativa arbetet ute i terrängen. Länsstyrelsen är också arbetsgivare för den berörda personalen och upphandlande part av konsulter i fält. I vissa fall är kommunen huvudman för verksamheten eller insatserna, men bidragen förmedlas av länsstyrelserna. Medlen från länsstyrelser till kommuner regleras normalt av statsbidragsförordningar, t.ex. vid kalkning saneringsåtgärder eller lokala naturvårdsprojekt.

I vissa fall är länsstyrelserna själva och lämnar underlag till bidragsbesluten genom att utforma fördelningsnycklar för de bidrag som Naturvårdsverket sedan fördelar.

Saneringsarbetet

När det inte går att finna någon ansvarig för en förorening kan staten gå in och finansiera åtgärder genom bidrag för efterbehandling och sanering. Naturvårdsverkets uppgift är bl.a. att fördela dessa bidrag via länsstyrelserna. För det operativa genomförandet fördelas medel oftast vidare till kommuner som tar på sig ansvaret för att genomföra de åtgärder som behövs. Naturvårdsverket vägleder också länsstyrelser, kommuner och andra aktörer om efterbehandlingsarbetet.

Statsmakternas styrning

I regleringsbrevet för 2006 angav regeringen mål och villkor för arbetet med efterbehandling, som Naturvårdsverket sedan avrapporterade mot i årsredovisningen 2006. Regeringens mål för 2006 var att beslut om insatser skulle ha "baserats på en analys och prioritering av vad som behöver göras för att förorenade områden skall ha identifierats, undersökts och efterbehandlats senast 2050". Målet knyter an till ett av delmålen till miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Regeringens krav på återrapportering var genomförda "insatser med redovisning av hur anslagsmedlen fördelats och en bedömning av direkta effekter". Naturvårdsverket fick också i uppdrag att redovisa en lägesbeskrivning av efterbehandlingsarbetet i landet.

Bidragsvillkoren styrs i övrigt av förordningen om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningsskador (2004:100). Där regleras de ändamål och mottagare till vilka bidrag kan utgå. Vidare regleras länsstyrelsernas förfarande vid ansökan och vad deras ansökan ska innehålla. Förordningen styr också vilka uppgifter som ska ingå i Naturvårdsverkets bidragsbeslut samt villkoren för utbetalning.

Naturvårdsverkets styrning

Naturvårdsverket administrerar sakanslaget och bidragssystemet för efterbehandling. Verket har också en samordnande och vägledande roll. Under

2006 fördelade Naturvårdsverket 614 milj. kr till arbetet med efterbehandling. Enheten för förorenade områden vid Miljörättsavdelningen svarar för arbetet med en resursinsats av 3 personår av egen personal och ett antal konsulter (övriga kostnader 11 milj. kr). Resursinsatsen hos länsstyrelserna är uppskattningsvis 100 personår. Sedan 1999 har 22 områden åtgärdats och följts upp (feb 2007). Antalet objekt i undersökning eller åtgärd med statlig finansiering har ökat under perioden 2002–2006.

Naturvårdsverket kan bevilja bidrag till länsstyrelserna för inventering, utredning, åtgärder och tillsyn. Efterbehandlingsverksamheten innehåller många verksamheter som följer en given process. Ansökan om bidragsmedel lämnas en gång per år och avser en ram för inventeringar, undersökningar och utredningar. I samma ansökan söker länsstyrelserna medel för tillsyn, som hålls åtskilda från medelsramen för utredningar.

Fördelningen av dessa medel bygger på de ansökningar som länsstyrelserna lämnar in och ges som rambidrag. Naturvårdsverket avgör ramarna för hur medlen ska fördelas mellan olika verksamheter. Alla bidragsbeslut innehåller uttalade villkor för länsstyrelserna med bl.a. krav på redovisningar (se vidare avsnitt 3.3.1). Utbetalningen av beviljade bidrag sker efter rekvisition omedelbart efter beslutet.

Länsstyrelserna ska också varje år lämna ett regionalt program för efterbehandling av förorenade områden till Naturvårdsverket. Här gör länsstyrelserna sina individuella prioriteringar.

Inventeringsmedel avser bidrag till länsstyrelserna för deras inventeringsarbete i länet. Bidragsfördelningen utgår också från en nationell prioritering. Besluten innehåller villkor för användningen av medlen. I inventeringen riskklassificeras saneringsobjekten utifrån en mall med givna kriterier som Naturvårdsverket utvecklat för länsstyrelserna.

Utredningsmedel kan efter ansökan utgå för undersökningar av förorenade områden och bedöma riskklassen. Länsstyrelserna beviljas vanligtvis medel om kriterierna för anslaget är uppfyllda. Även här innehåller besluten villkor för medelshanteringen och användningen. Naturvårdsverket konstaterar att ambitionerna skiljer sig åt mellan länsstyrelserna i utredningsarbetet.

Tillsynsmedel (5 %) söker länsstyrelserna för att underlätta framtagandet av projekt där ansvarig ska betala åtgärder. Länsstyrelserna har själva tagit fram en fördelningsnyckel för hur medlen ska fördelas mellan länen. Besluten innehåller villkor för användningen av medlen. Möjligheterna att bevilja medel från sakanslaget för länsstyrelsernas tillsynsarbete medges fr.o.m. 2005.

Åtgärdsmedel (72 %) lämnas efter ansökan från länsstyrelsen och ska bekosta efterbehandlingsåtgärderna för konkreta projekt i länet. De nationellt mest prioriterade projekten får medel. Länens ambitioner varierar stort och påverkar också fördelningen av medlen. Till grund för åtgärdsmedel ligger en huvudstudie. Beslut tas löpande under året och villkor anges för användningen av medlen.

Saneringsprojekten pågår under flera år. I Naturvårdsverkets styrning inför och under genomförandet av projekten medverkar externa konsulter från SGU och SGI, som arbetar mer eller mindre permanent (ramavtal) med att expertgranska utredningar och bidragsansökningar, medverka i löpande operativa åtgärder i fält samt arbeta med avrapporteringar i projekten. Konsulterna kan t.o.m. medverka i arbetet att ta fram principer för hur medel ska fördelas. I praktiken sker en stor del av Naturvårdsverkets kontakter med länsstyrelserna via SGU. Samtidigt har konsulterna från SGU och SGI uppdrag åt länsstyrelserna att bistå dessa i deras arbete i olika faser av konkreta projekt.

Ett viktigt styrinstrument för Naturvårdsverket är det utvecklade kvalitets-systemet för användning och hantering av bidragen till efterbehandling och sanering. I denna manual anges utförligt regler för hanteringen, bl.a. krav på resultat och redovisning i olika skeden. Kraven ska vara styrande för det arbete som genomförs och även kunna utgöra underlag för revision. Manualen riktar sig till länsstyrelserna och berörda kommuner, men utgör också en del av Naturvårdsverkets interna rutiner, kvalitetssäkring och miljöledning.

En del i styrningen är också Naturvårdsverkets vägledning och stöd till andra myndigheter och aktörer, exempelvis tillsynsvägledning. Verket ger bl.a. ut vägledande rapporter för olika faser av efterbehandlingsarbetet. Länsstyrelserna har hög personalomsättning, som behöver utbildningsstöd från Naturvårdsverket för nyanställd personal.

Förvaltning och skötsel av skyddade områden

Statsmakternas styrning

I regleringsbrevet för 2006 och 2007 finns inga särskilda uttalade mål för skötsel av skyddade områden. Naturvårdsverket ska dock återskoppla hur anslaget fördelats på skötsel av skyddade områden. Redovisningen ska ske per objektkategori eller naturtyp på nationell och regional nivå. Regleringsbrevet innehåller inget högsta belopp av skötselkostnaderna, utan de ingår i anslagsposten 2 för kostnaderna för investeringar för naturvård och skötsel av skyddade områden i sakanslaget 34:3 Åtgärder för biologisk mångfald. I övrigt sker ingen styrning av inriktningen i regleringsbrevet.

Naturvårdsverkets hantering

Naturvårdsverkets fördelning av skötselmedel följer bidragsvillkoren i regleringsbrevet och i övrigt de intentioner som ges i budgetpropositionen och

regeringsskrivelser. Naturvårdsverkets ledning gör en tolkning av dessa riktlinjer och bestämmer ramen för bidraget. Under 2006 beslutade Naturvårdsverket om bidrag till länsstyrelserna på 236 milj.kr, vilket är en ökning med 115 milj. kr sedan 2003. Bidraget lämnas till olika slag av åtgärder och ändamål, där skötsel av skyddade områden utgjorde ca 40 procent av fördelade skötselbidrag år 2005.

Till grund för styrningen ligger ett dokumenterat inriktningsprogram "Värna, vårda, visa". Programmet tydliggör inriktningar och åtgärder för att förverkliga regeringens naturvårdsskrivelse. Programmet är en avsiktsförklaring av prioriteringar under en tioårsperiod med mål, riktlinjer och åtgärder som berör länsstyrelserna m.fl.

Fördelningen av skötselmedel på länen sker i huvudsak enligt en schablonmodell för länen som väger in ett antal parametrar, bl.a. antal skyddade områden, befolkningstryck, skötselbehovet. Ca 80 procent av skötselmedlen fördelas till länsstyrelserna genom denna schablon och inte till enskilda objekt.

Därutöver finns det ett utrymme för större satsningar på enskilda objekt, där fördelningen bygger på länsstyrelsernas egna äskanden. I vissa fall ingår även EU-finansierade projekt. Planeringen kräver särskild kunskap och dialog om planer och behov. Tidigare var planeringen av särskilda projekt mer av ad hoc karaktär. Nu sker denna planering och prioritering samlat en gång per år. Objektsbesluten rör ca 100 olika åtgärder i olika län. Naturvårdsverket inledde också under 2006 ett arbete med att utveckla ett IT-stöd för bl.a. planering av skötselverksamheten.

Naturvårdsverkets hantering av skötselmedlen utgör en viktig del av Nf-enhetens arbetsinsatser. Enhetens arbete handlar om att pröva ansökningar, följa arbetet i länen via vägledning, men även främjande insatser genom kurs- och konferensverksamhet. Naturvårdsverkets vägledning sker också genom olika styrdokument, exempelvis Handbok om naturreservat och Natura 2000, Vägledning för länsstyrelsernas arbete med skötselavtal.

Länsstyrelsernas användning av skötselmedlen

Länsstyrelserna använder i sin tur medlen utifrån sina skötselplaner, som innehåller målsättningar och planerade åtgärder för naturreservat och nationalparker. Omfattningen och uppläggningsen av skötselplanerna varierar något mellan länen. För genomförandet av skötselåtgärderna handlar länsstyrelserna upp skötselinsatser från markägare, skogsentreprenörer, djurhållare, föreningar m.fl. Verksamhet bedrivs också i egen regi med anställda naturbevakare, tillsynsmän m.fl.

Havsmiljöområdet

Statsmakternas styrning

Stödet till havsmiljöarbetet inrättades i vårpropositionen 2007 och ingår i den ram på en halv miljard kr som kommer utgå som anslag under en treårsperiod t.o.m. år 2010. Under åren 2008–2010 kommer medel att anslås med 100, 150 och 200 milj. kr årligen. Under 2007 omfattade havsmiljöarbetet en anslagspost på 40 milj. kr för andra halvåret 2007.

I en ändring av regleringsbrevet för 2007 anger regeringen en lång rad detaljerade villkor för användning av ramanslaget med angivande av mottagare, högsta belopp och ändamål. Den detaljerade finansiella styrningen innebär att medlen ska förmedlas direkt till andra mottagare för specifika regeringsuppdrag.

I regleringsbrevet för 2008 har regeringen frångått föregående års detaljstyrning. Årets regleringsbrev är mera öppet med färre villkor, direkta uppdrag till andra aktörer respektive högstsättning av utgifter. Anslaget ska täcka en rad nya uppgifter inom området, bl.a. ett statsbidrag till kommuner på 15 milj. kr för åtgärder som minskar utsläppen från små avloppsanläggningar.

Naturvårdsverkets styrning

Det är Havsmiljöenheten (Nh) som administrerar verkets insatser och anslagsmedel på havsmiljöområdet. Naturvårdsverkets bidragsbeslut i juli 2007 redovisas som ett samlingsprotokoll för bidrag till mottagarna enligt regleringsbrevet. I sina beslut hänvisar Naturvårdsverket till angivna villkor i regleringsbrevet och i förekommande fall till regeringsuppdrag i de mottagande myndigheternas regleringsbrev. Det enda villkoret i Naturvårdsverkets beslut är att bidragsmottagaren ska redovisa hur medlen använts under 2007 och lämna en slutredovisning för användningen när regeringsuppdraget är slutfört. Bidragsmottagarna ska rekvirera medlen senast i oktober.

Det första årets handläggning av anslagsmedlen är främst en administrativ handläggning utan strategisk inriktning. Inom Naturvårdsverket uppfattar man att regleringsbrevets detaljstyrning skapar en oklar styrroll för verket. Finansieringen av uppdragen är inte åtföljda av några uttalade prestationer eller resultatkrav. Förutom oklarheten om sin roll beskrivs läget sådant att man inte hinner medverka till att utforma genomtänkta projektplaner för användningen av medlen. Även preciserade krav på bidragsmottagarnas återrapportering är svåra att ställa för verket.

Naturvårdsverket har under första året främst haft muntliga kontakter med länsstyrelserna och andra mottagare för att diskutera uppläggning. Mottagarna själva har i många fall inte varit förberedda för de projekt som finansieras på detta sätt. De har därmed fått rekvirera medlen enligt regleringsbrevets bestämmelser utan att det funnits genomtänkta projektplaner och ansvariga för projekten.

För Naturvårdsverkets del har de egna begränsade personalresurserna gjort verket beroende av att kunna engagera konsulter för att kunna genomföra verkets uppdrag inom området och klara sitt åtagande.

Ramanslaget och åtagandet växer under 2008 till 100 milj. kr. Styrningen i regleringsbrevet för 2008 är mindre detaljerat med färre restriktiva villkor och uppdrag. Det innebär också att Naturvårdsverkets ges en tydligare roll i styrningen och fördelningen av medlen fr.o.m. 2008. Det ökar kraven på att ta fram klara strategier och prioriteringar för de fortsatta satsningarna.

Uppgiften att administrera betydligt mera medel medför krav på omprioritering av resurser vid havsmiljöenheten. Medelsvolymen mer än fördubblas under innevarande år samtidigt som verket måste involveras mera i uppläggningsen av olika projekt o.d.

3.2.2 Bedömning

Saneringsarbetet

Regeringens årliga mål för saneringsarbetet i regleringsbrevet tar sikte på resultatet som ska vara uppnått år 2050. Statskontoret ser svårigheterna att operativt styra verksamheten och bedöma resultatet under ett enskilt år utifrån ett förväntat resultat år 2050.

Saneringsbidragen är etablerade som statsbidrag sedan 1999. Statskontorets bedömning är att det i besluten om insatser m.m. finns en väl utvecklad och samordnad styrning i bidragsförordning, organisation, rutiner, manualer samt metoder och stöd i övrigt. Efterbehandlingsarbetet drivs strategiskt och med systematik. Vi vill dock uppmärksamma på riskerna med att Naturvårdsverkets organisation redan nu i hög grad är permanent beroende av externa konsultresurser för sina olika myndighetsuppgifter i hanteringen av saneringsbidragen.

Vid ett par tillfällen under tidigare år har regeringen infört utgiftsbegränsningar av beviljade medel under löpande budgetår. Det har försvårat Naturvårdsverkets styrning av bidragsmedlen och genomförandet av planerade projekt hos bidragsmottagarna (se RiR 2006:2).

Statskontoret konstaterar också att en förändring skett i användningen av sakanslaget, som numera även används för att finansiera länsstyrelsernas myndighetsutövande tillsynsverksamhet på området.

Förutsättningarna för verksamheten har förändrats de senaste åren och fortsätter att förändras med tiden. De totala saneringsbidragen har ökat kraftigt sedan starten 1999. Dessutom förändras verksamheten i takt med att allt fler objekt undersöks samtidigt som fler objekt beviljas bidrag och går in i åt-

gårdsfas och även slutförs med uppföljningsarbete. Statskontoret bedömer att en ökad åtgärdstakt förändrar behovet av Naturvårdsverkets styrning av verksamheten och den administrativa kapaciteten. En viktig fråga för arbetet i åtgärdsfasen är t.ex. hur man förmår utöva kostnadskontrollen och undvika kostnadsfördyringar i pågående projekt.

Statskontoret ser också behovet av att analysera de statliga kostnaderna för saneringsarbetet på lång sikt. Statsmakterna har hittills ökat anslagen kraftigt sedan starten 1999. Samtidigt visar resultatet att det är det relativt få, om än tunga, områden där åtgärderna är avslutade och som också hunnit följas upp (22 områden t.o.m. 2006). De höga kostnaderna för efterbehandlingsarbetet ligger i åtgärdsfasen (72 %), vilket motsvarar ca 440 milj. kr under 2006. Statskontoret utesluter inte att det årliga statliga medelsbehovet kan komma att öka markant i takt med att saneringsarbetet allt mer koncentreras till åtgärdsfasen för prioriterade objekt.

Förvaltning och skötsel av skyddade områden

De avsatta skötselmedlen för skyddade områden har fördubblats de senaste åren. Anvisade medel ingår i anslaget för biologisk mångfald och Naturvårdsverket har ett öppet mandat att disponera medlen ur anslagsposten 2 för skötselåtgärder. Från regeringens sida finns ingen styrning i form av uttalade mål eller preciserade resultatkrav som gäller dessa insatser. Kravet på återrapportering (RB 2007) gäller enbart hur medel för skötselinsatser använts på objekt och naturtyp på nationell och regional nivå.

Statskontoret uppfattar att regeringen delegerat till Naturvårdsverket att bestämma ramen och fördelningen av skötselmedlen. Det är oklart vilka överväganden Naturvårdsverket har gjort för att fastställa totalramen för skötselinsatserna. Men två viktiga instrument för Naturvårdsverkets styrning av länsstyrelsernas skötselinsatser är inriktningsprogrammet och schablonmodellen för fördelning av bidragen. Naturvårdsverket arbetar också med olika former av stödande insatser åt länsstyrelserna.

Statskontoret anser att den kraftigt ökade satsningen på skötselinsatser och fortsatt styrning måste kunna knytas till uppföljning och utvärdering av tydliga resultat och effekter. Det är för närvarande svårt att bedöma insatsernas resultat och effekter och det är oklart om och hur uppföljningsresultatet påverkar Naturvårdsverkets fortsatta styrning. Det pågående utvecklingsarbetet för att förbättra instrumenten för uppföljning och utvärdering är angeläget för att Naturvårdsverkets styrning ska kunna ske effektivt. Med hänsyn till de kraftigt ökade medel som fördelas till skötselåtgärder kan Statskontoret också se ett behov av att utvärdera den modell för fördelning av medel till länsstyrelsernas skötsel som tillämpas sedan ett antal år tillbaka. Även frågan om hur väl de ökade satsningarna är samordnade och anpassade till inriktningsprogrammet kan vara väsentlig att analysera.

Havsmiljöarbetet

Den avgörande frågan för styrningen av bidragen inom havsmiljöarbetet hänger samman med den snabba och kraftiga medelsökningen inom området. Fram till och med år 2010 kommer sammanlagt 500 milj. kr att anslås för olika insatser inom havsmiljöområdet.

Det är uppenbart att detta ställer höga krav på Naturvårdsverkets organisation och resurser för att kunna administrera detta snabbt växande och delvis nya område. Naturvårdsverket måste på kort tid bygga upp sina resurser och knyta nödvändig kompetens till verksamheten. Samtidigt visar erfarenheterna från de andra områdena att det behövs tid för att utveckla strategier och system för styrning och stöd etc.

Statskontoret bedömer att det fortsatta uppdraget från statsmakterna i stor utsträckning måste utvecklas på myndighetsnivå. Uppdraget präglas av många olika uppgifter som måste utvecklas, samordnas och planeras. Statskontoret ser samtidigt risken för att det operativa arbetet, att påbörja projekt och handlägga bidragsärenden, tar överhanden över arbetet med att utforma den strategiska inriktningen och även planera insatser för uppföljning och utvärdering. Det är också av stor strategisk betydelse att Naturvårdsverket kan medverka till att kvalitativt goda projekt inleds och genomförs inom havsmiljöarbetet.

De första insatserna under 2007 var i stort sett oförutsedda men samtidigt detaljstyrda i regleringsbrevet i form av olika regeringsuppdrag. Statskontoret uppfattar att Naturvårdsverkets roll i styrningen härigenom blev oklar. Detaljstyrningen skapade i viss mening ett vakuum i styrningen, eftersom Naturvårdsverket hade ytterst begränsade möjligheter att styra bidragens användning, medan regeringens riktade bidrag för finansiering av regeringsuppdrag inte åtföljdes av givna frågeställningar och resultatkrav.

Statskontoret anser att förändringarna i regleringsbrevet för 2008 av villkoren för anslagsposten ger bättre möjligheter för Naturvårdsverket att på ett mer förutsägbart sätt utveckla de olika uppdragen inom havsmiljöområdet, men ställer också högre krav på myndighetens strategiska arbete.

3.3 Naturvårdsverkets uppföljning och utvärdering av bidragsmedel

Den andra frågan om bidragen är att beskriva hur Naturvårdsverket följer upp användningen och resultatet av de medel som verket fördelat ut. Det handlar också om vad som följs upp och hur informationen används. Vidare ingår det att bedöma om uppföljningen och utvärderingen sker på ett rimligt sätt i förhållande till myndighetens uppdrag.

3.3.1 Iakttagelser

Saneringsarbetet

Statsmakternas krav på redovisning och uppföljning m.m.

Regleringsbrevet (2006) innehåller ett mål för verksamhetsgrenen. Naturvårdsverket ska återrapporera ”insatser med redovisning av hur anslagsmedlen fördelats och en bedömning av direkta effekter”. I regleringsbrevet för 2007 finns ett särskilt regeringsuppdrag om en lägesbeskrivning för efterbehandlingsarbetet i landet.

I förordningen om statsbidraget (2004:100) framgår att bidrag kan lämnas till ”uppföljning och utvärdering av avhjälpandeåtgärder”. Vidare finns det krav på att en ansökan om bidrag hos Naturvårdsverket ska innehålla ”en beskrivning av hur uppföljning och utvärdering av avhjälpandeåtgärderna skall genomföras”. Enligt samma förordning ska Naturvårdsverkets beslut om bidrag innehålla uppgift om hur bidraget använts och krav på en slutlig redovisning av åtgärderna o.d. Naturvårdsverket ska årligen också rapportera till Europeiska kommissionen om lämnade statsbidrag.

Naturvårdsverkets projektgranskning och uppföljning

Länsstyrelsernas huvudstudier (utredningsresultat) granskas som en del i beredningen av ansökan om bidragsmedel. Granskningen utförs av experter som Naturvårdsverket anlitar på konsultbasis. Men även Naturvårdsverkets egna experter granskar delar i utredningarna, t.ex. ansvarsfrågan.

Naturvårdsverkets *bidragsbeslut* innehåller villkor med krav på olika former av redovisning och återrapporering av resultatet. Ett gd-protokoll upprättas med ett särskilt villkorsbeslut till länet. Enligt besluten ska länsstyrelserna bl.a. redovisa läget för objekten i sina regionala program, uppdaterade ekonomiska kalkyler kvartalsvis, slutrapport med ekonomisk slutredovisning. Slutredovisningarna ska följa Naturvårdsverkets kvalitetsmanual. Naturvårdsverket förutsätter också att verksamheten är föremål för kontroll och löpande revision som länsstyrelsernas övriga verksamhet.

Det sker en kontinuerlig granskning av beviljade projekt, bl.a. av hur kostnaderna utvecklas i förhållande till budget. Tendensen till fördyringar bevakas och medel till projekten betalas fortlöpande till länsstyrelserna. Kostnadskontrollen i projekten uppges vara ett problem.

Efter avslutat projekt utarbetas en slutrapport inom sex månader över projektet. Slutrapporten ska följa Naturvårdsverkets kvalitetsmanual och bl.a. innehålla uppgifter om ekonomiskt utfall och måluppfyllelse. Granskningen av slutrapporten görs också av SGU:s experter på konsultbasis.

Erfarenheter från genomförda efterbehandlingsprojekt publiceras av Naturvårdsverket. Resultat och rapporteringar från en del genomförda utredningsprojekt finns också tillgängliga på verkets webbplats.

Uppföljning och utvärdering är ännu så länge inte någon stor del av Naturvårdsverkets verksamhet inom efterbehandlingsområdet. Projekten pågår under flera år och endast ett begränsat rapporter är så här långt aktuella för granskning.

Länsstyrelsernas återrapportering m.m.

Länsstyrelserna är regionala myndigheter och kontrollerar medelsanvändningen inom länet. Återrapporteringskraven från Naturvårdsverket är ställda på länsstyrelserna. Däremot gör inte Naturvårdsverket någon direkt uppföljning av kommunerna och andra utförare.

Lägesrapport och övergripande granskning

Naturvårdsverket svarar för både nationell och internationell rapportering. Verket lämnar varje år en samlad lägesrapport över pågående projekt till regeringen. Rapporten innehåller bl.a. en sammanställning av hur årets anslagsmedel använts och hur delmålen uppnåtts. I lägesrapporten redovisar Naturvårdsverket även sin bedömning av läget i förhållande till de delmål som ingår i miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Den årliga redovisningen granskas bl.a. av SGI och länsstyrelserna.

Förvaltning och skötsel av skyddade områden

I Naturvårdsverkets inriktningsprogram för skötseln m.m. ingår ett avsnitt om uppföljning och utvärdering. Inriktningen är bl.a. att den regionala förvaltningsorganisationen samt alla bevarandemål och skötselåtgärder ska följas upp och utvärderas kontinuerligt. År 2005 sattes som starten för uppföljning av skötselåtgärder och utvärdering av förvaltningen. I programmet anges ett antal åtgärder för uppföljning och utvärdering, bl.a. särskilda medel till länsstyrelserna från 2005 för uppföljning.

I intervjuerna med Naturvårdsverket framgår att uppföljning och utvärdering sker på tre nivåer och att uppföljningsarbetet befinner sig i ett uppbyggnadsskede.

Länsstyrelsernas årliga redovisning

Länsstyrelserna har ett uppdrag att bedriva uppföljning och utvärdering. Redovisningskraven framgår av bidragsbesluten. De gör varje år en återrapportering över hur mottagna medel använts på naturtyper, åtgärder etc. Redovisningen av utfallet från länsstyrelserna bygger på en manuell förfrågan och följer den rapportmall (formulär) som Naturvårdsverket tagit fram. Det pågår nu ett utvecklingsarbete med ökat IT-stöd för att förbättra uppföljningen i denna del. Det innebär att länsstyrelserna i skötseldatabasen

”SkötselDOS” löpande ska kunna rapportera in information, som då bli tillgänglig för Naturvårdsverket. Databasen beräknas vara i drift 2009.

Av årsredovisningen framgår att av de totala skötselmedlen till länsstyrelserna har ca 5 milj. kr fördelats årligen till uppföljning och utvärdering under åren 2003–2005.

Databas för uppföljning

Integrerat med utvecklingsarbetet med databasen av skötseln pågår arbetet med att utveckla en metod för att mäta skötseln. Uppföljningen avser här själva naturtillståndet, t.ex. hur det skyddade området ser ut i förhållande till satta målen. Basinventeringen utgör en grundläggande inhämtning av naturtillståndet. Avsikten med uppföljningsverksamheten är att åstadkomma en återkommande uppföljning för att detektera eventuella förändringar från basinventeringen och framåt i tiden. Idag finns inte denna uppföljning och kunskap om naturtillståndet.

Naturvårdsverkets utvärdering vart tredje år

Naturvårdsverket gör en utvärdering vart tredje år av förvaltningsorganisationens arbetssätt. Det innebär att Naturvårdsverket i sin utvärdering besöker fem län varje år. Utvärderingen sker i dialog med länsstyrelserna och följer bl.a. upp ger bl.a. hur man följer Naturvårdsverkets vägledning. Utvärderingen beskrivs som kvalitativ och har också ett främjande syfte genom att jämföra länsstyrelserna och lyfta fram goda exempel. Erfarenheterna återförs t.ex. i den kursverksamhet som verket bedriver. Naturvårdsverket anlitar externa konsulter i arbetet med utvärderingsrapporterna.

Åtterrapportering till regeringen i årsredovisningen

I sin årsredovisning för 2006 lämnar Naturvårdsverket uppgifter om hur avsatta medel för skötselinsatser fördelats på olika användningsområden och naturtyper. Det bygger på ett åtterrapporteringskrav som numera finns i regleringsbrevet. Kommande årsredovisningar ska, enligt regleringsbreven, även innehålla uppgifter om den regionala fördelningen av medlen.

Uppskattningsvis läggs 1,5 årsarbetskrafter av 10 på uppföljning och utvärdering.

Havsmiljöområdet

Det finns i Naturvårdsverkets bidragsbeslut under 2007 en standardformulering om att mottagaren vid en viss tidpunkt ska redovisa hur medlen använts under 2007. Dessutom ska mottagaren lämna en slutredovisning till Naturvårdsverket när uppdraget är slutfört. I dessa fall rör det sig bidrag för att genomföra olika regeringsuppdrag. Redovisningsskyldigheten i bidragsbeslutet innehåller inga preciserade åtterrapporteringskrav. Därmed är det oklart vilken information som kommer att lämnas. Till följd av utformningen av 2007 års regleringsbrev på havsmiljöområdet tolkade Naturvårdsver-

ket sin uppgift som primärt en transfereringsmyndighet. Bidragen avsåg i flera fall verksamheter som skulle pågå över årsskiftet och i några fall flera år, vilket skiljde sig från tidigare praxis, som utgår från att bidragsmedel endast avser innevarande års verksamhet.

Naturvårdsverket har i övrigt ännu inte hunnit bygga upp sin organisation och sina resurser för systematisk uppföljning av lämnade bidrag inom havsmiljöområdet. Enheten gör bedömningen att den inledningsvis inte har resurser att kunna följa upp alla projekten.

Det finns också en oklarhet kring Naturvårdsverkets roll i uppföljningen, som hänger samman med att de projekt, för vilka bidrag beviljades 2007, inte är planerade av Naturvårdsverket. För de bidragsfinansierade projekten under 2007 saknas i många fall en projektplan som utgångspunkt för uppföljningen och därmed goda förutsättningar att bedöma resultatet. Enheten arbetar med dialog med mottagarna för att påverka deras redovisning.

Verkets återrapportering till regeringen av verksamheten för 2007 kommer att begränsas till vilka medel som fördelats till vilka mottagare.

3.3.2 Bedömning

Statskontoret gör bedömningen att Naturvårdsverket arbetar med att förbättra sina metoder och stöd för uppföljning och utvärdering av bidragsförmedlingen. Detta gäller de områden där man kommit längst i att utveckla sina instrument för att planera och styra de projekt och insatser som bidragen ska finansiera. Saneringsbidragen som bidragen till skötsel av skyddade områden är i dessa avseenden väl etablerade områden sedan tidigare. I synnerhet inom efterbehandlingsområdet förekommer kontroll och uppföljning på många nivåer och i olika skeden av processen. Även lägesrapporteringen till regeringen ger en samlad bild över saneringsarbetet.

Förändringsarbetet visar samtidigt att uppföljning och särskilt utvärderingarna inte funnit sina slutliga former utan behöver förbättras. Det gäller t.ex. resultat och effekter av skötselinsatserna inom skyddade områden. Det är svårt att klart bedöma vilken återkoppling som faktiskt skett från uppföljning och utvärdering till den fortsatta styrningen inom de studerade områdena. Statskontoret har i en nyligen avslutad studie av statsbidragen till kommuner och landsting just konstaterat att utvärderingarna av statsbidragen är mindre vanliga jämfört med uppföljningar.¹⁴

¹⁴ Statskontorets rapport "Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting – En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas" (Statskontoret 2007:17).

Statskontoret bedömer att uppföljning och utvärdering har haft lägre prioritet i förhållande till den operativa bidragsförmedlande uppgiften. Myndighetens egen kapacitet och resursinsatser koncentreras kring kravet på att fördela ut de ökade anslagen till väl motiverade projekt framför uppgiften att följa upp och utvärdera insatserna. I synnerhet gäller det när dessa båda uppgifter konkurrerar om samma resurser inom samma enhet.

Det finns en risk med kraftiga ökningar av medelstilldelning på kort tid eller för snabba uppbyggnadsskeden för nya åtaganden även när det gäller uppföljning och utvärdering. På sikt återverkar det negativt på effektiviteten i de insatser som staten finansierar med bidragen.

Inom de undersökta områdena förutser Statskontoret ett ökat behov av uppföljning och utvärdering på sikt. Det gäller havsmiljöområdet där insatserna just påbörjats, men där statens bidrag kommer att öka kraftigt under de kommande åren. Det ställer höga krav på organisationen att utveckla sin kapacitet för uppföljning och utvärdering. När det gäller saneringsprojekten är många av dem fleråriga och ett allt större antal kommer att avslutas framöver. Det innebär också att verket måste lägga en ökad tyngdpunkt på insatserna för uppföljning och utvärdering samtidigt som behovet av att inleda nya saneringsprojekt kommer att vara oförändrat stort under överskådlig tid.

Första årets erfarenheter från havsmiljöområdet visar också att problemet med oklarheten kring styrningen och resultatkraven av insatserna återverkar på förutsättningarna att kunna följa upp och utvärdera insatserna. För Naturvårdsverkets del har det också funnits en oklarhet om vilken uppföljningsroll som verket har här.

4 Statskontorets sammanfattande slutsatser

Statskontoret har utrett vissa frågor om Naturvårdsverkets konsultanvändning och bidragsförmedling. Vi redovisar här våra sammanfattande bedömningar och slutsatser. Vi vill samtidigt framhålla att den korta utredningstiden och det begränsade underlaget leder till en viss osäkerhet i bedömningarna och begränsar möjligheterna att dra alltför långtgående och generella slutsatser. Statskontorets utredning har dessutom varit inriktad på de delar av Naturvårdsverkets verksamhet där konsultanvändning och bidragsförmedling förekommer i större utsträckning.

Konsultanvändningen

- ***Ökade sakanslag och begränsade förvaltninganslag har öppnat för ökad konsultanvändning***

Statskontorets utredning visar att Naturvårdsverket under den senaste femårsperioden ökat sin användning av konsulter. Det gäller i synnerhet köpet av inomstatliga konsulttjänster. De finansiella förutsättningarna för utvecklingen har varit att Naturvårdsverket kunnat finansiera en ökad konsultanvändning med ökade sakanslag, medan förvaltningsanslaget har hållits oförändrat och därmed inte medgivit några förstärkningar av verkets egna personalresurser. Statskontorets slutsats är alltså att anslagsramarna och fördelningen mellan anslagskategorierna har varit en viktig styrande faktor för utvecklingen av konsultvolymen och för att verksamheten i ökad utsträckning bedrivs med konsultstöd.

- ***Konsultinsatser och andra externa tjänster har ökat flexibiliteten i kompetensförsörjningen och anpassningen till förändringar i verksamheten***

Statskontoret ser också de ökade sakanslagen som en del i verkets vidgade och förändrade uppgifter som i sin tur påverkat verkets efterfrågan på extern kompetens. Naturvårdsverkets motiv för att anlita konsulter och andra externa tjänster är flera och varierar med hänsyn till verksamhetens behov. Det kan t.ex. handla om att under en begränsad tid knyta specialistkompetens eller lokal kompetens till särskilda projekt eller att överlåta verksamhet utanför den egna kärnverksamheten på entreprenad till annan huvudman. Men det finns också en betydande kategori av konsulter som närmast kan ses som resursförstärkningar i myndighetsverksamheten när myndigheten inte har tillgång till egna personalresurser. Statskontorets samlade bedömning är att Naturvårdsverket har fått ett allt större behov av flexibilitet i sin kompetensförsörjning och att den ökade konsultanvändningen i huvudsak har varit verkets strategi för att snabbt kunna anpassa sina resurser och sin kompetensförsörjning till nya åtaganden och uppgifter.

- ***Ökat behov av strategisk och operativ styrning av konsultanvändningen med utvecklad beställarkompetens***

Statskontorets bedömning är att den förändrade inriktningen av kompetensförsörjningen och användningen av externa resurser i verksamheten kräver ökad målmedvetenhet i styrningen på både strategisk och operativ nivå. Statskontorets slutsats är att Naturvårdsverkets konsultanvändning bör vara en central verksfråga när det gäller verkets långsiktiga mål och strategier för verkets resurs- och kompetensförsörjning. Men även på mer operativa nivåer inom organisationen är det väsentligt att verket utvecklar sin beställarroll och kompetens för den löpande styrningen av konsultuppdragen. Ett exempel på detta är det interna expertstödet i upphandlingsfrågor som verket har inrättat.

- ***Uppföljning och utvärdering är viktiga stöd för en effektiv konsultanvändning***

Statskontoret vill, även utifrån tidigare studier, betona betydelsen av att det sker systematisk uppföljning och utvärdering av olika konsultinsatser för att långsiktigt nå kvalitativt goda resultat av konsultanvändningen. En viktig förutsättning för detta är att uppdragsvillkoren är tillräckligt tydliga och preciserade. Statskontoret anser också att Naturvårdsverket genom sina breda erfarenheter har särskilt goda möjligheter att samla generell kunskap om konsultanvändningen och återföra den till organisationen. Samtidigt finns det en risk att det kortsiktiga arbetet med att planera, handla upp och styra konsultinsatserna prioriteras före uppföljning och utvärdering. Statskontorets bedömning är att det behövs ett uttalat ansvar för hur återföring av erfarenheter och kunskapsspridning ska ske. Även mer oberoende utvärderingar och omprövningar av större och varaktiga externa uppdrag bör, enligt Statskontoret, genomföras av personer som inte handlägger eller på annat sätt är delaktiga i den berörda verksamheten.

- ***Konsultanvändningen påverkar Naturvårdsverkets egen kunskaps- och kompetensutveckling***

Statskontorets anser att de ökade konsultinsatserna i verksamheten delvis förklaras av att Naturvårdsverkets roll och arbetsinnehåll förändrats i riktning mot mer samordnande och styrande uppgifter inom miljöområdet. Konsultanvändningen påskyndar den långsiktiga kompetensförskjutning som den förändrade rollen medför. Det betyder att verkets förmåga att planera, styra och följa upp projekt och insatser, som utförs av andra aktörer med särskild sakkompetens, blir allt viktigare att utveckla. Statskontorets bedömning är att Naturvårdsverket inte kan tillgodose sitt kompetensbehov med egen sakkompetens på alla områden, utan kommer även fortsättningsvis att vara beroende av att kunna anlita extern kompetens. Det går inte att generellt ange en lämplig avvägning mellan egen personal och extern kompetens, utan frågan bör främst analyseras i en långsiktig strategi för kompetensförsörjningen. I detta ligger också den osäkerhet om kommande åtaganden och uppgifter som råder inom miljöområdet och som snarare talar för att

myndigheten bör utveckla sin beredskap att kunna arbeta flexibelt och anpassa sin kompetensförsörjning till de behov som uppkommer i olika skeden.

Utvecklingen innebär att Naturvårdsverket långsiktigt förlorar en del av verkets egen sakområdeskompetens, kontinuitet och ”markkontakt”. Statskontoret uppfattar ändå att det finns en medvetenhet om problemet och att verket på olika sätt försöker att anpassa sina arbetsformer, personalrörlighet etc. för att kompensera för dessa förluster. Statskontoret ser också risker med att Naturvårdsverket blir alltför beroende av extern kompetens (se även nedan).

- ***Medverkan av externa konsulter i myndighetsuppgifter kan skapa oklara ansvarsförhållanden och intressekonflikter***

Statskontoret har uppmärksammat risker för situationer där oklara ansvarsförhållanden kan uppkomma mellan Naturvårdsverket och de externa uppdragstagarna. Vår bedömning är att de är störst i de fall konsulterna anlitas mer eller mindre permanent för myndighetsuppgifter eller där konsulterna utgör en betydande del i den samlade resursen inom ett område. De externa experterna kan utifrån sin starka ställning i verksamheten få en icke avsedd påverkan på myndighetens policyroll och rollerna kan blandas samman när konsulterna agerar utåt. För att undvika dessa oklarheter är det viktigt att Naturvårdsverket tydliggör beställar-utförarrelationen och utåt förmår skilja på myndighetens policyroll och konsulternas expertroll.

Statskontoret har även uppmärksammat olika risker för jävsliknande situationer och intressekonflikter i externa uppdrag. Det kan handla om att ansvaret för den utförda verksamheten är oklart i förhållande till myndighetens ansvar som beställare. Det kan också gälla när uppdragstagaren innehar flera sinsemellan beroende uppdrag åt Naturvårdsverket eller annan uppdragstagare.

Statskontorets slutsats är att det ligger svåra avvägningar för Naturvårdsverket och de inblandade uppdragstagarna att undvika intressekonflikter. Detta kräver att Naturvårdsverket utövar sin beställarfunktion med hög integritet.

Hanteringen av bidragsmedel

- ***Naturvårdsverkets roll att samordna statliga uppdrag och förmedla anslagsmedel som bidrag till andra aktörer har ökat i betydelse.***

Naturvårdsverket har under den senaste femårsperioden fördelat mer anslagsmedel än tidigare till andra myndigheter, kommuner, företag och organisationer som bidrag till miljövårdande verksamheter. Naturvårdsverkets roll har i allt större utsträckning blivit att planera insatser och besluta om

bidrag samt följa upp användningen av bidragsmedlen och utvärdera resultatet i de bidragsfinansierade verksamheterna.

- ***Utvecklade styrformer och stöd i de etablerade bidragsområdena***

Statskontorets bedömning är att Naturvårdsverket successivt har utvecklat sina styrinstrument med strategier, olika stöd, processer etc. för att hantera de bidrag som är etablerade sedan några år tillbaka. Samtidigt måste verket fortsätta att utveckla och anpassa styrformerna när de bidragsfinansierade verksamheterna går in i nya faser och bidragen riktas till andra typer av åtgärder etc.

Det är svårt att se hur regeringens årliga anslag för bidragsmedlen är kopplade till tydliga mål och resultatkrav i verksamheten. Naturvårdsverket återrapporterar till regeringen hur medlen använts, men det är inte alltid klart hur regeringen bedömer resultat och effekter av bidragen och hur det påverkar regeringens fortsatta styrning.

Statskontoret har i andra sammanhang (Statskontoret 2007:17) även pekat på alternativet för regeringen att avstå från årliga uppföljningsrapporter av statsbidragen och istället med viss regelbundenhet förutsättningslöst ompröva bidragen.

- ***Nya snabbväxande bidragsområden är svåra att styra***

Statskontorets utredning pekar på problemen med att hinna utveckla organisation och resurser för att hantera nya bidragsområden med kraftiga medelstillskott på kort tid. Naturvårdsverkets havsmiljöarbete är ett sådant område där ett stort åtagande under drygt tre år leder till att det operativa arbetet med att sätta igång projekt och handlägga bidragsärenden går före arbetet med att utforma den strategiska inriktningen och planera uppföljning och utvärdering. Det ligger en stor utmaning för verket i att utveckla de olika uppdragen och initiera kvalitativt goda projekt inom havsmiljöområdet.

Regleringsbrevet med anslagsmedlen till havsmiljöarbetet 2007 präglades av en betydande detaljstyrning av insatserna till olika regeringsuppdrag riktade till andra myndigheter. Statskontorets bedömning är att denna detaljerade uppdragstyrning skapade en paradoxal oklarhet i styrningen, eftersom Naturvårdsverkets roll i hanteringen av medlen blev ytterst begränsad samtidigt som frågeställningarna och resultatkraven i regeringsuppdragen inte alltid var uttalade.

- ***Behovet att följa upp bidragsförmedlingen och utvärdera dess resultat och effekter kommer att öka***

Statskontoret gör bedömningen att Naturvårdsverket arbetar aktivt med att förbättra sina metoder och stöd för uppföljning och utvärdering av bidragsförmedlingen. Det är särskilt inom utvärderingsområdet som utvecklings-

arbetet behöver gå vidare.¹⁵ Vi uppfattar samtidigt att myndigheten hittills har prioriterat den operativa bidragsförmedlande uppgiften framför arbetet med att följa upp och utvärdera verksamheten. Det förekommer framförallt kontroller i olika skeden av bidragsprocessen och uppföljning av bidragsmedlens användning. Däremot är det svårare att se hur resultat och effekter utvärderas i förhållande till uttalade mål och resultatkrav och på vilket sätt det påverkar den fortsatta styrningen.

Inom alla de tre studerade bidragsområdena förutser Statskontoret ett tydligt ökat behov av att följa upp bidragen och utvärdera dess resultat och effekter i verksamheten.

Övriga slutsatser

• *Internrevision som ett stöd för ledningens styrning och kontroll*

Naturvårdsverket har under senare år fått ett ökat åtagande från statsmakterna genom nya uppgifter och hanteringen av kraftigt ökade anslag (totalt 3,8 miljarder kr). Åtagandet handlar inte bara om styrningen av Naturvårdsverkets egen ökade verksamhetsvolym och den omfattande hanteringen av externa konsultinsatser, utan också om styrning och kontroll av ökade bidragsvolymen till externa mottagare. Statskontoret anser att detta skärper kraven på instrumenten för intern styrning och kontroll. Ledningens ansvar är att se till att verksamheten bedrivs effektivt, enligt gällande rätt och förpliktelser, redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Statskontoret har noterat att Naturvårdsverket har ett väl utvecklat ledningssystem (ISO14001 och EMAS), men väcker ändå frågan om inrättande av en internrevision enligt internrevisionsförordningen (2006:1228) som ett sätt att ytterligare stärka stödet för ledningens interna styrning och kontroll.

¹⁵ Jfr även Statskontorets rapport om "Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting – En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas" (Statskontoret 2007:17).

Statskontorets uppdrag



2007-11-22

Utredningen om Naturvårdsverket
M 2007:02

Elin Olsson
Telefon 08-405 1314

Till avd.....	2	Statskontoret
Kontakt med.....		Maria Wikhall
Beslut.....	Gd	Box 8110
Datum 07/11/29	Sign. PT	104 20 Stockholm

STATSKONTORET
Ink. 2007-11-27
Dnr. 2007/231-5

Uppdrag till Statskontoret att granska Naturvårdsverkets konsultanvändning samt verkets fördelning av medel till andra myndigheter och organisationer

Bakgrund

Regeringen beslutade den 15 mars 2007 om kommittédirektiv till Utredningen om Naturvårdsverket (Dir. 2007:40). Utredningen skall analysera Naturvårdsverkets verksamhet och redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning.

Utredaren skall, på grundval av en genomgång och analys av Naturvårdsverkets verksamhet, resurser och resultat och mot bakgrund av en omvärldsanalys, belysa behovet av att förändra myndighetens verksamhet när det gäller inriktning, mål och prioriteringar. Utredaren skall även belysa behovet av förändringar avseende de råd som finns inom myndigheten. Vidare skall utredaren belysa möjliga rationaliseringar och effektiviseringar, liksom eventuella behov av förändringar i Naturvårdsverkets ansvar och regeringens styrning av verksamheten.

Uppdrag till Statskontoret

Naturvårdsverkets konsultanvändning

Utredningen om Naturvårdsverket uppdrar till Statskontoret att utreda Naturvårdsverkets konsultanvändning.

Statskontoret ska redovisa hur stor del av konsultanvändningen som styrs av regleringsbrevet respektive hur stor del som sker på verkets eget initiativ, vilka uppgifter som konsultuppdragen avser samt fördelningen av anlitade konsulter på inomstatliga och externa uppdragstagare. Undersökningen i denna del bör avse åren 2001-2007 i den mån det är möjligt att få fram historiska data. Statskontoret bör även analysera orsakerna till utvecklingen av Naturvårdsverkets konsultanvändning.

Postadress 103 33 Stockholm	Besöksadress Regeringsgatan 30-32	Telefonväxel 08-405 10 00	Telefax 08-405 4498
--------------------------------	--------------------------------------	------------------------------	------------------------

Statskontoret ska också undersöka om Naturvårdsverket tillämpar välfungerande rutiner för upphandling av konsulter, utbetalningar av konsultarvoden samt uppföljning av konsultinsatser. I den mån det är möjligt ska Statskontoret även redovisa Naturvårdsverkets samlade resursinsatser för upphandlingsförfaranden under verksamhetsåret 2006.

Statskontoret ska bedöma om fördelningen av uppgifter mellan Naturvårdsverkets personal finansierad via förvaltningsanslaget och upphandlade konsulter sker på ett ändamålsenligt sätt. I sin bedömning bör Statskontoret bl.a. väga in vilken expertkunskap som finns tillgänglig hos Naturvårdsverket respektive hos de anlitade konsulterna, hur Naturvårdsverkets långsiktiga kunskaps- och kompetensutveckling påverkas av konsultanvändningen samt om ansvarsförhållanden är tydliga mellan Naturvårdsverket och de använda konsulterna

Naturvårdsverkets fördelning av anslagsmedel

Utredningen uppdrar också åt Statskontoret att beskriva de interna rutiner som Naturvårdsverket har för planering, fördelning och uppföljning av de medel som verket fördelar vidare till andra myndigheter och organisationer.

Statskontoret ska också bedöma i vilken utsträckning myndighetens medelsstyrning och uppföljning av de fördelade medlen sker på ett rimligt sätt i relation till myndighetens uppdrag. Undersökningen av Naturvårdsverkets medelfördelning till andra myndigheter och organisationer begränsas till ett urval av verksamhetsområden som väljs ut i samråd mellan utredningen och Statskontoret.

Redovisning av uppdraget

Statskontorets ska efter en inledande översikt av ovan nämnda områden göra en avstämning med utredningen angående fördjupningsområden. Statskontoret ska redovisa uppdraget i skriftlig form till utredningen den 18 januari 2008.



Lena Marcusson
Särskild utredare

Bilaga 2

Årligen beviljade anslagsmedel per anslag 2002–2007

Beviljade anslagsmedel fördelade på olika anslag under perioden 2002 – 2007

Av tabellen framgår beviljade/tilldelade anslagsbelopp för respektive år på de anslag och anslagsposter inom respektive anslag som verket disponerar enligt regleringsbrevet.

Anslag*/år/belopp (tkr)	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Utgiftsområde 20						
34:1 Naturvårdsverket	313 035	313 890	329 134	324 959	334 313	339 457
34:2 Miljöövervakning m.m.	200 666	210 958	238 994	221 656	221 656	275 956
34:3 Åtgärder f biologisk mångfald	960 419	984 908	1 441 197	1 676 197	1 963 297	1 963 322
34:4 Saner. o återställn av föror omr	418 746	310 770	318 350	540 587	516 787	493 239
34:5 Miljöforskning	58 644	82 743	84 050	84 716	85 568	86 312
34:10 Stöd till klimatinvesteringar	200 000	300 000	340 000	50 000	397 750	492 750
34:12 Havsmiljö	0	0	0	0	0	38 500
34:13 Information om klimatfrågor	30 000	30 000	0	0	0	0
Utgiftsområde 17						
30:4 Stöd till friluftorganisationer	0	590	15 000	14 910	24 910	24 910
Utgiftsområde 18						
34:1 Stöd till lok. Investeringsprogr.	786 500	361 153	0	0	0	0
Utgiftsområde 23						
42:5 Ersättningar för viltskador	37 000	37 000	36 000	36 778	41 778	41 778
Summa	3 005 010	2 632 012	2 802 725	2 949 803	3 586 059	3 756 224

*) Nomenklatur/anslagsbeteckning enligt senaste regleringsbrevet för respektive anslag (vissa anslagsbeteckningar har ändrats under årens lopp, liksom namn på och indelning i anslagsposter inom respektive anslag).

Källa: Naturvårdsverket 2007.

Antal och typ av anskaffningar åren 2002–2006

