



2009/188-5

Skogspolitiken på Gotland

– från försök till samverkan





Regeringen
Jordbruksdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag om utförande av de skogspolitiska uppgifterna på Gotland när de återgår till Skogsstyrelsen

Regeringen gav den 10 september 2009 Statskontoret i uppdrag att föreslå hur de skogspolitiska uppgifterna på Gotland kan utföras så kostnadseffektivt som möjligt när de återförs till Skogsstyrelsen.

I uppdraget låg att undersöka vilka fördelar som kan vinnas genom samordning med länsstyrelsen, t.ex. genom samlokalisering, gemensamma funktioner och möjligheter till utvecklat samarbete.

Statskontoret överlämnar efter samråd med Länsstyrelsen i Gotlands län och Skogsstyrelsen härmed den första redovisningen av uppdraget i promemorian *Skogspolitiken på Gotland – från försök till samverkan*. Den andra redovisningen av uppdraget ska ske senast den 1 mars 2010.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utrednings- och forskningschef Laura Hartman och utredare Ola Norr, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Ola Norr

Innehållsförteckning

	Sammanfattning	2
1	Inledning	4
1.1	Uppdraget	4
1.2	Tolkning av uppdraget	5
1.3	Genomförande	5
1.4	Avgränsningar	6
2	Skogspolitiken	7
2.1	Skogsstyrelsen	8
2.2	Uppdrag om skogsägarnas myndighetskontakter	9
3	Skogsverksamheten på Gotland	11
3.1	Beskrivning av försöket	11
3.2	Länsstyrelsen i Gotlands län	13
3.3	Länsstyrelsen utan skogliga frågor	15
3.4	Skogsstyrelsens planer för Gotland	17
4	En kostnadseffektiv skogsverksamhet?	20
5	Samordningsmöjligheter på Gotland	23
5.1	Förutsättningar för uppgiftsfördelning och samverkan mellan myndigheter	23
5.2	Lokala förutsättningar för samarbete	24
5.3	Driftskostnader	26
5.4	Omställningskostnader	29
6	Förslag till samordning	32
6.3	Förslag i sammanfattning	35
	Referenser	36
 Bilaga		
	Uppdraget	38

Sammanfattning

Regeringen avser att återföra de skogspolitiska uppgifterna från Länsstyrelsen i Gotlands län till Skogsstyrelsen när det pågående försöket med vidgad samordnad länsförvaltning löper ut den 31 december 2010. Statskontoret ska föreslå hur de skogspolitiska uppgifterna kan utföras så kostnadseffektivt som möjligt fr.o.m. år 2011. I uppdraget ingår att undersöka vilka fördelar som kan vinnas genom samordning med Länsstyrelsen, t.ex. genom samlokalisering, gemensamma funktioner och utvecklat samarbete.

Utgångspunkter i uppdraget är dels den senaste skogspolitiska propositionen, dels betänkandet *Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland?* (SOU 2008:103). Dessa utgångspunkter tolkar Statskontoret så att den skogliga verksamheten fr.o.m. år 2011 ska bedrivas i ett distrikt inom Skogsstyrelsen som geografiskt omfattar Gotland.

Försöket med vidgad samordnad länsförvaltning inleddes år 1998. Från början fördes såväl dåvarande Skogsvårdsstyrelsen som Länsarbetsnämnden till Länsstyrelsen i Gotlands län. Försöket har förlängts vid två tillfällen och gäller nu t.o.m. 31 december 2010. Arbetsmarknadsfrågorna återfördes den 1 januari 2008 till Arbetsförmedlingen när denna myndighet bildades.

Under försöket har skogsfrågorna alltmer integrerats i Länsstyrelsens organisation och verksamhet. I takt med detta har chefsansvaret för skogsfrågorna blivit mindre tydligt, samtidigt som kontakten och samverkan med Skogsstyrelsen har minskat. En effekt av detta är att verksamheten på Gotland inte har utvecklats på samma sätt som i övriga landet. Trots detta har Länsstyrelsen bedömts bedriva en skogspolitik i linje med landet i övrigt.¹

De förslag som lämnas i rapporten gäller dels att begränsa kostnader, dels att upprätthålla goda resultat. Statskontoret föreslår att Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen även fr.o.m. år 2011 är samlokaliserade. Detta är positivt både för kostnaderna och ur verksamhetssynpunkt. En samlokalisering gör det även lättare att ha vissa gemensamma funktioner som reception, bibliotek och vaktmästeri. Även tjänstebilar kan ingå i en sådan gemensam lösning.

I ett litet län som Gotland kan det vara svårt att upprätthålla specialistkompetens inom alla områden som behövs för berörd verksamhet, inom såväl Länsstyrelsen som Skogsstyrelsen. För att ha tillgång till tillräcklig kompetens när verksamheterna delas upp föreslår Statskontoret därför att det bör prövas om Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen på Gotland kan samarbeta så att man har tillgång till tillräcklig kompetens i båda organisationerna. Ett annat alternativ kan vara att samarbeta med andra länsstyrelser respektive andra delar av Skogsstyrelsen.

¹ Bedömningen görs i SOU 2008:103, *Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland?*



Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen behöver från varandra ha tillgång till viss information (t.ex. kartinformation och tidigare ärenden) som stöd för sina respektive verksamheter. För att säkerställa detta bör myndigheterna ingå en överenskommelse om hur detta informationsutbyte ska ske.

Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen bör även gemensamt analysera, och där-
efter komma överens om, hur kontakterna med skogsägarna ska underlättas.
En samlokalisering är en fördel även ur skogsägarsynpunkt.

I flera ärendetyper finns behov av samverkan mellan Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen. T.ex. gäller det områdesskydd, Landsbygdsprogrammet och s.k. vattenärenden (t.ex. dikesrensning och markavvattning). Skogsstyrelsens uppdrag om skogsägarnas myndighetskontakter kan komma att resultera i förslag om hantering av ärenden med skoglig anknytning som berör flera myndigheter. Med utgångspunkt i det nämnda uppdraget och erfarenheterna från försöket på Gotland, föreslår Statskontoret att Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen på Gotland närmare analyserar vilka övriga gemensamma frågor som finns och överenskommer om lämpliga arbetssätt i sådana frågor.

Att försöksverksamheten på Gotland inte förlängs innebär att Länsstyrelsen förlorar ca en fjärdedel av sin personal. Andra beslut och utredningar innebär ytterligare minskning av Länsstyrelsens personal. Att analysera konsekvenserna för Länsstyrelsen av detta ligger utanför Statskontorets uppdrag. Statskontoret menar att en sådan analys bör ske i annat sammanhang.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Den 10 september 2009 uppdrog regeringen åt Statskontoret att analysera vissa frågor om utförandet av de skogspolitiska uppgifterna på Gotland. Uppdraget gavs mot bakgrund av att regeringen avser att återföra dessa uppgifter från Länsstyrelsen till Skogsstyrelsen när det pågående försöket med vidgad samordnad länsförvaltning löper ut den 31 december 2010.

Statskontoret ska föreslå hur de skogspolitiska uppgifterna kan utföras så kostnadseffektivt som möjligt fr.o.m. år 2011. I uppdraget ingår att undersöka vilka fördelar som kan vinnas genom samordning med Länsstyrelsen. Möjligheter till samlokalisering, gemensamma funktioner och utvecklat samarbete mellan Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen på Gotland ska utredas. Vidare ska medborgarperspektivet beaktas, så att skogsägare i möjligaste mån kan ha kontakt med en myndighet samtidigt som Skogsstyrelsens lokala förankring behålls.

Enligt uppdraget ska betänkandet *Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland?* (SOU 2008:103) tas som utgångspunkt för arbetet. Vidare anges att en grund för uppdraget är den bedömning som regeringen gjorde i den senaste skogspolitiska propositionen (prop. 2007/08:108) om att "en sammanhållen nationell skoglig myndighet är viktig för ett resurseffektivt och kvalitetssäkrat genomförande av skogspolitiken".

Förslagen ska läggas efter samråd med Länsstyrelsen i Gotlands län och Skogsstyrelsen. I arbetet ska även avstämningar göras med Skogsstyrelsen angående myndighetens uppdrag om skogsägarnas myndighetskontakter.² Vidare ska arbetstagarorganisationerna vid Länsstyrelsen respektive Skogsstyrelsen informeras om arbetet och ges tillfälle att framföra sina synpunkter.

Förslag på hur de skogspolitiska uppgifterna på Gotland ska utföras ska redovisas till Regeringskansliet (Jordbruksdepartementet) senast den 30 november 2009.

I en andra del av uppdraget ska Statskontoret också föreslå vilka delar av den lösning som föreslås för Gotland som skulle vara möjliga att tillämpa i andra delar av landet. Denna del av uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 1 mars 2010.

² Jo 2008/3942 (delvis)

1.2 Tolkning av uppdraget

Regeringen uttalade i den skogspolitiska propositionen att en sammanhållen nationell skoglig myndighet är viktig för ett resurseffektivt och kvalitets-säkrat genomförande av skogspolitiken.

Statskontoret har i sin analys utgått från det scenario i betänkandet SOU 2008:103 där Gotland är ett distrikt inom Skogsstyrelsens organisation. I detta scenario anges följande förutsättningar.

- Distriktskontoret är fysiskt lokaliserat till Gotland.
- Distriktet leds av en skoglig chef.
- Den personal som i dag arbetar med skogspolitik på Länsstyrelsen erbjuds möjligheten att följa med till Skogsstyrelsen.
- Distriktet erhåller samma ekonomiska ramar som Länsstyrelsen förfogar över för skoglig verksamhet.
- Skogsstyrelsen får i uppdrag att prioritera den skogliga verksamheten på Gotland under de närmaste åren.

Regeringen har aviserat att den inte avser att förlänga försöket med vidgad samordnad länsförvaltning på Gotland. Frågeställningarna i det nu aktuella uppdraget anknyter dock till de argument som anfördes för försöksverksamheten, dvs. att bevara myndigheternas ledningsfunktioner – och i förlängningen sysselsättningen – på ön samt att få fram möjliga synergier mellan verksamheterna. Genom regeringens hänvisning till betänkandet SOU 2008:103, bygger Statskontorets uppdrag på förutsättningen att den skogliga verksamheten, inklusive ledningsfunktioner, ska vara placerad på Gotland. Att Statskontoret ska undersöka vilka fördelar som kan vinnas genom samordning respektive utvecklat samarbete mellan Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen på Gotland tangerar i sin tur försöksverksamhetens andra syfte, om att söka uppnå synergier mellan verksamheterna.

Överföringen av den skogliga verksamheten till Skogsstyrelsen efter att försöksverksamheten upphört innebär att såväl uppgifter, personal som ekonomiska resurser förs från Länsstyrelsen till Skogsstyrelsen.

1.3 Genomförande

Statskontoret har intervjuat chefer och personal vid Länsstyrelsen i Gotlands län och vid Skogsstyrelsen. Därtill har resultat från tidigare utredningar och uppföljningar av försöket med vidgad samordnad länsförvaltning vid Länsstyrelsen i Gotlands län använts. Statskontorets redovisning bygger även på annan skriftlig offentlig dokumentation, bl.a. myndigheternas årsredovisningar, remissyttranden och informationsmaterial.



Under arbetets gång har Statskontoret stämt av arbetsprocess och uppdragets inriktning med Jordbruks- respektive Finansdepartementet. En avstämning har också skett med Skogsstyrelsen angående myndighetens uppdrag om skogsägarnas myndighetskontakter.

Arbetet har genomförts i en projektgrupp bestående av Ola Norr (projektledare) och Kristina Eriksson. Arbetets inriktning och fortskridande har diskuterats med en till projektet knuten intern referensgrupp.

Statskontorets rapport lämnas efter samråd med Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen i Gotlands län.

Personalorganisationerna vid Länsstyrelsen respektive Skogsstyrelsen har informerats om uppdraget och getts tillfälle att lämna synpunkter på ett utkast till redovisning.

1.4 Avgränsningar

Fokus i det första deluppdraget ligger på att de skogspolitiska uppgifterna på Gotland ska utföras så kostnadseffektivt som möjligt. Att dessa uppgifter återförs från Länsstyrelsen till Skogsstyrelsen får tillsammans med andra föreslagna förändringar konsekvenser för kvarvarande verksamhet vid Länsstyrelsen. I uppdraget ingår dock inte att belysa vilka dessa konsekvenser blir eller om, och i sådana fall hur, de eventuellt bör motverkas. Statskontoret anser dock att konsekvenserna för Länsstyrelsen i Gotlands län bör analyseras i annat sammanhang.

2 Skogspolitiken

Grunderna för gällande skogspolitik beslutades av riksdagen år 1993.³ Skogspolitiken vilar sedan dess på två jämställda mål, ett produktionsmål och ett miljömål.

Produktionsmålet innebär att skogen och skogsmarken ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt för en uthålligt hög avkastning. Skogsproduktionens inriktning ska ge handlingsfrihet i fråga om användningen av vad skogen producerar.

Miljömålet innebär att skogens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras och att en biologisk mångfald och genetisk variation i skogen ska säkras. Skogen ska brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma där ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper ska skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska värnas.⁴

Samhällets mål när det gäller miljön har utvecklats sedan 1993 års skogspolitiska beslut. Framst gäller det att miljö kvalitetsmål har formulerats för vilket miljö tillstånd som ska ha uppnåtts inom en generation. Det för skogen och skogsbruket viktigaste av de sexton nu gällande miljö kvalitetsmålen är Levande skogar, där Skogsstyrelsen är ansvarig myndighet. Länsstyrelserna och Naturvårdsverket har också viktiga uppgifter för att detta miljömål ska nås. Flera andra miljömål har också starka kopplingar till skogen och skogsbruket, t.ex. Ett rikt växt- och djurliv, Levande sjöar och vattendrag, Myllrande våtmarker, Bara naturlig försurning och Ingen övergödning.

Riksdagens beslut år 1993 innebar även att politikområdet avreglerades. Skogsägarna fick betydande frihet att själva bedriva ett långsiktigt hållbart skogsbruk. Skatter och avgifter (t.ex. skogsvårdsavgiften) sänktes eller togs bort. Även det ekonomiska stödet till skogsbruket begränsades kraftigt. De krav som ställs enligt skogsvårdslagen ska skogsbruket tillgodose utan statligt ekonomiskt stöd. Vissa bidrag finns dock kvar. Bidrag kan nu fås för natur- och kulturåtgärder (NOKÅS-bidrag) och för att stödja ädellövskogsbruk. Inom ramen för Landsbygdsprogrammet finns även möjlighet att få bidrag till åtgärder med liknande inriktning.

Skogsbruket har ett ansvar för att bevara skogslandskapets natur- och kulturmiljövärden enligt det s.k. sektorsansvaret. Ansvaret åvilar såväl myndigheter som skogsnäringen. I riksdagens beslut år 1993 angavs inte några detaljerade mål för skogspolitiken. Ansvarig myndighet, dvs. Skogsstyrel-

³ Prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252.

⁴ www.skogsstyrelsen.se

sen, fick enligt riksdagens beslut i uppdrag att ta fram sådana mål. S.k. sektorsmål utarbetades därefter av Skogsstyrelsen, i en process främst med skogsnäringen och Naturvårdsverket. Nya sektorsmål togs fram och beslutades år 2005.

Regeringen lämnade 2004 en skrivelse där man redovisade sin syn på skogspolitiken bl.a. mot bakgrund av Skogsstyrelsens uppföljning av skogspolitikens effekter (SUS2001). Grunderna för skogspolitiken låg i skrivelsen fast. Regeringen angav områden som borde prioriteras för att fortsatt förbättra genomförandet av den nationella skogspolitiken. I skrivelsen aviserades även en fördjupad, oberoende utvärdering och översyn av skogspolitiken. Därefter tillsattes Skogsutredningen 2004. Utredningen redovisade sitt arbete i betänkandena *Skog till nytta för alla?* (SOU 2005:39) och *Mervärdes-skog* (SOU 2006:81).

Regeringen lämnade därefter en ny skogspolitisk proposition (prop. 2007/08:108). Propositionen innebar att huvudinriktningen från 1993 års beslut ligger fast, men att framtida klimatförändringar i högre grad bör beaktas. Vissa mer begränsade förändringar i skogsvårdslagen föreslogs.

Som tidigare nämnts uttalade regeringen i propositionen att en sammanhållen nationell skoglig myndighet behövs för ett resurseffektivt och kvalitets-säkrat genomförande av skogspolitiken och att myndighetens lokala närvaro är viktig. Vidare bedömde regeringen att Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet bör begränsas till att omfatta sådana uppdrag som har tydligt mervärde för att nå skogspolitiska mål.

2.1 Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket. Myndigheten ska verka för att landets skogar vårdas och brukas på ett sådant sätt att de beslutade målen för skogspolitiken kan uppnås.⁵

I Skogsstyrelsens instruktion anges tjugo olika uppgifter för myndigheten. De mest centrala i detta sammanhang är att Skogsstyrelsen ska

- verka för att skogen och skogsmarken utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning,
- följa skogsbrukets utveckling och vidta lämpliga åtgärder för att följa skogsnäringen,
- leda och samordna de statliga åtgärderna på skogsbrukets område,
- ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet,
- ansvara för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljökvalitetsmålet Levande skogar,

⁵ Förordningen (2007:1046) med instruktion för Skogsstyrelsen.

- medverka i genomförandet av politiken för regional tillväxt,
- bedriva rådgivning samt informera om landets skogar och skogsbruk i syfte att främja ett rationellt skogsbruk och biologisk mångfald,
- besluta om statligt stöd till skogsbruket, samt
- i den utsträckning tillgång på medel och personal medger utföra sådana tjänster åt skogsägare som bidrar till en hållbar utveckling av skogarna.

Utöver instruktionen anges uppgifter för Skogsstyrelsen i skogsvårdslagen (1979:429) och skogsvårdsförordningen (1993:1096) samt i miljöbalken.

Enligt sin instruktion har Skogsstyrelsen rätt att bedriva uppdragsverksamhet. För denna gäller dock vissa begränsningar, t.ex. får uppdragsverksamhet endast bedrivas om det finns synnerliga skäl om verksamheten innebär rotpoststämpling, skogsbruksåtgärder, avverkning inklusive gallring och röjning samt skötseluppdrag för annan part med avseende på skogsproduktion.

År 2006 blev Skogsstyrelsen en så kallad enmyndighet, genom att de tidigare självständiga, regionala skogsvårdsstyrelserna gick upp i myndigheten. Skogsstyrelsen, vars huvudkontor finns i Jönköping, leds sedan den 1 januari 2008 av en styrelse med fullt ansvar.

I den nya myndigheten finns fem regioner med totalt 40 distrikt. Antalet distrikt har minskat från 43 vid bildandet av enmyndigheten till dagens 40. Skogsavdelningen och Administrativa avdelningen arbetar stödjande och är geografiskt spridda i landet. T.ex. är en gemensam redovisningsenhet, som bl.a. hanterar löneadministrationen i myndigheten, centraliserad till Sollefteå. Expertis i olika skogliga frågor kan finnas på skilda platser i landet.

2.2 Uppdrag om skogsägarnas myndighetskontakter

I sitt regleringsbrev för år 2009 gavs Skogsstyrelsen i uppdrag att utreda skogsägarnas myndighetskontakter. Uppdraget innebär att

- analysera och föreslå hur relevant information om skogsbruket från andra myndigheter på ett mer effektivt sätt kan tillhandahållas skogsägare, och
- föreslå i vilka skogliga frågor, utöver Skogsstyrelsens egna, som myndigheten skulle kunna ha ett samordningsansvar för skogsägare ("en dörr in") och på vilket sätt detta skulle kunna ske.

Skogsstyrelsen ska i arbetet samråda med berörda myndigheter. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2009.



Enligt uppdraget till Statskontoret ska avstämningar göras med Skogsstyrelsen angående uppdraget om skogsägarnas myndighetskontakter. Då Skogsstyrelsens uppdrag ska avrapporteras efter det att Statskontoret redovisat den första delen av uppdraget blir det främst i den andra delen av Statskontorets uppdrag som Skogsstyrelsens förslag kan beaktas.

3 Skogsverksamheten på Gotland

3.1 Beskrivning av försöket

I propositionen *Den regionala samhällsorganisationen* (1996/97:36) föreslog regeringen ett försök med vidgad samordnad länsförvaltning vid Länsstyrelsen i Gotlands län. Försöket innebar att Länsarbetsnämnden och Skogsvårdsstyrelsen på Gotland skulle inordnas i Länsstyrelsens organisation. Två huvudargument anfördes för förändringen: att bevara myndigheternas ledningsfunktioner – och i förlängningen sysselsättningen – på ön samt att få fram möjliga synergier mellan nämnda verksamheter.⁶

Ursprungligen var försöket med vidgad samordnad länsförvaltning tänkt att genomföras under perioden 1998 t.o.m. 2002. Därefter har riksdagen beslutat förlänga försöket i två omgångar, först t.o.m. år 2006 och därefter t.o.m. år 2010.⁷ Av budgetpropositionen för år 2010 framgår att regeringen inte avser förlänga försöket vidare.

Försöksverksamheten har sedan den inleddes utgjort en betydande andel av Länsstyrelsens totala verksamhet – år 2007 närmare hälften (47 procent). Försökets arbetsmarknadspolitiska del avbröts fr.o.m. den 1 januari 2008. Sedan dess omfattar försöket endast skogsverksamheten. Denna, som omfattar såväl myndighetsuppgifter som uppdragsverksamhet, utgör en fjärdedel av Länsstyrelsens totala verksamhet, sett till både årsarbetskrafter och kostnader (inkl. OH), dvs. 39 miljoner kronor av 141 miljoner kronor. Genom försöket, och även förändringar inom detta, har verksamheten vid Länsstyrelsen i Gotlands län under det senaste decenniet haft både en skiftande omfattning och annorlunda innehåll, inriktning och intäktsbild (lägre anslag, högre bidrag) än övriga länsstyrelser.

Under försökets gång har skogsfrågorna alltmer integrerats i Länsstyrelsens organisation och verksamhet. I takt med detta har chefsansvaret för skogsfrågorna blivit mindre tydligt, samtidigt som kontakten och samverkan med Skogsstyrelsen också har minskat. Den organisatoriska tillhörigheten till Länsstyrelsen förefaller alltså ha fördjupats, medan den kompetensmässiga kopplingen till Skogsstyrelsen har försvagats. Denna utveckling noteras bl.a. i SOU 2008:103 och bekräftas i våra intervjuer med stf. landshövding, personal inom skogsverksamheten vid Länsstyrelsen samt chefen för Skogsstyrelsens östra region.

Denna utveckling kan också noteras i hanteringen och utvecklingen av det avtal som vid försökets början upprättades mellan Länsstyrelsen i Gotlands län och Skogsstyrelsen. I avtalet regleras frågor om rättigheter och skyldig-

⁶ Statskontoret 2005:18, *Fristående eller integrerade myndigheter på Gotland. Utvärdering av Länsarbetsnämndens och Skogsvårdsstyrelsens inordnande i Länsstyrelsen* s. 15.

⁷ SOU 2008:103, *Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland?*, s. 15–16.

heter, ekonomiska förutsättningar samt samarbete och samverkan. Från att inledningsvis ha varit ett levande dokument har avtalet under försöksverksamhetens utveckling i praktiken kommit att få en allt mer undanskymd roll. Efter att avtalet mellan Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen i Gotlands län löpte ut den 31 december 2006 dröjde det till november 2008 innan ett nytt samarbetsavtal kom till stånd. Vid samma tidpunkt slöt myndigheterna en överenskommelse avseende samverkan inom de skogliga åtgärderna i Landsbygdsprogrammet 2007–2013. Under frånvaron av avtal var följaktligen regleringen av Länsstyrelsens tillgång till bl.a. Skogsstyrelsens IT-stöd och kompetensutveckling bristfällig. Under denna period har Länsstyrelsen i Gotlands län haft tillgång till Skogsstyrelsens IT-stöd i form av bl.a. ärendehanteringssystemet Kotten. Däremot har man inte haft tillgång till Skogsstyrelsens mer kvalificerade IT-stöd.

Enligt SOU 2008:103 har den bristfälliga kontakten mellan Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen medfört att Gotland inte på ett tillfredsställande sätt tagit del av den skogliga utveckling som skett inom Skogsstyrelsen, med avseende på bl.a. teknik, rutiner och personalens kompetensutveckling.

Under den tolvårsperiod som försöket med en vidgad samordnad länsförvaltning på Gotland pågått har verksamheten följts upp vid flera tillfällen. I en utvärdering av försöket från år 2005 konstaterar Statskontoret att det regionalpolitiska syftet kan sägas ha uppnåtts, i och med att försöksverksamheten inneburit att statliga jobb bevarats på Gotland.⁸ Enligt Statskontoret har också de av regeringen eftersträlvade synergieffekterna delvis uppnåtts, främst mellan områdena skogsvård och naturvård. Möjligheterna att realisera synergieffekter har dock klart försämrats genom att ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna överfördes från Länsstyrelsen till Gotlands kommun fr.o.m. den 1 juli 1997.⁹

År 2008 utvärderades försöket med utgångspunkt i att skogspolitiken ska kunna genomföras likvärdigt i hela landet.¹⁰ Sett till de skogliga regionala sektorsmålen och distriktpolytaxen¹¹ menar utredaren att Länsstyrelsen i Gotlands län har ”bedrivit en skogspolitik som ligger i linje med landet i övrigt”.¹² Skogsfrågornas integrering i Länsstyrelsens organisation innebär också att de sätts i ett vidare samhällsperspektiv, där skogspolitiken vägs mot andra politikområden. Att skogsfrågorna delats upp på olika team i organisationen sägs emellertid försämra möjligheterna till avvägningar mellan de två jämförbara skogspolitiska målen, produktion och miljö. Enligt utredaren finns också betydande svårigheter med att utvärdera hur försöket påverkat skogspolitikens genomförande. Som skäl för detta anförs bl.a.

⁸ Statskontoret 2005:18, *Fristående eller integrerade myndigheter på Gotland. Utvärdering av Länsarbetsnämndens och Skogsvårdsstyrelsens inordnande i Länsstyrelsen*, s. 106.

⁹ *Ibid*, s. 9.

¹⁰ SOU 2008:103, *Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland?*

¹¹ Skogsstyrelsens D-polytax (distriktpolytax) är en inventeringsmetod som utvecklats för att ge användbara data kring det skogliga tillståndet på lokal nivå.

¹² SOU 2008:103, *Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland?*, s. 9.

Länsstyrelsens redovisningsprinciper för skogsverksamheten, otydliga mål för försöket, svagt stöd från berörda myndigheter och departement samt en bristfällig uppföljning av skogspolitiken från Skogsstyrelsens och Regeringskansliets sida.¹³ Slutligen framhåller utredaren att den ännu ej avgjorda frågan om hur staten ska organisera sig på den regionala nivån är central för hur skogspolitiken lämpligen bör organiseras på Gotland.

3.2 Länsstyrelsen i Gotlands län

Gotland är Sveriges minsta län, sett till befolkningen, och har en av de minsta länsstyrelserna. Detta gäller för såväl intäkter (141 miljoner kronor år 2008) som personalens storlek (129 årsarbetskrafter samma år).

Länsstyrelsen i Gotlands län har i grunden samma uppgifter som andra länsstyrelser, nämligen att:

- svara för den statliga förvaltningen i länet,
- verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn tas till regionala förhållanden och förutsättningar,
- arbeta sektorsövergripande och inom sitt ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser,
- främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet och vid behov underrätta regeringen, samt
- ansvara för de tillsynsuppgifter som beslutats av riksdagen respektive regeringen.¹⁴

Dessa uppgifter berör en mängd olika sakområden, bl.a. naturvård, miljö- och hälsoskydd, kulturmiljö, social omvårdnad, jämställdhet och begravningsombud för att nämna några.

Länsstyrelsen i Gotlands län skiljer sig emellertid från andra länsstyrelser genom att den endast har en kommun att ha tillsyn över, ge råd till och samverka med samt genom sina uppgifter inom skogspolitiken.

De skogspolitiska uppgifterna innebär att Länsstyrelsen i Gotlands län – i den omfattning som regeringen bestämmer – ska fullgöra de uppgifter som i andra delar av landet ligger på Skogsstyrelsen.¹⁵

¹³ Bristfällig redovisning och uppföljning av bl.a. den skogliga verksamheten har även påtalats av Riksrevisionen (Revisionspromemoria Dnr 32-2008-0586) samt i Statskontorets myndighetsanalys av Länsstyrelsen i Gotlands län (2009:10).

¹⁴ 1–2 §§ förordningen (2007:825) med instruktion för länsstyrelserna.

¹⁵ Enligt lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län. Skogsstyrelsens uppgifter framgår av förordningen (2007:1046) med instruktion för Skogsstyrelsen. Se även kapitel 2 i föreliggande rapport.

Vid försöksverksamhetens start överfördes 4 358 000 kronor¹⁶ från Skogsstyrelsens anslag till Länsstyrelsen i Gotlands län. År 2008 tilldelades Länsstyrelsen, enligt uppgift från Finansdepartementet, 5 153 000 kronor med anledning av skogsverksamheten. I detta ingår en extra tilldelning med anledning av arbetet med kvalitetsmålet Levande skogar. Medlen utgör del av Länsstyrelsens förvaltningsanslag och är ej öronmärkta för skogsverksamheten.

Utöver detta utgår bidrag från Skogsstyrelsen till Länsstyrelsen för kostnader gällande hanteringen av statligt stöd och för utbetalning av ersättning till skogsägare i form av biotopskydd, naturvårdsavtal m.m. Bidraget uppgår år 2008 till en summa av 5 553 000 kronor.¹⁷ Länsstyrelsen har även erhållit sammanlagt 400 000 kronor från anslag 41:2 Ap 1 avseende rådgivning (200 000 kronor) och rådgivning inom mark och vatten (200 000 kronor) samt 91 000 kronor avseende produktionsrådgivning.¹⁸ Det innebär att Länsstyrelsen i Gotlands län år 2008 fick ett totalt anslag på 11 197 000 kronor för skogsverksamheten på Gotland.

Skogsverksamheten omfattar myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet. Uppdragsverksamheten står för tre fjärdedelar av kostnaderna i skogsverksamheten för Länsstyrelsen i Gotlands län. Enligt Länsstyrelsen bedrivs uppdragsverksamheten med full kostnadstäckning. Den bedrivs på affärsmässiga grunder, hålls ekonomiskt åtskild från övrig verksamhet och bedrivs i ett separat team. Länsstyrelsens uppdragsverksamhet på skogsområdet är relativt sett betydligt mer omfattande än den som bedrivs av Skogsstyrelsen. Intäkterna från uppdragsverksamheten är tre gånger större på Gotland än de intäkter Skogsstyrelsen har i ett genomsnittligt län (år 2008).¹⁹

Inom ramen för Länsstyrelsens uppdragsverksamhet anvisas personer till arbetsträning, rehabilitering och sysselsättning, i samarbete med Arbetsförmedlingen, Gotlands kommun och Försäkringskassan. I uppdragsverksamheten utförs även tjänster åt enskilda skogsägare och åt Länsstyrelsens egna team.²⁰

År 2005 införde Länsstyrelsen i Gotlands län en teambaserad organisation och ett nytt internt styrsystem. Teamorganisationen är indelad i en strategisk och en operativ nivå. På den strategiska nivån återfinns bl.a. länsledningen och ett ledningsteam, bestående av Länsstyrelsens fyra chefer, som styr verksamheten genom uppdrag till ett antal operativa team. Syftet med den nuvarande organisationsformen är, enligt Länsstyrelsens hemsida (2009-10-20), att tydliggöra och förenkla beslutsvägar, att främja flexibilitet och sam-

¹⁶ Budgetpropositionen för år 1998, prop. 1997/98:1.

¹⁷ Skogsstyrelsens årsredovisning år 2008.

¹⁸ Ibid, s. 67.

¹⁹ Statskontoret 2009:10, *Länsstyrelsen i Gotlands län – en myndighetsanalys*, s. 62–63.

²⁰ Ibid, s. 10.

verkan samt att tillvarata kunskap på bästa sätt och minska sårbarheten i verksamheten.

I Länsstyrelsens organisation ingår sexton team med alltifrån tre till femton medarbetare. Antal team, teamens storlek och deras inriktning kan emellertid variera beroende på t.ex. förändringar i nationella uppdrag eller gotländska förutsättningar. År 2008 var skogsfrågorna uppdelade på tre team: skogsbruk (åtta medarbetare), naturvård (elva medarbetare) och uppdragsverksamhet (åtta medarbetare i grundteamet och därtill ytterligare sex personer knutna till teamet med särskilda uppdrag).²¹

Länsstyrelsen har inte gjort någon strukturerad utvärdering av teamorganisationen och dess arbetssätt. Enligt Statskontorets myndighetsanalys från år 2009 är det därför oklart i vilken utsträckning och omfattning syftet med en teambaserad organisation i realiteten uppnåtts. Enligt Statskontoret fullgör Länsstyrelsen visserligen i huvudsak sina kärnuppgifter. Men den ansträngda ekonomin och det omfattande omställningsarbetet har tydligt påverkat verksamheten, särskilt med avseende på ledningens strategiska arbete. Enligt myndighetsanalysen finns också brister i Länsstyrelsens interna styrning, kontroll och redovisning av bl.a. den skogliga uppdragsverksamheten. Vidare har Statskontoret mött varierande omdömen om hur Länsstyrelsen fungerar, såväl internt som i olika externa målgrupper. Bl.a. riktar Svenska kyrkan på Gotland och Lantbrukarnas Riksförbund kritik mot Länsstyrelsens sätt att hantera skogsfrågorna.²²

Länsstyrelsen har hörsammat kritiken, som också ligger i linje med synpunkter framförda i SOU 2008:103. I dag är frågorna fördelade på två team: skogsbruk (tolv medarbetare) och uppdragsverksamhet (elva medarbetare). Från och med oktober 2009 har de två skogsteamerna förts samman under en skogschef. Med anledning av den ansträngda ekonomin har Länsstyrelsen också genomfört personalminskningar, motsvarande ca 30 årsarbetskrafter sedan år 2007 utöver de neddragningar som gjordes i samband med att arbetsmarknadsfrågorna fördes över till Arbetsförmedlingen. Länsstyrelsen har också flyttat till mindre centralt belägna kontorslokaler. Effekten av denna besparing kommer enligt Länsstyrelsen att synas först i årsredovisningen för år 2009.

3.3 Länsstyrelsen utan skogliga frågor

Verksamheten vid Länsstyrelsen i Gotlands län har under det senaste decenniet genomgått stora förändringar. Länsstyrelsens organisation och verksamhet expanderade kraftigt efter att försöket med samordnad länsförvaltning inletts den 1 januari 1998. När arbetsmarknadsdelen i försöket avbröts den 1 januari 2008, reducerades samtidigt Länsstyrelsens totala verksamhet med

²¹ SOU 2008:103, *Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland?*, s. 41–42.

²² Statskontoret 2009:10, *Länsstyrelsen i Gotlands län – en myndighetsanalys*, s. 8–9.

närmare en fjärdedel sett till kostnader och årsarbetskrafter. Genom att skogsfrågorna överförs till Skogsstyrelsen den 1 januari 2011 står Länsstyrelsen inför en minskning med ytterligare drygt en fjärdedel av verksamheten. Regeringen har därtill beslutat att överföra länsstyrelsernas uppgifter inom området körkort och yrkestrafik till Transportstyrelsen fr.o.m. den 1 januari 2010. Vid samma tidpunkt ska även länsstyrelsernas uppgifter gällande tillsyn och tillstånd inom socialtjänsten temporärt tas över av Socialstyrelsen i väntan på att en ny tillsynsmyndighet bildas.

I Statskontorets intervjuer har företrädare för Länsstyrelsen uttryckt en oro för att Länsstyrelsen efter alla förändringar ska få för liten omfattning på sin verksamhet för att kunna kvarstå som en egen sammanhållen myndighet. Överförandet av skogsfrågorna har i detta sammanhang givits särskild vikt av de intervjuade. Länsstyrelsen kan komma att ytterligare beskåras i samband med att vissa av länsstyrelsernas verksamhetsområden koncentreras vid ett mindre antal länsstyrelser. Det föreligger bl.a. ett förslag om att jordbruksstödet ska koncentreras till och administreras i sju regioner i landet, vilket skulle innebära att Länsstyrelsen i Västmanlands län tar över verksamhet från bl.a. Gotland.

Hos Länsstyrelsen finns också en oro för att personalen inom den skogliga uppdragsverksamheten ska minska när ansvaret förs över till Skogsstyrelsen. Detta mot bakgrund av att Skogsstyrelsen bedriver en relativt sett betydligt mindre uppdragsverksamhet än Länsstyrelsen. Skärpta regler kring Skogsstyrelsens och Länsstyrelsens uppdragsverksamhet (fr.o.m. den 1 januari 2009) kan vidare leda till att verksamheten får mindre omfattning och annan inriktning än i dag.

I intervjuerna med Statskontoret har företrädare för Länsstyrelsen också påpekat att de tjänster som de idag köper via interndebitering från den egna uppdragsverksamheten – i huvudsak skötsel av reservat – i framtiden måste upphandlas från externa utförare. Länsstyrelsen menar att Skogsstyrelsens overhead är högre än Länsstyrelsens. Om Skogsstyrelsen anlitas för dessa tjänster kan det, enligt Länsstyrelsen, innebära ökade kostnader.

Enligt Länsstyrelsen blir också myndighetens overheadkostnader tunga att bära när skogsverksamheten försvinner. För att kunna avgöra riktigheten i detta krävs dock, som framhölls i Statskontorets myndighetsanalys av Länsstyrelsen från våren 2009,²³ att man först gör en detaljerad analys av vad den skogliga verksamheten – framför allt uppdragsverksamheten – betyder för Länsstyrelsens ekonomi och overheadkostnader. Statskontoret konstaterar att befintliga data inte möjliggör en sådan detaljerad analys inom ramen för den nu aktuella utredningen. Statskontoret har i genomförandet av sitt uppdrag bl.a. haft svårt att få en tydlig bild av uppdragsverksamhetens intäkter och kostnader. Det är också oklart vilken overhead verksamheten belastas med och hur den beräknas.

²³ Statskontoret 2009:10, *Länsstyrelsen i Gotlands län – en myndighetsanalys*, s. 69.

Länsstyrelsen har också framfört att dagens skogliga kompetens är viktig för andra angränsande områden, t.ex. kultur- och naturvård, och att dessa kan påverkas negativt när skogsfrågorna försvinner från myndigheten. Viss ärendehantering där myndigheten i dag har såväl samlad kompetens som upparbetade rutiner och ett välfungerande samarbete riskerar enligt Länsstyrelsen att försvåras och fördröjas. Enligt Länsstyrelsen försvåras också en effektiv samordning med andra politikområden, inklusive Landsbygdsprogrammet.²⁴ Viss osäkerhet föreligger därtill vad gäller den fortsatta tillgången till olika databaser, bl.a. för hantering av kartsnitt. Det är information som i dag finns inom Länsstyrelsen, men som fr.o.m. år 2011 kommer att delas upp på två olika myndigheter. Däremot bedömer Länsstyrelsen att förändringen inte medför ”någon dramatisk försämring” vad avser skogs politikens genomförande.

3.4 Skogsstyrelsens planer för Gotland

När försöket med den vidgade samordnade länsförvaltningen inte förlängs innebär det att följande uppgifter förs över från Länsstyrelsen till Skogsstyrelsen.

Myndighetsuppgifter	Uppdragsverksamhet
<ul style="list-style-type: none"> - Tillstånd till avverkning/avverkningsanmälan - Tillsyn enligt skogsvårdslagen och miljöbalken - Inventeringar (t.ex. nyckelbiotoper) - Miljömålsarbete - Områdesskydd (biotopskyddsområden och naturvårdsavtal) - Beslut om bidrag (NOKÅS, ädellövskog, landsbygdsprogrammet) - Rådgivning 	<ul style="list-style-type: none"> - Uppdrag från Länsstyrelsen, t.ex. naturvård och kulturmiljövård - Uppdrag från andra myndigheter, t.ex. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunen - Uppdrag från enskilda skogsägare

Skogsstyrelsens planer för hur skogspolitiken på Gotland ska genomföras när myndigheten övertar ansvaret från Länsstyrelsen framgår bl.a. i SOU 2008:103, bilaga 3, samt i Skogsstyrelsens yttrande rörande samma betänkande (Dnr 2008/6591).

Skogsstyrelsen planerar att bilda ett distrikt, med en distriktsledning, på Gotland. Distriktet knyts preliminärt till Skogsstyrelsens Region Öst och blir därmed regionens elfte distrikt. Av Skogsstyrelsens förslag framgår att myndigheten avser att överta skogsverksamheten i sin helhet. Det innebär att överföringen från Länsstyrelsen till Skogsstyrelsen innefattar såväl

²⁴ Länsstyrelsen i Gotlands län, Remissvar 2009-09-25 över *Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland?* (SOU 2008:103). Dnr 100-7604-08.

myndighets- som uppdragsverksamhet – med nuvarande uppdragsvolym – samt all personal verksam i dessa.

De kompetenser Skogsstyrelsen bedömer behövs för hantering av myndighetsuppgifterna i ett Gotlandsdistrikt är skogsskötsel, lagstiftning (SVL och MB), naturvård, nyckelbiotoper, ädellöv, sociala värden skogsskador samt mark och vatten. Enligt Skogsstyrelsen finns ett behov av fortbildning inom skogens sociala värden samt en förstärkning av kompetensen inom lagtillämpning. Skogsstyrelsen aviserar även en möjlighet att utnyttja befintlig kompetens på Gotland inom myndighetens nationella stödavdelningar med stationering på Gotland.

Skogsstyrelsen anser sig ha god beredskap för övertagandet av skogverksamheten från Länsstyrelsen. Myndigheten framhåller att skogsverksamheten på Gotland kan införlivas i redan befintliga system och rutiner, vad gäller bl.a. styrning, uppföljning, kompetensutveckling, administration och IT samt i Skogsstyrelsens nya Återväxtrutin.²⁵

Vad gäller resursfördelning menar Skogsstyrelsen att myndighetens fördelningsmodell inte kan tillämpas utan modifiering på ett Gotlandsdistrikt. Hänsyn måste tas till Gotlands speciella biologiska, landskapsmässiga, kulturmässiga och geografiska förhållanden samt till senare års förändringar i skogspolitiken, såsom ökad betoning av skogens sociala värden. Skogsstyrelsen har dock inte angett enligt vilken modell ett Gotlandsdistrikt kommer att tilldelas medel framöver.

Vidare bedömer Skogsstyrelsen att det initialt krävs extra resurser och insatser för bl.a. personalutbildning och andra anpassningar. Enligt myndigheten har nämligen skogsverksamheten på Gotland, genom den fleråriga försöksverksamheten, hamnat vid sidan av den teknik-, rutin- och kompetensutveckling som skett inom Skogsstyrelsen.

Att Skogsstyrelsen tar över de gotländska skogsfrågorna bedöms av myndigheten medföra ett antal möjligheter och positiva effekter:

- Inrättandet av en distriktsledning innebär en tydligare markering och ”bärrare” av skogsfrågorna på Gotland.
- En tydligare styrning och samordning av skogspolitiken uppnås.
- Bättre förutsättningar för att de skogspolitiska målen – produktion och miljö – hanteras likvärdigt och för att skogspolitiken bedrivs enhetligt och rättssäkert över hela Sverige.

²⁵ Skogsstyrelsens Återväxtrutin innebär att avverkningsanmälningar och uppgifter om vilka återväxtåtgärder som har utförts eller som planeras utföras uppgår och hanteras i ett enhetligt system för hela landet/regionen.

- Den svenska skogspolitiken gagnas av ovanstående samtidigt som Gotlands särart och den kompetens och erfarenhet som finns hos personalen på Gotland tas tillvara.
- Uppföljningen av skogspolitiken ges bättre förutsättningar nationellt såväl som regionalt/lokalt.
- Specialanpassningar och dubblerade system vad gäller IT, uppföljningsaktiviteter, kompetensutveckling, administration m.m. kan undvikas.
- Utveckling av organisation och verksamhet kan ske mer rationellt, effektivt och samordnat med övriga Skogsstyrelsen.
- En sammanhållen skoglig myndighet ger möjlighet att omprioritera de skogspolitiska resurserna utifrån regionala och lokala behov.

Skogsstyrelsen menar att ovan nämnda faktorer skapar förutsättningar för minskade kostnader och arbetsinsatser samt tydligare fokus på – tillika ett effektivare genomförande av – det skogspolitiska uppdraget.

Skogsstyrelsen konstaterar också att samarbetet mellan länsstyrelserna och Skogsstyrelsens olika distrikt generellt sett har utvecklats positivt och att det finns goda förutsättningar för ett bra samarbete med Länsstyrelsen i Gotlands län. Hur nationell och regional/lokal samverkan mellan Skogsstyrelsen och andra myndigheter, bl.a. länsstyrelserna, kan främjas och utvecklas är vidare en central aspekt i Skogsstyrelsens pågående uppdrag avseende skogsägarnas myndighetskontakter.

4 En kostnadseffektiv skogsverksamhet?

Regeringens avsikt att inte förlänga försöksverksamheten innebär att skogsfrågorna ska återföras till Skogsstyrelsen fr.o.m. den 1 januari 2011. Enligt uppdraget ska Statskontoret bl.a. föreslå hur de skogspolitiska uppgifterna på Gotland därefter kan utföras så kostnadseffektivt som möjligt.

Statskontorets ambition i denna del av uppdraget har varit att jämföra kostnadseffektivitet i den skogsverksamhet som bedrivits inom ramen för Länsstyrelsen i Gotlands län respektive Skogsstyrelsen, åren 2006–2008, som underlag och referenspunkt för bedömning. I syfte att få fram uppgifter om kostnadseffektiviteten i respektive myndighet har vi sökt studera verksamhetens resultat – vilket kan göras i termer av t.ex. måluppfyllelse, effekt och/eller samhällsnytta – och verksamhetens kostnader samt relationen dem emellan. Tydliga skillnader i ett sådant underlag kan peka mot mer specifika områden och åtgärder av vikt för en så kostnadseffektiv skogsverksamhet som möjligt framöver.

Det finns emellertid flera omständigheter som försvårar en sådan jämförelse. En sådan är att jämförelsen gäller en försöksverksamhet (Länsstyrelsen) och en permanent verksamhet (Skogsstyrelsen) – verksamheter som också har delvis olika inriktning. Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen har därtill genomgått omställningsarbete – men vid olika tidpunkter. Myndigheterna har också olika redovisningsprinciper och saknar ett gemensamt system för resultatmått.

Länsstyrelsen i Gotlands län särredovisar inte skogsverksamheten (försöksverksamhet). Redovisningen av den skogligen verksamhetens kostnader och resultat följer istället Länsstyrelsens redovisningsprinciper i övrigt. Det blir därmed svårt att utläsa vilka skogsverksamhetens faktiska kostnader – inklusive overhead – är. Detsamma gäller driftskostnad per årsarbetskraft liksom hur den beräknas i skogsverksamheten och i olika delar av densamma. Det underlag som Länsstyrelsen lämnat på Statskontorets förfrågan har inte gett svar på de oklarheter som föreligger. Vad gäller uppdragsverksamheten, som ska vara självfinansierad, går det heller inte att ur Länsstyrelsens årsredovisning utläsa hur verksamhetens tjänster finansieras och om intäkterna täcker kostnaderna.

Länsstyrelsens redovisning skiljer sig vidare från Skogsstyrelsens i flera avseenden. Förutom de redan nämnda gäller det också redovisningen av indikatorer på verksamhetens måluppfyllelse, vilket försvårar en bedömning av densamma. När det gäller att bedöma måluppfyllelsen i en verksamhet finns dessutom svårigheter av mer generell karaktär. Det är t.ex. inte okomplicerat att operationalisera och mäta verksamhetens resultat. Att avgöra huruvida en effekt eller ett utfall är resultat av en specifik verksamhet kan även det vara svårt. Därtill kan det ta tid innan man får och kan mäta en viss effekt.

Att Skogsverksamheten i såväl Länsstyrelsen som i Skogsstyrelsen – utöver myndighetsverksamhet – innefattar uppdragsverksamhet är ytterligare en komplicerande faktor. Förutom svårigheter att utläsa kostnader, intäkter och overhead för uppdragsverksamheten (av redovisningsskäl) innebär uppdragsverksamhetens olika inriktning och dimensionering i respektive myndigheter begränsade möjligheter att jämföra denna verksamhetsdel. Inom myndighetsdelen kompliceras frågan vidare av olika ärendetyper och av att det råder tillståndsplikt i avverkningsärenden på Gotland, medan anmälningsplikt, som inte kräver tillstånd, gäller i samma typ av ärenden i större delen av övriga landet. Detta och andra Gotlandsspecifika förhållanden gör att det, enligt uppgifter från Skogsstyrelsen, inte finns något distrikt som är jämförbart med ett framtida Gotlandsdistrikt.

Statskontoret konstaterar sammanfattningsvis att det, utifrån det underlag för analys som Statskontoret haft tillgång till inom ramen för detta uppdrag, är svårt att dra några säkra slutsatser om kostnadseffektiviteten.

Mot denna bakgrund resonerar vi i det följande om möjliga slutsatser som kan dras utifrån övergripande verksamhetsdata från de båda myndigheterna.

Utifrån Länsstyrelsens och Skogsstyrelsens årsredovisningar för år 2008 har vi studerat driftskostnad per årsarbetskraft i respektive organisation. Vi har tittat på dels hur denna kostnad ser ut i dag, dels hur den utvecklats under åren 2006–2008.

Statskontoret konstaterar att år 2006 hade Skogsstyrelsen en betydligt högre driftskostnad per årsarbetskraft än Länsstyrelsen i Gotlands län i sin helhet. Tre år senare, år 2008, har Länsstyrelsen en något högre driftskostnad per årsarbetskraft än Skogsstyrelsen. Det omvända förhållandet beror på att Länsstyrelsens kostnad ökar under åren 2006–2008, medan Skogsstyrelsens kostnad sjunker kraftigt under samma period. Särskiljer vi skogsverksamheten från Länsstyrelsens övriga verksamhet år 2008 och jämför den med Skogsstyrelsen samma år blir skillnaden i driftskostnad per årsarbetskraft mellan de båda myndigheterna än större. Med avseende på såväl myndighetsverksamhet som uppdragsverksamhet har Skogsstyrelsen år 2008 lägre kostnad per årsarbetskraft än Länsstyrelsen. I Skogsstyrelsen sjunker vidare kostnaden i båda verksamheterna åren 2006–2008, medan verksamheternas kostnader i Länsstyrelsen stiger under samma period.

Statskontoret har haft svårt att bilda sig en uppfattning om måluppfyllelsen (verksamhetens resultat) i Länsstyrelsens skogsverksamhet och hur den förhåller sig till måluppfyllelsen i Skogsstyrelsens motsvarande verksamhet. Vi har dock inte funnit något som tyder på att uppfyllelsen av skogliga mål på Gotland skulle skilja sig på något anmärkningsvärt sätt från övriga landet.²⁶ Givet att detta stämmer så indikerar Länsstyrelsens högre och stigande driftskostnader respektive Skogsstyrelsens lägre och sjunkande driftskost-

²⁶ Jfr SOU 2008:103, *Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland?*



nader per årsarbetskraft, en alltmer kostnadseffektiv skoglig verksamhet i Skogsstyrelsen under den aktuella perioden.

Statskontoret har i sin övergripande analys inte funnit några indikationer på att den skogspolitiska verksamheten på Gotland skulle bli dyrare eller mindre kostnadseffektiv när verksamheten förs över till och bedrivs av Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsens bedömning, att man genom överföringen uppnår en överlag mer enhetlig och effektiv skogspolitisk verksamhet, bl.a. genom en tydligare styrning, centralisering av vissa funktioner och utveckling av gemensamma IT-system och IT-stöd, förefaller rimlig. Statskontorets samlade bedömning är därmed att det finns goda förutsättningar för att den skogspolitiska verksamheten på Gotland kommer att kunna utföras på ett kostnadseffektivt sätt framöver. I denna bedömning har vi inte tagit ställning till hur överföringen av skogsfrågorna till Skogsstyrelsen påverkar samordningen med andra politikområden på regional nivå då detta ligger utanför Statskontorets uppdrag.

Statskontoret ser vidare olika framtida samverkansmöjligheter mellan Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen i Gotlands län som kan komma att bidra till ett kostnadseffektivt utförande av skogliga frågor. Dessa diskuteras nedan.

5 Samordningsmöjligheter på Gotland

Det faktum att Gotland är ett av de minsta länen har betydelse när det gäller förutsättningarna för samordning. Till exempel påverkar det hur stor bemanning man rimligen kan ha i de båda organisationerna. Detta gäller i synnerhet för Länsstyrelsen, medan Gotland inte skulle vara ett ovanligt litet distrikt inom Skogsstyrelsen. Mot denna bakgrund blir frågor om kompetensförsörjning av särskild betydelse för såväl Länsstyrelsen som Skogsstyrelsen. Skulle det visa sig vara svårt att upprätthålla kompetens i frågor av gemensamt intresse för de båda myndigheterna kan en kompletterande lösning vara att samverka kring kompetensförsörjning. Därigenom skulle kompetens kunna delas mellan myndigheterna, genom att personer som är anställda i den ena myndigheten under en del av sin arbetstid utför arbete åt den andra myndigheten.

De uppgifter som förs över från Länsstyrelsen till Skogsstyrelsen när försöksverksamheten upphör har redovisats i avsnitt 3.4. Att uppgifterna går över till Skogsstyrelsen innebär samtidigt att personal med kompetens att utföra dessa uppgifter också går över från Länsstyrelsen till Skogsstyrelsen. Det kan t.ex. innebära att Länsstyrelsen inte lika enkelt har tillgång till den skogliga kompetens som behövs för den kvarvarande verksamheten i och med överföringen till Skogsstyrelsen. Vice versa finns kompetens i Länsstyrelsen, t.ex. i kulturmiljöfrågor som Skogsstyrelsen har behov av i sin verksamhet.

5.1 Förutsättningar för uppgiftsfördelning och samverkan mellan myndigheter

Som en grund för den fortsatta diskussionen ska här förutsättningarna för uppgiftsfördelning mellan myndigheter och samverkan mellan dem tas upp.

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL, har statliga myndigheter en allmän serviceskyldighet. Denna skyldighet är begränsad till det egna verksamhetsområdet. Det finns dock en bestämmelse som säger att om en medborgare av misstag vänder sig till fel myndighet så bör den myndigheten hänvisa honom till rätt myndighet. Bestämmelsen innebär ingen plikt att lämna någon hjälp eller vägledning som faller under den andra myndighetens ansvar.

Vidare finns det enligt 6 § FL en allmän skyldighet för myndigheterna att samverka. Myndigheter ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Den hjälp myndigheter ska lämna varandra kan vara av många olika slag. Det kan t.ex. vara att svara på remisser, informella kontakter (per telefon eller vid möten) och låna ut handlingar. Bestämmelsen innebär inte något hinder för att myndigheterna samverkar även i frågor

där samverkan inte är obligatorisk. Syftet är att underlätta enskildas kontakt med förvaltningen.

När det gäller fördelningen av uppgifter mellan myndigheter uppstår två frågor, dels vilket utrymme regeringen har att fördela om uppgifter mellan myndigheterna, dels vilket utrymme myndigheterna har att mellan sig på eget initiativ fördela om uppgifter. I detta sammanhang bör man också skilja på ärenden som är av servicekaraktär och sådana som innebär myndighetsutövning.

Regeringen utformar förvaltningsorganisationen inom de ramar som bestäms av riksdagens anslagsbeslut. Riksdagen kan dock i lag ange vilken myndighet som ska utföra uppgifterna. I dessa fall har regeringen ingen möjlighet att, utan särskilt bemyndigande, avvika från den beslutade uppgiftsfördelningen. I de fall riksdagen inte fattat beslut om vem som ska utföra en viss uppgift ligger det inom regeringens så kallade restkompetens enligt 8 kap. 13 § regeringsformen att fördela uppgifterna inom den statliga förvaltningen.

Regeringen fördelar uppgifter genom myndigheternas instruktioner och genom andra förordningar på olika sakområden. Ett annat sätt att styra myndigheternas arbete är att ge dem uppdrag. Detta kan ske i regleringsbrevet eller i särskilda beslut.

Regeringens styrning är bindande för myndigheterna. Myndigheter kan inte på eget initiativ utan författningsstöd genom avtal åta sig att utföra tjänster eller ärenden som inte ligger inom myndighetens uppgifter enligt dess instruktion och övriga författningar som styr dess verksamhet. För att en myndighet på eget initiativ ska få överlåta sina egna uppgifter till andra myndigheter eller utföra uppgifter för andra myndigheters räkning krävs därför författningsstöd. Detta gäller oavsett om uppgifterna innefattar myndighetsutövning eller inte.

Detta hindrar dock inte myndigheter att samverka så länge det sker inom ovan angivna ramar. Enligt förvaltningslagen är det som nämnts i stället ett generellt åliggande för myndigheter att samverka.

5.2 Lokala förutsättningar för samarbete

Måluppfyllelsen i Skogsstyrelsens respektive Länsstyrelsens verksamheter är svår att mäta, då det till viss del handlar om effekter utanför organisationerna eller om att bedöma beslutens underlag och kvalitet. Vi räknar här även in hur väl myndigheternas kontakter med allmänheten – i detta fall främst skogsägare – fungerar. P.g.a. att frågan om måluppfyllelse är svårbedömd diskuterar Statskontoret här hur förutsättningarna för en ökad måluppfyllelse kan förbättras genom samverkan mellan myndigheterna.

I intervjuer på Länsstyrelsen har förslag getts om att Skogsstyrelsen, när man övertagit ansvaret för skogsverksamheten, skulle kunna lägga ut uppdrag på Länsstyrelsen att utföra hela skogsverksamheten. Statskontoret bedömer att detta inte skulle vara i linje med regeringens uttalande i den senaste skogspolitiska propositionen om en sammanhållen nationell skoglig myndighet. Vidare torde en sådan lösning behöva författningsstöd. Det är alltså inte en fråga enbart för de berörda myndigheterna.

När det gäller kontakterna med skogsägare kan det finnas både för- och nackdelar med att Skogsstyrelsen får en representation på Gotland. Fördelar med dagens organisation är att det nu är samma myndighet som skogsägaren ska vända sig till oavsett om det är en fråga som i övriga landet antingen hanteras av Skogsstyrelsen eller länsstyrelsen. I inledningen av försöket var skogsägarna ovana vid att vända sig till Länsstyrelsen i skogliga frågor. Det kan inte uteslutas att det blir en motsvarande reaktion när skogsfrågorna återgår till Skogsstyrelsen, även om det kan antas vara ett övergående problem. Ett sätt att begränsa problemet med att skogsägarna kan ha svårt att veta vem de ska vända sig till är att myndigheterna är lokaliserade intill varandra. De kan då dela reception, vilket gör att besökare kan få hjälp att hitta rätt. Vid kontakt på andra sätt (t.ex. via telefon eller Internet) är det viktigt att informationen till skogsägarna blir tydlig när det gäller vilken myndighet som har ansvar för vilka frågor.

I sakverksamheten finns flera frågor där Skogsstyrelsen behöver samverka med Länsstyrelsen. Vi ska här diskutera några exempel på detta.

När det gäller områdesskydd för skyddsvärd skog har Skogsstyrelsen och länsstyrelsen ett gemensamt ansvar för att målen för miljökvalitetsmålet Levande skogar nås. För detta område finns gemensamma strategier på såväl nationell som regional nivå.²⁷ Länsstyrelsen i Gotlands län har haft ansvar för att ta fram den regionala strategin på Gotland, medan det arbetet i andra län skett i samverkan mellan länsstyrelsen och Skogsstyrelsen. Länsstyrelserna ansvarar för bildande av naturreservat, medan Skogsstyrelsen ansvarar för biotopskyddsområden och naturvårdsavtal. Skyddsarbetet ska följa den gemensamma strategin och ske i samverkan med varandra. Detta har enligt våra intervjuer på Länsstyrelsen fungerat mycket smidigt på Gotland eftersom alla skyddsinstrument funnits i samma organisation. Länsstyrelsen bedömer att det också skulle vara en fördel att arbeta integrerat (dvs. med alla tillgängliga skyddsinstrument) med områdesskydd när nya instrument för detta introduceras.²⁸

Statskontoret konstaterar att arbetet med områdesskydd kommer att delas upp mellan Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen. Detta är en arbetsfördelning som finns i övriga län i dag. Genom att arbetet med områdesskydd i dag är

²⁷ Naturvårdsverket/Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skog*.

²⁸ Prop. 2008/09:214, *Hållbart skydd av naturområden*.

integrerat finns goda förutsättningar att det i fortsättningen kommer att fungera väl, även om det organisatoriskt delas. Goda personkontakter har upparbetats under försöksperioden, vilket kommer att underlätta samverkan mellan Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen framöver.

Ett sätt att behålla denna integrerade verksamhet skulle dock kunna vara att även i fortsättningen hantera alla frågor om områdesskydd i en organisation. Ska så ske kan dessa frågor antingen samlas på Länsstyrelsen eller i Skogsstyrelsen. Denna möjlighet diskuteras vidare i avsnitt 6.2.

Ärenden enligt Miljöbalken kommer framöver att handläggas av såväl Länsstyrelsen som Skogsstyrelsen, medan Skogsstyrelsen har ansvar för att tillämpa skogsvårdslagen. I många av dessa ärenden krävs antingen tillgång till information från den andra myndigheten eller samråd kring bedömningar. Att detta sker på ett smidigt sätt utan att denna samverkan formaliseras i onödan är av stor betydelse för kostnadseffektiviteten. Även handläggningen av ansökningar om bidrag enligt det nyligen startade Landsbygdsprogrammet kräver samverkan mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelsen. Som nämnts finns i dag ett avtal mellan Länsstyrelsen i Gotlands län och Skogsstyrelsen hur samverkan kring Landsbygdsprogrammet ska ske.

Även i handläggningen av olika ärenden bör det vara en fördel med den integration som försöksverksamheten inneburit. Åtminstone så länge den personal som arbetat under försöket är kvar bör de kontakter som skapats underlätta den fortsatta samverkan mellan Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen.

Det uppdrag Skogsstyrelsen har för att underlätta skogsägarnas myndighetskontakter kan komma att resultera i förslag som kan påverka hur myndigheterna ska samverka framöver i sådana kontakter. Skogsstyrelsens förslag kan också innebära samverkan mellan Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen utöver vad som diskuteras här.

Sammantaget bör ett eget distrikt inom Skogsstyrelsen för den skogliga verksamheten på Gotland på sikt innebära en större tydlighet gentemot skogsägarna vad gäller specifikt skogliga frågor. Samtidigt finns det risk för en otydlighet för skogsägarna, åtminstone i ett inledningskede, hur ansvarsfördelningen är mellan Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen.

5.3 Driftskostnader

För att kunna bedöma kostnadseffektiviteten när det gäller olika samordningsåtgärder behöver man veta dels hur kostnaderna påverkas, dels vilka resultat som kan uppnås i genomförandet givet de resurser som finns att tillgå. Med resultat kan t.ex. avses måluppfyllelse, effekt eller samhällsnytta. Exempel på sådana resultat kan vara att beslutsunderlag blir mer

fullständiga med en bredare beredning, att beslutens kvalitet höjs, men också att skogsägarnas kontakter med myndigheterna underlättas.

De kostnader som olika samordningsåtgärder kan påverka och aktualisera är driftskostnader respektive omställningskostnader.

Driftskostnaderna delas här in i hyror och lokalanknutna kostnader, personalkostnader samt administration.

Hyra och lokalanknutna kostnader

I dag bedriver Länsstyrelsen sin skogliga myndighetsverksamhet i kontorslokaler en bit utanför centrala Visby (Visborgsallén), där även Länsstyrelsens övriga verksamhet finns. Uppdragsverksamheten bedrivs i en särskild lokal i samma område, Visborgs slätt. Man förfogar även över en lokal i Hemse.

Statskontoret bedömer att det finns två lösningar som kan vara aktuella för lokalerna när skogsverksamheten bildar ett distrikt inom Skogsstyrelsen. Den ena är att den personal som arbetar med myndighetsuppgifterna sitter kvar i nuvarande lokaler och att uppdragsverksamheten använder sina nuvarande lokaler. Det innebär att Länsstyrelsen och Skogsstyrelsens myndighetsverksamhet även i fortsättningen kommer att vara samlokaliserade. Samtidigt innebär det att Skogsstyrelsens myndighets- respektive uppdragsverksamhet hålls lokalmässigt åtskilda. Detta kan ur förvaltningspolitisk synvinkel vara en fördel för att hålla isär myndighets- och uppdragsverksamhet.

Den andra lösningen är att Skogsstyrelsen flyttar till egna lokaler för att samla sin personal. På så sätt ges Skogsstyrelsen en tydligare identitet på Gotland när uppgifterna förs tillbaka till myndigheten.

En översiktlig bedömning är att kostnaderna för alternativen inte bör skilja sig åt i någon större utsträckning, förutsatt att nya lokaler inte har ett mer centralt läge än de nuvarande. En nackdel med egna lokaler för Skogsstyrelsen är dock att samverkan mellan Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen inte underlättas i samma utsträckning som vid gemensam lokalisering. Som redan nämnts bör det dock även med skilda lokaler finnas relativt goda möjligheter till samverkan, även om det ger praktiska fördelar att finnas i samma lokaler.

Vid en samlokalisering underlättas även möjligheten att utnyttja vissa gemensamma funktioner som reception, vaktmästeri och bibliotek. Om detta är möjligt även med olika lokalisering är svårt att bedöma i dagsläget. Det beror på hur långt avståndet mellan Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen i så fall blir.

Personalkostnader

Personalkostnaderna beror främst på hur stor bemanning Skogsstyrelsen respektive Länsstyrelsen har. I viss utsträckning kan även personalkostnaderna påverkas av behovet av att rekrytera (eller behålla) viss specialkompetens. Förutsatt att dagens bemanning bör inte personalkostnaderna påverkas.

Det kan dock inte uteslutas att viss kompetens, som i dag finns samlad inom Länsstyrelsen, behöver finnas i båda organisationerna. Detta kan då innebära att en dubbling av kompetens behövs inom t.ex. naturvård, kulturmiljö, extern och intern information och kommunikation samt juridik. Om denna situation uppstår innebär det högre totala personalkostnader.

En möjlighet att hålla nere personalkostnaderna när viss specialkompetens behövs i båda organisationerna, men i begränsad omfattning, kan vara att samverka kring detta. Olika möjligheter till samverkan kring specialistkompetens diskuteras i nästa kapitel.

Administration

När skogsverksamheten på Gotland bildar ett distrikt inom Skogsstyrelsen innebär det att skogsverksamheten på Gotland administrativt knyts till Skogsstyrelsen.

Skogsstyrelsen har centraliserat sin löne- och ekonomiadministration till Sollefteå. Vissa länsstyrelser i södra Sverige har också en samordning av sin löneadministration. Länsstyrelsen i Gotlands län ingår dock för närvarande inte i denna samordning. Ett skäl till det är att man nu avviker från övriga länsstyrelser genom att verksamheten även inrymmer skogliga frågor. När skogsverksamheten förs över till Skogsstyrelsen ökar förutsättningarna för Länsstyrelsen att delta i länsstyrelsernas samordnade löneadministration. Samtidigt kan det betyda att personalbehovet då minskar vid Länsstyrelsen. Vidare har länsstyrelserna numera en gemensam redovisningsmodell, även om varje länsstyrelse för närvarande sköter sin egen redovisning.

Sammantaget gör det att en samordning av löne- och ekonomiadministrationen mellan Länsstyrelsen i Gotlands län och Skogsstyrelsens distrikt på Gotland inte är rationell p.g.a. den centralisering som skett inom Skogsstyrelsen och i viss utsträckning mellan länsstyrelser.

Med ett Gotlandsdistrikt inom Skogsstyrelsen behövs inga specialanpassningar av IT-stödet som varit nödvändiga när de skogliga uppgifterna utförs av Länsstyrelsen. Samma lösningar som används inom Skogsstyrelsen i övrigt kan användas på Gotland. Det kan noteras att Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen nu planerar att i början av år 2010 införa verksamhetsstöd (NAVET) för skogsverksamheten inom Länsstyrelsen som överensstämmer med stödet inom Skogsstyrelsen.

Även länsstyrelserna har en gemensam IT-lösning. Länsstyrelsen i Västra Götalands län är ansvarig för denna och äger alla system. Härifrån köper övriga länsstyrelser, inklusive Länsstyrelsen i Gotlands län, denna tjänst.

Både Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen är i sina respektive verksamheter beroende av information som finns i den andra organisationen. I stor utsträckning handlar det om information som kan analyseras i geografiska informationssystem. Det kan också handla om andra uppgifter, t.ex. uppgifter i tidigare ärenden. Möjligheten för Skogsstyrelsen att ta del av uppgifter i Länsstyrelsens arkiv är av stor vikt för en effektiv ärendehantering.

Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen på Gotland kan samverka när det gäller bilar genom att myndigheterna har en gemensam bilpool. Det kan också prövas om andra myndigheter kan ingå i en sådan bilpool.

Den skogligen uppdagsverksamheten utför för närvarande uppdrag åt andra enheter/team inom Länsstyrelsen, t.ex. natur- och kulturmiljövård. Sådana uppdrag har lagts på uppdragsverksamheten utan konkurrensutsättning via upphandling. När uppdragsverksamheten förs över till Skogsstyrelsen kan Länsstyrelsen få högre kostnader för administration om man väljer att upphandla de tjänster myndigheten i dag köper från den egna uppdragsverksamheten. Upphandling av dessa tjänster kan innebära att andra utförare lägger anbud, vilket innebär att det inte är självklart att den nuvarande uppdragsverksamheten får uppdraget. Länsstyrelsen är dock inte tvungen att genomföra upphandling enligt lagen om offentlig upphandling om man vänder sig direkt till Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet, då det i så fall sker inom staten.

Vid intervjuer på Länsstyrelsen har uppgetts att Skogsstyrelsen har högre OH-kostnader än Länsstyrelsen, vilket skulle innebära att Länsstyrelsens kostnader för de tjänster som beställs blir högre om Länsstyrelsen även i fortsättningen anlitar uppdragsverksamheten. Statskontoret konstaterar att uppdragsverksamheten både i Skogsstyrelsen och vid Länsstyrelsen ska bedrivas utifrån principen om fullkostnadstäckning. Statskontoret har utifrån de uppgifter vi haft tillgång till om kostnader för verksamheten vid de båda myndigheterna inte någon grund för att anta att kostnaderna skulle bli högre när Skogsstyrelsen ansvarar för uppdragsverksamheten. Vilken kostnad Länsstyrelsen får efter en upphandling är dock i dag inte möjligt att ta ställning till, eftersom det kan uppstå konkurrens vid upphandlingen som kan påverka prisnivån.

5.4 Omställningskostnader

De omställningskostnader som skulle kunna uppstå för Länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen när ansvaret för de skogligen uppgifterna förs över till Skogsstyrelsen gäller

- lokalkostnader
- övertalighet
- kompetensutveckling
- införande av IT-stöd
- ändring av administrativa rutiner
- flyttkostnader

Särskilda lokalkostnader p.g.a. överföringen av ansvaret till Skogsstyrelsen kan uppstå för Länsstyrelsen om Skogsstyrelsen väljer att samla all sin personal i nya lokaler om det leder till tomma lokaler för Länsstyrelsen. Nuvarande kontrakt för Länsstyrelsens kontorslokaler går ut den 31 december 2012. Denna eventuella omställningskostnad bör därmed inte vara aktuell för Länsstyrelsen efter detta datum under förutsättning att myndigheten kan förhandla fram ett hyreskontrakt som motsvarar det då aktuella lokalbehovet. Om Skogsstyrelsen väljer att flytta till andra lokaler innebär det också flyttkostnader för Skogsstyrelsen.

För närvarande är den personal som arbetar med skogliga uppgifter lokaliserad på två platser. Uppdragsverksamheten har särskilda lokaler som är anpassade för dess behov, medan ”myndighetsdelen” är integrerad med den övriga Länsstyrelsen.

Väljer Skogsstyrelsen att inte flytta till egna lokaler, utan att lokalisera myndighetsdelen tillsammans med Länsstyrelsen, uppstår inga omställningskostnader för lokaler.

När Skogsstyrelsen tar över ansvaret för de skogliga uppgifterna från Länsstyrelsen förs all personal som i huvudsak arbetar med skoglig verksamhet över till Skogsstyrelsen genom s.k. verksamhetsövergång. Det ligger därefter på Skogsstyrelsen att bedöma vilken personal myndigheten behöver för att bedriva verksamheten på önskvärt sätt. Statskontoret har därför inte underlag för att bedöma om det kommer att uppstå övertalighet.

Vi kan dock konstatera att Skogsstyrelsen beräknat ett personalbehov som är mindre än den personal som i dag arbetar med de skogliga uppgifterna på Länsstyrelsen, enligt Länsstyrelsens årsredovisning 2008.²⁹ Där uppges att antalet årsarbetskrafter år 2008 var 23,43. Enligt uppgift från Länsstyrelsen var tolv personer anställda i myndighetsverksamheten och elva i uppdragsverksamheten under år 2008. Utöver det kan tilläggas att fem personer arbetade under en mindre del av sin arbetstid åt skogsverksamheten. Tillsammans motsvarade det knappt en årsarbetskraft.

Skogsstyrelsens beräknade personalbehov inom myndighetsuppgifter respektive uppdragsverksamheten är 7,1 respektive 9 heltidstjänster, dvs. totalt 16,1 heltidstjänster.

²⁹ Skogsstyrelsens beräkningar redovisas i SOU 2008:103, *Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland?* bilaga 3.

Det kan dock nämnas att Skogsstyrelsen öppnar för möjligheten att den kompetens och erfarenhet som personalen på Gotland har kan komma till nytta inom Skogsstyrelsens nationella stöдавdelningar, men med placering på Gotland. Det kan i så fall minska risken för övertalighet.

När anställda på Länsstyrelsen förs över till Skogsstyrelsen kan det också innebära att personalbehovet på Länsstyrelsen minskar när det gäller myndighetsgemensamma funktioner t.ex. inom administrationen. Det ligger i det fallet på Länsstyrelsen att bedöma sitt personalbehov.

Skulle övertalighet uppstå kan det innebära kostnader för åtgärder till stöd för övertalig personal. Detta kan således drabba båda myndigheterna.

Vissa kostnader uppstår inledningsvis när skogsverksamheten övergår till Skogsstyrelsen. Inom Skogsstyrelsen har en utveckling skett av verksamheten som Länsstyrelsen i Gotlands län inte alltid haft möjlighet att ta del av. När den skogliga verksamheten ska bedrivas i ett distrikt inom Skogsstyrelsen finns därför behov av kompetensutveckling. Det handlar då såväl om användning av Skogsstyrelsens IT-stöd som andra rutiner och metoder. Länsstyrelsen har inte heller haft tillgång till allt teknikstöd som övriga landet haft. Även här uppstår kostnader när detta ska införas. Ytterligare en kostnad i samband med överföringen gäller det ändrade ansvaret för löne- och ekonomiadministrationen. När så sker uppstår visst merarbete under en övergångsperiod.

6 Förslag till samordning

Statskontorets utgångspunkt är att den skogliga verksamheten på Gotland förs över från Länsstyrelsen och bildar ett distrikt inom Skogsstyrelsen. Enligt uppdraget ska Statskontoret föreslå hur denna förändring kan genomföras så kostnadseffektivt som möjligt.

De förslag som här lämnas syftar därför till att antingen begränsa kostnaderna eller nå ett bättre resultat. I flera fall kan båda syftena nås.

Utgångspunkten för förslagen framgår av föregående kapitel.

Skogsstyrelsen kan begränsa de gemensamma kostnaderna genom att lokalisera sin verksamhet till de lokaler som nu hyrs av Länsstyrelsen. På så sätt kan det undvikas att Länsstyrelsen får hyreskostnader för lokaler som inte längre behövs, liksom kostnader för Skogsstyrelsen för flytt till andra lokaler.

I intervjuer med ledning och personal på Länsstyrelsen lyfts en gemensam lokalisering fram som en mycket viktig faktor för en fortsatt god samverkan mellan Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen. Från Skogsstyrelsens sida har framförts att om man har goda kontakter mellan myndigheterna, har lokaliseringen inte någon avgörande betydelse.

Vid en samlokalisering finns möjligheter att dela vissa gemensamma funktioner. Det kan handla om reception, bibliotek och vaktmästeri. Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen bör tillsammans diskutera möjligheterna till sådana gemensamma funktioner. Möjligheten att utnyttja tjänstebilar gemensamt bör också ingå i en sådan diskussion.

I kapitel 5 redovisas några områden för samverkan mellan Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen, som kan bidra till att uppnå ett bättre gemensamt resultat. När Skogsstyrelsen bildar ett distrikt på Gotland innebär det att myndighetsorganisationen på Gotland blir likadan som i övriga landet.

Med hänsyn till att Gotland är ett litet län, kan det dock möjligen bli svårt för Länsstyrelsen att upprätthålla kompetens inom alla områden som behövs för verksamheten. Detsamma kan gälla för Skogsstyrelsen. Det kan också noteras att Länsstyrelsen redan i dag har avtal med vissa andra länsstyrelser, där man överlåter uppgifter till eller anlitar personal/kompetens från andra länsstyrelser.

Tillgång till tillräcklig kompetens kan upprätthållas på tre skilda sätt för Länsstyrelsen respektive Skogsstyrelsen.

1. Rekrytering till den egna organisationen.
2. Samverkan mellan Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen på Gotland.
3. Samarbete med andra länsstyrelser respektive andra delar av Skogsstyrelsen.

Vid behov av viss kompetens är det mest naturligt att fundera på möjligheterna att förstärka den egna organisationen. Det kan dock vara problem att rekrytera rätt kompetens. Även om så kan ske, kan det sammantaget bli onödigt höga kostnader p.g.a. dubblering av kompetens om rekrytering sker i båda myndigheterna. Ett annat alternativ, som redan i dag tillämpas inom Skogsstyrelsen respektive mellan länsstyrelser är att förstärka kompetensen genom samverkan med andra geografiska regioner.

Statskontoret menar även att det andra alternativet bör finnas med och övervägas i de fall viss specialkompetens inte kan eller är lämplig att upprätthålla inom båda organisationerna. Således bör i enskilda fall prövas om samverkan är ett lämpligt sätt att tillgodose respektive organisations kompetensbehov. En sådan överenskommelse får då vägas mot de övriga alternativen.

Även frågan om hur skogsägarnas kontakter med myndigheterna på Gotland kan underlättas bör diskuteras mellan Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen. Två huvudskäl finns för ett samarbete med detta syfte. För det första kan en viss osäkerhet uppstå om vem skogsägarna ska vända sig till när ansvaret för skogsfrågorna förs över från Länsstyrelsen till Skogsstyrelsen. Det andra skälet är att det i handläggningen av olika ärenden kan vara bra att klargöra såväl mellan myndigheterna som externt hur ansvars- och arbetsfördelningen ser ut mellan Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen. Skogsstyrelsens uppdrag att underlätta skogsägarnas myndighetskontakter kan, liksom erfarenheterna från försöksverksamheten, ge ett underlag när detta diskuteras mellan myndigheterna.

En viktig grund för ett gott resultat i respektive myndighets verksamhet är god tillgång till relevant och aktuell information. Med nuvarande organisation har det varit självklart att ha tillgång till information oavsett om den ursprungligen kommer från skogsverksamheten eller andra delar av Länsstyrelsen. Myndigheterna på Gotland bör försäkra sig om att detta informationsutbyte fortsätter även om verksamheterna bedrivs i två skilda myndigheter. I föregående kapitel har nämnts att Skogsstyrelsen kommer att vara beroende av att ha tillgång till uppgifter i Länsstyrelsens arkiv. Hur detta ska ske bör regleras i en överenskommelse mellan Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen.

Ett av syftena med försöksverksamheten på Gotland har varit att uppnå synergieffekter i verksamheten genom att integrera den skogliga verksamheten med traditionell länsstyrelseverksamhet. Statskontoret har i denna utredning inte gjort någon genomgång av i vilka ärenden dessa synergier har uppstått. I många ärendetyper ska dock den andra myndigheten höras. Att tillhöra samma organisation eller samlokalisering underlättar denna typ av kontakter.

I de intervjuer vi genomfört har några verksamhetsområden nämnts där samverkan bedöms som särskilt viktig. Det är

- områdesskydd (naturvård)
- Landsbygdsprogrammet
- ”vattenärenden” i skog (t.ex. dikesrensning, markavvattning)
- kultur- och miljövård inklusive NOKÅS-bidrag
- nyckelbiotoper, skog
- samråd enligt 12:6 miljöbalken

Som nämndes i föregående kapitel har det upplevts som en stor fördel att hantera alla frågor om områdesskydd i en och samma organisation. När Skogsstyrelsen bildar ett distrikt på Gotland överförs ansvaret för de instrument som Skogsstyrelsen ansvarar för till detta distrikt. Detta innebär att Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen behöver ha en väl fungerande samverkan för att bl.a. diskutera prioriteringar, val av instrument etc. Statskontoret ser ingen anledning till att en sådan samverkan inte skulle fungera på ungefär samma sätt på Gotland som i övriga landet.

Utifrån erfarenheterna i försöksverksamheten kan dock ett annat alternativ för arbetet med områdesskydd övervägas. De fördelar som enligt de intervjuade nu uppnås genom att samla allt arbete med områdesskydd i samma organisation kan uppnås även efter att de skogliga uppgifterna på Gotland förts över till Skogsstyrelsen. Det kan då handla om att antingen låta Länsstyrelsen behålla hela ansvaret för områdesskyddet eller att Länsstyrelsens delar förs över till Skogsstyrelsen. Skulle en sådan lösning väljas kan Statskontoret se argument för båda dessa alternativ. T.ex. har Skogsstyrelsen det övergripande ansvaret för miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Länsstyrelsen har å andra sidan ansvar för det arealmässigt och ekonomiskt största instrumentet (naturreservat) i genomförandet av uppsatta arealmål för skydd av värdefulla skogar. Till det kommer att Länsstyrelsen även ansvarar för skydd av andra naturtyper.

Statskontoret konstaterar samtidigt att en överföring av uppgifter mellan myndigheter som innebär att beslut fattas av en annan myndighet än den som utsetts som ansvarig kräver författningsstöd. Det finns dock inget som hindrar att förberedelserna för beslut sker i samverkan eller med stöd från annan myndighet. I den andra delen av uppdraget till Statskontoret avser vi

ytterligare överväga samverkan mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelser när det gäller områdesskydd.

I övrigt är det viktigt att komma överens om hur olika ärendetyper ska hanteras och hur samverkan bör gå till. En överenskommelse bör slutas mellan Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen i Gotlands län med utgångspunkt i erfarenheterna av försöksverksamheten och de förslag som lämnas av Skogsstyrelsen i uppdraget om att underlätta myndighetskontakterna för skogsägarna.

6.3 Förslag i sammanfattning

De förslag som här lämnats berör en eller flera av följande tre kategorier:

- begränsa tillfälliga kostnader
- begränsa löpande kostnader
- förbättra resultatet i verksamheterna

Förslag som begränsar tillfälliga kostnader gäller samlokalisering av Länsstyrelsen och Skogsstyrelsens myndighetsverksamhet. Detta är även positivt ur verksamhetssynpunkt.

Löpande kostnader som kan begränsas gäller gemensamma funktioner som reception, bibliotek och vaktmästeri. Vidare kan även tjänstebilar utnyttjas gemensamt.

Förslag som främst inriktas på verksamheternas resultat är att Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen bör träffa en överenskommelse om samverkan. En sådan överenskommelse kan gälla kontakter med skogsägare, gemensam kompetensförsörjning, tillgång till information och arkiv, samverkan i olika ärenden som t.ex. områdesskydd, Landsbygdsprogrammet, kultur- och miljövård samt samråd enligt miljöbalken.

Referenser

Dagens Nyheter (Debatt) 2009-01-28, "Regeringen öppnar nu för nya storregioner". Debattinlägg undertecknat av alliansens partiledare.

ESV 2007:33, *Gemensamma lösningar för effektivare administration.*

Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer (2007)

Länsstyrelsen i Gotlands län:

Remissvar 2005-06-14 över Delbetänkande över utvärdering och översyn av Skogsvårdsorganisationen (SOU 2005:39 *Skog till nytta för alla?*). (Dnr 100-2484-05)

Remissvar 2009-09-25 över *Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland?* (SOU 2008:103). (Dnr 100-7604-08)

Årsredovisning 2008. (Dnr 100-856-09).

Naturvårdsverket/Skogsstyrelsen, Nationell strategi för formellt skydd av skog.

Riksrevisionen, Revisionspromemoria 2008-10-07 *Löpande granskning – intern kontroll.* (Dnr 32-2008-0586)

Skogsstyrelsen:

Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter SUS 2001 (Meddelande 1-2002)

Remissvar 2009-03-19, över *Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland?* (SOU 2008:103). (Dnr 2008/6591)

Årsredovisning 2008.

Statskontoret 2005:18, *Fristående eller integrerade myndigheter på Gotland. Utvärdering av Länsarbetsnämndens och Skogsvårdsstyrelsens inordnande i Länsstyrelsen.*

Statskontoret 2009:10, *Länsstyrelsen i Gotlands län – en myndighetsanalys.*

www.lansstyrelsen.se/Gotland

www.skogsstyrelsen.se

Offentligt tryck

Dir. 2009:62, *Översyn av statlig regional förvaltning m.m.*

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

Förordning (2007:825) med instruktion för länsstyrelserna.

Förordning (2007:1049) med instruktion för Skogsstyrelsen.

Lag (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län.

Skogsvårdslagen (1979:429)

Skogsvårdsförordning (1979:791)

Proposition 1997/98:1, Budgetpropositionen för 1998.

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

Proposition 1996/97:36 *Den regionala samhällsorganisationen.*

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

Proposition 2008/09:214, *Hållbart skydd av naturområden.*

Proposition 2009/10:20, *Transportstyrelsens verksamhet inom körkorts- och yrkestrafikområdet.*

Proposition 2009/10:1, Budgetpropositionen för 2010

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Skogsstyrelsen (Jo 2008/3942)

SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*

SOU 2008:34, *Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen.*

SOU 2008:97, *Styr samverkan – för bättre service till medborgarna.*

SOU 2008:103, *Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland?*

SOU 2009:7, *Den svenska administrationen av jordbruksstöd.*

SOU 2009:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.*

Bilaga

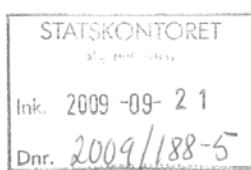
Uppdraget



Regeringsbeslut 7
2009-09-10 Jo2009/2573

Jordbruksdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM



beslut 3
[Signature]

Uppdrag om utförande av de skogspolitiska uppgifterna på Gotland när de återgår till Skogsstyrelsen

Regeringens beslut

Regeringen avser att återföra de skogspolitiska uppgifterna på Gotland till Skogsstyrelsen från länsstyrelsen när försöket med vidgad samordnad länsförvaltning löper ut den 31 december 2010.

Statskontoret ska, efter samråd med Länsstyrelsen i Gotlands län och Skogsstyrelsen, föreslå hur de skogspolitiska uppgifterna på Gotland, när de återförs till Skogsstyrelsen, kan utföras så kostnadseffektivt som möjligt. Statskontoret ska undersöka vilka fördelar som kan vinnas genom samordning med länsstyrelsen. Detta samtidigt som medborgarperspektivet beaktas så att skogsägare i möjligaste mån kan ha kontakt med en myndighet samtidigt som Skogsstyrelsens lokala förankring behålls. I arbetet ska avstämningar med Skogsstyrelsen angående uppdraget om Skogsägarnas myndighetskontakter ((Jo2008/3942(delvis)) göras.

I arbetet ska möjligheter till samlokalisering, gemensamma funktioner och möjligheter till ett utvecklat samarbete mellan länsstyrelsen och Skogsstyrelsen på Gotland utredas.

I en andra del av uppdraget ska Statskontoret föreslå vilka delar av den lösning som föreslås för Gotland som är möjlig att tillämpa i andra delar av landet.

Betänkandet Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland? (SOU 2008:103) ska tas som utgångspunkt för arbetet. De förutsättningar som anges i betänkandet för att utveckla genomförandet av de skogspolitiska uppgifterna på Gotland ska utgöra ett underlag för arbetet.

2

Regeringen betonade i den skogspolitiska propositionen, som lämnades för ett år sedan, att "en sammanhållen nationell skoglig myndighet är viktig för ett resurseffektivt och kvalitetssäkrat genomförande av skogspolitiken". Den bedömningen utgör en grund för Statskontorets uppdrag.

Statskontoret ska hålla arbetstagarorganisationerna vid länsstyrelsen respektive Skogsstyrelsen informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra sina synpunkter.

Redovisning av uppdraget

Ett förslag om hur de skogspolitiska uppgifterna på Gotland ska utföras ska redovisas till Regeringskansliet (Jordbruksdepartementet) senast den 30 november 2009. Den andra delen av uppdraget, som omfattar förslag till vilka delar av den lösning som föreslås för Gotland som är möjlig att tillämpa i andra delar av landet, ska redovisas till Regeringskansliet (Jordbruksdepartementet) senast den 1 mars 2010. Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Jordbruksdepartementet) underrättat om arbetet.

Bakgrund

I Gotlands län pågår under perioden 1 januari 1998–31 december 2010 en försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning (lag [1997:1144] om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län och förordning [2005:1191] om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län). Inledningsvis omfattade försöket ett samarbete mellan Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsarbetsnämnden och dåvarande Skogsvårdsstyrelsen på Gotland. Länsarbetsnämnden lämnade försöket den 1 januari 2008 när den nya nationella Arbetsmarknadsmyndigheten bildades. Den kvarvarande försöksverksamheten innebär att Skogsstyrelsens regionala uppgifter utförs av Länsstyrelsen i Gotlands län.

I regeringens proposition En skogspolitik i takt med tiden (2007/08:108), gjorde regeringen bedömningen att skogspolitikens mål bör kunna genomföras likvärdigt i hela landet. Regeringen bedömde därför att en utvärdering borde genomföras av hur försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län påverkar genomförandet av skogspolitiken.

I detta syfte tillkallade regeringen landshövdingen Eva Eriksson som särskild utredare och i december 2008 lämnade hon sitt betänkande Hur ska



skogspolitiken genomföras på Gotland? (SOU 2008:103). Betänkandet har remitterats.

På regeringens vägnar


Eskil Erlandsson


Lotta Möller

Kopia till

Justitiedepartementet/ Gransk
Finansdepartementet/SF
Finansdepartementet/ESA
Skogsstyrelsen
Länsstyrelsen i Gotlands län