



Naturvårdsverket - en granskning utifrån ekonomistyrningsdokumenten

Naturvårdsverket en granskning

Ett uppdrag utfört av Ekonomistyrningsverket

Datum: 2008-05-28

Dnr: 52-390/2008

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Nils Eklund

Förord

I denna undersökning har expert Nils Eklund varit projektledare. I arbetet har expert Håkan Dahlström, utredare Johan Brandt och utredare Niclas Renck deltagit.

Innehåll

NATURVÅRDSVERKET EN GRANSKNING	2
FÖRORD	3
INNEHÅLL	3
1 SAMMANFATTNING	3
2 INLEDNING	3
2.1 Bakgrund	3
2.1.1 ESV:s uppdrag	3
2.2 Förutsättningar och metod	3
2.3 Avgränsningar och disposition	3
3 VAD ÄR EN VÄLSKÖTT MYNDIGHET?	3
3.1 Utgångspunkt - den svenska styrmodellen	3
3.2 Regeringens styrning med dokument	3
3.2.1 Verksförordning – Myndighetsförordning	3
3.2.2 Instruktion	3
3.2.3 Regleringsbrev	3
3.2.4 Regleringsbrevet centralt för regeringens styrning	3
3.3 Ett värderingsproblem	3
4 RESULTAT AV NATURVÅRDSVERKETS ARBETE	3
4.1 Analys av årsredovisningen 2006	3
4.2 Övergripande omdöme	3
4.3 Ett tillfredställande fokus på prestationer och effekter	3
4.4 Effektbegreppet används på olika sätt i olika sammanhang	3

4.5	Problematiska förutsättningar för att nå ett fåtal mål	3
4.6	Beskrivningen förefaller trovärdig, men viss skönmålning kan knappast uteslutas.....	3
4.7	Otydlig koppling mellan finansiering och resultat	3
5	EKONOMISK STANDARD	3
5.1	EA-värdet	3
5.2	NVs EA-värde	3
5.3	Revisorernas synpunkter.....	3
5.3.1	Revisorernas synpunkter på NV 2003-2007	3
5.4	Analys av väsentliga uppgifter i årsredovisningen.....	3
5.4.1	Kostnadsutveckling.....	3
5.5	Några slutsatser och frågor	3
6	NV SOM ANSVARIG FÖRVALTNINGSMYNDIGHET	3
6.1	Iakttagelser om mål och strategier	3
6.2	Generella krav	3
6.3	NVs regeringsuppdrag.....	3
6.4	Regeringens organisationsstyrning	3
7	INRE ARBETE OCH KOMPETENSFÖRSÖRJNING	3
7.1	Kostnader och nyckeltal	3
7.2	Personalfrågor	3
7.3	Lokaler.....	3
7.4	Riskhantering med avseende på bidrags utbetalning och användning.....	3
7.5	NV och särskilda verksamheter	3

8	FRÅGOR ATT DISKUTERA.....	3
9	FÖRSLAG	3
10	REFERENSER.....	3
	BILAGA 1 ORGANISATIONSSTYRNING I REGLERINGSBREV	3
	BILAGA 2 ORGANISERA MYNDIGHETSSTYRNING I EN ENHET ...	3
	BILAGA 3 PROCESSTYRNING I MILJÖPOLITIKEN.....	3
	BILAGA 3 OMORGANISATION?	3

1 Sammanfattning

Regering beslutade den 15 mars 2007 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera Naturvårdsverkets (NV) verksamhet och redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning. Utredaren har i sin tur gett Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att lämna en bedömning av hur väl NV uppfyller kriterier på en välskött myndighet, dvs. hur man uppfyller de krav som ställs på verksamheten i olika styrdokument som verksförordning, instruktion, regleringsbrev, förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.

ESVs viktigaste iakttagelse är att NVs årsredovisningar väl svarar mot de krav på information som ges i regleringsbreven. Dessa är dock inte utformade för att ge en helhetsbild av verksamheten, dess prestationer och kostnader. Det innebär att den bild som tecknas med årsredovisningen som grund med nödvändighet blir fragmentarisk. ESV har där det går försökt samla information för en mer generell bedömning. I andra fall har vi lyft fram observationer och iakttagelser som för framtiden kan vara viktiga att belysa och utveckla.

Det fragmentariska underlaget har medfört att ESV förutom de relativt säkra observationer som vi kunnat göra, de gäller i första hand NVs produktionsförmåga och de ekonomiadministrativa uppgifterna, hänvisats till tolkningsdiskussioner.

ESVs sammanvägda bedömning är att NV väl fullgör sina uppgifter, man hushåller väl med statens medel, man uppfyller de allmänna krav som idag ställs på en statlig myndighet. Ekonomiadministrationen bedöms som godkänd men med några frågetecken. Det finns också frågor om hur NV prioriterar och hur man bedriver förnyelsearbete.

ESVs rekommendation är att den framtida årsredovisningen bör utvecklas så säkrare bedömningar av NV och dess verksamhet kan göras. De olika verksamheternas kostnader ska kunna visas och följas. Den interna styrningen och kontrollen ska utvecklas. En bör internrevision inrättas.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Regering beslutade den 15 mars 2007 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera NVs verksamhet och redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning. Utredaren ska analysera NVs verksamhet, resurser och resultat och redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning. Underlaget ska bl.a. innehålla

1. en genomgång och analys av NVs verksamhet jämfört med de uppgifter verket har enligt författning, enligt regleringsbrev och andra regeringsbeslut samt i EU-arbetet och internationellt,
2. en analys av NVs resurser, beträffande såväl ekonomi som kompetens och andra förutsättningar för verket att fullfölja sina uppgifter, och
3. en analys och bedömning av om verkets hittillsvarande verksamhet och arbetssätt varit och är effektiva i förhållande till verkets uppgifter

Utredningsuppdraget har motiverats med flera skäl, omvärldsförändringar, en uttalad förvaltningspolitisk ambition att göra fördjupade prövningar, en granskning från Riksrevisionen med kritik mot verksamhetens styrning och dess prioriteringar samt indikationer på att resurserna inte räcker för mängden åtaganden.

2.1.1 ESV:s uppdrag

ESVs undersökning avser hur väl Naturvårdsverket uppfyller kriterier som brukar känneteckna en välskött myndighet och hur myndigheten kan bedömas efter en genomgång av budgetdokument samt uppföljnings- och planeringsmaterial. ESV:s material och bedömningar syftar till att ge underlag för punkterna 2 och 3 enligt ovan.

2.2 Förutsättningar och metod

ESVs utgångspunkt är relevanta bestämmelser i RF. Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning (RF 1 kap. 4 § 2 st.) Statens medel får inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Riksdagen anslår medel för angivna ändamål (RF 9 kap. 2-3 §§). Även lagen om statsbudget reglerar frågor om ansvar för myndigheternas verksamhet och resultat. Regeringen ska för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden (Lag (1996:1059) om statsbudgeten 2 §.).

Undersökningen bygger på en genomgång av två slags statliga dokument. Ur normerande och styrande dokument lyfter vi fram krav och kriterier som gäller för statliga myndigheter i allmänhet och Naturvårdsverket i synnerhet. I rapporterade och redovisande samt bedömande dokument samlar vi information som belyser hur väl NV fyller upp krav och motsvarar kriterier.

Det gäller då dels styrdokument som budgetunderlag, myndighetsförordningen, instruktionen, regleringsbrev, förordning om årsredovisning och budgetunderlag, dels dokument som årsredovisning, budgetunderlag, revisionsberättelser och –rapporter som ekonomiadministrativ värdering.

Förutsättningen för undersökningen är några bestämmelser i Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) samt deras koppling till bestämmelser statliga medels användning i kapitlet om Finansmakten i RF.

I FÅB skriver regeringen om årsredovisningen att den kortfattat ”ska ge underlag för regeringens, prövning eller budgetering av myndighetens verksamhet” (1 kap. 3 § 3 st.). Vidare; ”Årsredovisningen ska avse all verksamhet som regeringen ansvarar för, oavsett hur verksamheten finansieras eller i vilken form verksamheten bedrivs” (1 kap. 4. §). Vidare föreskriver regeringen att årsredovisningens delar ska upprättas som en helhet och ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat samt av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning” 2 kap. 6 §.

I årsredovisningen ska myndigheten redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav på återrapportering som regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut (3 kap. 1 §). ESVs föreskrift till paragrafen anger vidare att myndigheten ska kommentera de resultat som redovisas och redogöra för väsentliga externa och interna förhållanden, t.ex. omvärldsförändringar, organisatoriska förändringar etc., som har påverkat resultaten. I förordningen finns också ett krav på redovisning av förhållanden av väsentlig betydelse för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten (2 kap. 4 § 3st.).

ESV sammanfattar ovanstående så att en myndighet ska kunna bedömas med utgångspunkt i det som redovisas i årsredovisningen. En tolkning som stöds av det faktum att årsredovisningen i sin helhet granskas av Riksrevisionen med avseende på bl.a. tillförlitlighet.

För att sammanfatta utgångspunkten. Regeringen har ett ansvar inför riksdagen för hur man styr en verksamhet. Myndigheten har ett ansvar att styra sin verksamhet. Huvudregeln är att så väl styrning som redovisning ska avse hela verksamheten.

2.3 Avgränsningar och disposition

ESV har i undersökningen uppmärksammat och avgränsat sig till dokument i budgetprocess och ekonomistyrning. Några uppsatser och forskningsrapporter har utnyttjats.

Vi avgränsar studien till fyra områden Resultat, Ekonomi, Förvaltningsansvar, samt Kompetensförsörjning.

3 Vad är en välskött myndighet?

Begreppet *Välskött myndighet* avser en vid ESV utvecklad metod för att exemplifiera frågor som man kan ställa och vilka slutsatser man dra vid en genomgång av dokumenten för de statliga myndigheternas ekonomistyrning och budgetprocess. Metoden har haft sin främsta användning vid kurser på regeringskansliet inför budget- och myndighetshandläggares budgetarbete.

I ursprunglig form är *Välskött myndighet* en lista som kan betraktas som en vägledning, lathund eller mjuk checklista när man ska göra en bedömning av hur en myndighet fungerar. Listan ska inte uppfattas som uttömmande och behöver inte användas i sin helhet. Listan samlar utgångspunkter för att inom olika områden fördjupa bedömningarna och ställa sig följdfrågor om den information man har.

Listan eller lathunden består av sju olika punkter, som i sin tur i flera fall är underindelade. Detta får inte uppfattas som alla punkter ska tillmätas samma vikt. Exempelvis är den första punkten om myndighetens resultat utomordentligt viktig. Det man kommer fram till när det gäller att bedöma myndighetens resultat är grundvalen som sedan måste kopplas till reflexioner man kan göra när man går igenom de senare punkterna.

I föreliggande rapport har metoden för första gången använts i ett systematiskt i en utredning.

3.1 Utgångspunkt - den svenska styrmodellen

Vår genomgång för att bedöma NV som välskött myndighet görs med utgångspunkt i kriterier som bygger på de krav som befintliga regelverk eller styrdokument ställer på verket. Dessa krav, som kan bli många, ställs vanligen med utgångspunkt i olika styr- eller kontrollbehov. Kraven är inte nedbrutna eller härledda från en för statsförvaltningen gemensam definition av effektivitetsbegreppet.

Det saknas således officiella bestämmningar eller definitioner av vad som kan läggas in i begrepp som välsköta eller effektiva myndigheter. Konsekvensen är att de myndighetsbedömningar som görs, t.ex. i budgetarbetet, görs var för sig. Bedömningar och jämförelser mellan myndigheter kan göras på enskilda mätpunkter. En annan konsekvens är att en analys av olika iakttagelser rörande en myndighet kan sakna väsentlig information eftersom regeringen inte begärt den.

Det ovan skrivna innebär inte att det saknas möjligheter att med sammanhållet synsätt bedöma statförvaltningens arbete. Ett sätt är att bedöma hur väl de olika verksamheterna utför sitt uppdrag, fullgör sina uppgifter. Målet för politikområdet Effektiv statsförvaltning fokuserar just detta: *Målet är att stärka statsförvaltningens förmåga att lösa sina uppgifter rättssäkert och effektivt till nytta för medborgare, näringsliv och beslutsfattare.*

Värdena rättssäkert och effektivt kan kopplas till bestämmelserna i Regeringsformen. I förarbetatet (Prop.1973:90) finns följande skrivning som uppmärksammar två viktiga värden som kan användas för bedömningar av en förvaltning.

*”Alltsedan den parlamentariska demokratin blivit fast förankrad i vårt land har författningsdebatten koncentrerats mera till demokratins arbetssätt och verkansformer än till dess principiella förutsättningar. Till detta har givetvis också i hög grad bidragit att den parlamentariska demokratin i vårt land sedan lång tid tillbaka har kunnat uppvisa en betydande **stabilitet** och **arbetsduglighet** [vår fetstil].”*

I stabilitet går det att lägga in pålitlighet, rättvisa eller förtroende. Arbetsduglighet kan ses som ett annat ord för effektivitet. De olika kriterier eller krav som vi går igenom för NV kan också samlas under de två begreppen. I bedömningar av en myndighets effektivitet utgår ESV oftast från resultatet, dvs. verksamhetens prestationer och effekter – vad myndigheten utför och uppnår.

Huvudregeln i mål- och resultatstyrningen som den nu praktiseras av regeringen är dock att myndigheten redovisar resultat på det sätt regeringen definierar och efterfrågar i regleringsbrev till respektive myndighet. (Det är en vidare definition av resultatbegreppet än ESV:s.) I regelverket anges också att myndigheten ska uppmärksamma regeringen på förhållanden av vikt dels för politikens utveckling, dels för bedömning av verksamhetens utförande. Vi uppmärksammar i genomgången båda dessa utgångspunkter.

3.2 Regeringens styrning med dokument

Vår genomgång av de vanligaste styrdokumenterna för myndigheterna motiveras av att dessa innehåller krav och bestämmelser av betydelse för uppföljning och värdering av myndigheternas verksamhet. Avsikten är dubbel, dels identifiera krav som kan ses som bedömningskriterier, dels påtala ett problem som kan uppstå genom att regeringen valt att styra olika delar av myndigheters verksamheter med olika grad av regleringsambition. När det gäller sakverksamheten eller kärnverksamheten har doktrinen sedan år 1989 varit att betona att myndigheten ska utveckla egen

beslutskompetens och -kraft. När det gäller stödverksamhet, som ekonomiadministration, är denna mer uttalat reglerad i ett antal förordningar.

3.2.1 Verksförordning – Myndighetsförordning

Allmänna krav på myndigheterna regleras i myndighetsförordningen (2007:515) (f.d. verksförordningen). Det är inte alltid dessa bestämmelser uppmärksammas i uppföljningar och bedömningar. I den här undersökningen, dock, utgår ESV från myndighetsförordningen i perspektivet att den innehåller delar av det som skulle kunna tjäna som delar i en uppföljningsbar god förvaltningsred.

I myndighetsförordningen anges inledningsvis något om myndighetens allmänna uppdrag. Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Några nyckelord som kan verka som kännetecken på den välskötta myndigheten är *effektiv*, *enligt gällande rätt*, *tillförlitlig* och *rättvisande redovisning* samt *god hushållning*. Utan att sträva efter en mer preciserad definition av nyckelord så går det att ange vilken innebörd och tolkning vi vill använda;

- *effektiv* är ett mycket diskuterat begrepp, vi tänker oss en relation mellan genomförda insatser och uppnådda resultat där dels orsakssambanden är, om inte bevisbara, sannolika, dels där nyttan av resultatet motiverar storleken på insatserna.
- *enligt gällande rätt*, här avses i första hand regeringsformens bestämmelser i dels 1 kap. 9 § om opartiskhet och saklighet vid uppgifters fullgörande, dels 9 kap 2 § om att statens medel endast får användas till de ändamål riksdagen bestämt,
- *tillförlitlig och rättvisande redovisning* innebär att det i redogörelser för en verksamhet ska finnas en balans mellan formkrav, relevans och återgivningskvalitet,
- *god hushållning* har också det ett dubbelt perspektiv, statens medel ska hanteras, offensivt, i ett styrperspektiv där budgeteringen siktar på verkningsfulla insatser samt att det ska finnas, defensivt, en kontroll mot slöseri och oegentligheter.

Med myndighetsförordningen formulerar regeringen också några gemensamma uppgifter för myndigheternas ledningar. Myndigheten ska fortlöpande utveckla verksamheten. Myndigheten ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Myndigheten ska tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för

verksamheten. Även här framträder några krav på den statliga myndigheten som kan nyttjas som kännetecken; *utvecklingsansvar, företräda staten* samt **bevakningsansvar**. Det finns ett samband där utvecklings- och bevakningsansvaret betingar varandra. I företrädarrollen kan läggas mycket, t.ex. det statliga helhetsperspektivet, samhälls- och medborgarfokus samt inte minst att vara den yttersta och operativa länken i folkstyrelsekedjan: att fullgöra de förvaltningsuppgifter staten har åtagit sig.

Ett sätt att strukturera kännetecknen i myndighetsförordningen är den uppdelning i arbetsduglighet och stabilitet som gjordes tidigare i kapitlet. Det är effektiviteten och hur väl företrädaransvaret förvaltas som kopplas till arbetsdugligheten, de övriga kan beskrivas med stabilitet som avser värnandet av centrala grundvillkor.

3.2.2 Instruktion

NV som är förvaltningsmyndighet på miljöområdet ska vara pådrivande och samlande i miljöarbetet. Verksamheten ska främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. De miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt och strategierna för att nå målen ska vara vägledande i arbetet. NVs instruktion inleds med en portalparagraf som påvisar ändamålet med verksamheten.

NV har också en stabsuppgift där man ska bidra med underlag och expertkunskap för det arbete på miljöområdet som regeringen bedriver nationellt och internationellt.

NV har också ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor. Man ansvarar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljö kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Skyddande ozonskikt, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv. NV ansvarar också för att samordna arbetet inom ramen för strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp.

Därutöver har NV ett antal uppgifter, här i punktform, man ska;

1. vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljö- och tillsynsarbetet i förhållande till myndigheter med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet och andra centrala, regionala och lokala myndigheter samt vid behov föreslå åtgärder för miljömålsarbetets, tillsynsarbetets och det övriga miljöarbetets utveckling,
2. bevaka allmänna miljövärdensintressen i mål och ärenden som handläggs hos myndigheter och domstolar och i det arbetet följa hur miljöbalken tillämpas,
3. ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljö tillståndet och miljöutvecklingen,
4. se till att kunskaperna om miljön och miljöarbetet görs tillgängliga,

5. bevaka att miljöaspekterna blir en integrerad del inom alla sektorer,
6. bevaka och verka för att avfallshanteringen i fråga om kapacitet och metoder är miljömässigt godtagbar, effektiv för samhället och enkel för konsumenterna,
7. finansiera miljöforskning till stöd för verkets arbete,
8. för statens räkning förvärva värdefulla naturområden,
9. följa olika styrmedels effektivitet för att nå miljökvalitetsmålen,
10. analysera och väga in samhällsekonomiska, juridiska och internationella aspekter i fråga om åtgärder inom miljöområdet,
11. bidra med analys-, metod- och kompetensstöd i det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet avseende miljöfrågor
12. se till att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas,
13. svara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen
14. ha ett övergripande och samordnande ansvar i frågor om omgivningsbuller.
15. medverka i det svenska internationella miljöarbetet,
16. medverka i det miljöarbete som bedrivs inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete och inom den svenska politiken för global utveckling samt
17. svara för internationell rapportering inom sitt ansvarsområde.

Inom NV finns ett antal råd och nämnder; Miljömålsrådet, Rådet för investeringsstöd, Friluftsrådet, Miljöforskningsnämnden, Tillsyns- och föreskriftsrådet, Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald, Rådet för avfallsfrågor, Rådet för rovdjursfrågor, Rådet för tilldelning av utsläppsrätter samt Rådet för havsmiljöfrågor.

En iakttagelse efter en genomgång av instruktionen är att NV har en rad uppgifter och ansvar inom flera olika områden. Det är en omfattande, komplex och diversifierad verksamhet. Mängden åtaganden och uppgifter ger förutsättningar där ett produktionsperspektiv kan komma att präglar stora delar av verksamheten.

3.2.3 Regleringsbrev

Regleringsbrev (RB) är benämningen på de regeringsbeslut som utfärdas årligen (och träder i kraft den 1 januari) i syfte att styra verksamhet som statliga myndigheter utför. Det är alltså endast myndigheter som får RB. När förutsättningarna i någon del ändras kan ändring i regleringsbrevet behöva göras under året.

I NVs regleringsbrev anges tre verksamhetsområden

1. Pådrivande och förebyggande miljöarbete
2. Bevara och restaurera natur och miljö
3. Kunskap och underlag för miljöarbete

För verksamhetsstyrningen har regeringens satt sammanlagt 21 mål med totalt 47 återrapporteringskrav. Återrapporteringskraven varierar i precision och detaljering:

I flera fall skall **Insatser** redovisas. Det gäller t.ex. detta mål:

”Senast 2008 har NV, i samordning med den utvecklade miljöövervakningen, tagit fram matematiska, dynamiska modeller för Östersjön och dess kustområden. Modellerna möjliggör bedömningar av effekten på ekosystemen av olika grader av närsaltreduktion och av olika nyttjandegrader av fisk och säl. Baserade på erhållen kunskap finns nyckeltal och indikatorer för arter och bestånd väsentliga för ekosystemets funktion och för väsentliga nyttjandeintressen”

Ett annat återrapporteringskrav lyder:

”Hur anslaget 34:3 Åtgärder för biologisk mångfald använts de tre senaste åren fördelat på följande kategorier: Områdesskydd, Skötsel av skyddade områden, Friluftsliv, Viltförvaltning, Vattenrelaterat arbete, Åtgärdsprogram för artbevarande samt Övrigt. Av redovisningen skall framgå hur arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter utvecklats. Insatser för att förstärka NVs samarbete med de regionala rovdjursgrupperna, insatser för att förebygga jaktbrott och förhindra rovdjurskador, insatser för att stärka och utveckla förutsättningarna för friluftslivet samt förväntade eller direkta effekter skall framgå. Redovisningen avseende skydd och skötsel skall ske per objektkategori eller naturtyp på nationell och regional nivå.”

Vidare innehåller regleringsbrevet för år 2006 sammanlagt 40 olika uppdrag till NV.

I regleringsbrevets finansiella del tilldelas NV sju anslag fördelade på sammanlagt 19 anslagsposter. Till anslagen finns totalt 42 villkor givna.

Sammanfattningsvis har regleringsbrevet genom mängden mål, uppdrag, anslag och villkor ett tydligt produktionsuppdrag. Under rubriken Organisationsstyrning finns inga anvisningar om strategisk utveckling eller prioritering, inget som direkt anknyter verkets uppgift. Det finns inga uppgifter riktade till utformningen, ledningen eller prioriteringen av eller inom verkets pådrivande och samlande roll. Uppgifterna i regleringsbrevet ger entydigt bilden av en styrning inriktad på verkets produktionsuppgifter.

3.2.4 Regleringsbrevet centralt för regeringens styrning

Enligt Finansdepartementets handledning är regleringsbrevet ett av de viktigaste instrumenten för regeringens styrning av myndigheterna i syfte att nå de politiska målen inom de ekonomiska ramar som riksdagen fattat beslut om. RB ska ha sin utgångspunkt i de mål som riksdagen beslutat om. En viktig grund för den redovisning av resultat som regeringen sedan ska göra till riksdagen är de krav på återrapportering från myndigheterna som anges i RB.

Regleringsbrevet fick sin centrala roll när regeringen år 1996 formulerade de nu gällande bestämmelserna för myndigheternas års- och resultatredovisning. Ett

tidigare krav på att myndigheterna skulle utveckla verksamhetsmål med grund i övergripande mål för verksamheten eller samhällssektorn togs då bort.

Myndigheternas återrapportering skulle göras efter specificeringar i respektive regleringsbrev. Detta skulle utformas med utgångspunkt i de verksamhetsmål som nu regeringen och inte myndigheten skulle sätta. Myndigheternas uppgift som ansvariga för en sektor eller ett område försvann som utgångspunkt i regeringens styrning.

Reformen hade sin grund i en rapport från Riksdagens revisorer. Enligt revisorerna i rapporten *Analys och användning av resultat i Regeringskansliet* var regleringsbrevet ett av Regeringskansliets viktigaste styrmedel inom ramen för resultatstyrningen av statsförvaltningen.

Innebörden av i förra avsnittet beskrivna förändring är att regeringen lägger ett top-down perspektiv på relationen mellan regering och myndighet. En syn där myndigheterna som producenter förstärks. En konsekvens för den som ska bedöma en myndighets verksamhet är, t.ex. att om man tycker sig se en tydlig produktionsfokus så är det det perspektivet som regeringen efterfrågat enligt regelverket. Regleringsbrev med stort antal uppgifter som ska utföras tenderar att förstärka denna styrsignal från regeringen.

Enligt Finansdepartementets handledning bör regleringsbrevet vara kortfattat och anpassat till de förutsättningar som gäller för den enskilda myndighetens verksamhet. Innehållet ska ligga inom ramen för myndighetens instruktion och de beslut som har fattats av riksdagen. Information som inte har en naturlig plats i RB bör placeras på annat ställe. Däremot kan hänvisningar göras till andra dokument. En rimlig tolkning av detta är att ett långt och omfattande regleringsbrev avses ha en bestämmande och styrande effekt och uttrycker de krav och kriterier som myndigheten ska bedömas mot. Se även under avsnitt 6.4.

3.3 Ett värderingsproblem

Det finns i regelverket för de statliga myndigheterna en obalans i regleringen av ekonomiadministration och sakverksamhet.

Det förhållandet att just det ekonomiadministrativa regelverket dels gäller för alla myndigheter dels i vissa stycken är detaljerat gör att det är relativt lätt att följa upp. När det gäller dessa frågor så är myndigheternas uppdrag och ansvar förhållandevis tydligt formulerat. Det går att finna mätpunkter för jämförelser såväl över tid som mellan myndigheter. Samtidigt så är också återrapportering och revision väl strukturerad och institutionaliserad. Även det interna ansvaret finns i flera myndigheter reglerat genom bestämmelser om internrevision eller intern kontroll. Det finns en given återkoppling och reaktionsstruktur i både revision och EA-

värdering. Det finns därför ett omfattande material att bedöma och det finns också förhållanden där extern granskning eller uppföljning avsätter värderingar.

Samtidigt har Regeringen för själva sakverksamheten valt att ha få och allmänt hållna för myndigheterna gemensamma bestämmelser. En bestämmelse att alla myndigheter skulle redovisa prestationer togs bort år 1996. Avsikten är att myndigheterna ska styras individuellt genom specificeringar och preciseringar i årliga regleringsbrev. Dock har det i praktiken visat sig att regeringen ofta avstått från preciseringar och systematiska krav på åiterrapportering av resultat, istället har man det mer allmänt hållna begreppet *måluppfyllelse*. Denna destrukturering har gjort det svårt att få en helhetsbild av myndighetens resultat, än svårare att göra jämförelser. Det saknas information att ordna och bearbeta till verksamhetsbedömningar.

Konsekvensen är ett tomrum för värderingar av verksamheter som, ”i brist på bättre”, riskerar av fyllas omdömen som egentligen avser avgränsade delar av myndighetens stödverksamhet. Iakttagelser av myndigheten sköter sina administrativa uppgifter kan i sådana fall övertolkas som relevanta för hela verksamheten.

4 Resultat av Naturvårdsverkets arbete

4.1 Analys av årsredovisningen 2006

För att få en bild av NVs verksamhet och resultat har vi djupanalyserat myndighetens årsredovisning för år 2006. Som underlag är årsredovisningen behäftad med såväl fördelar som nackdelar. En given nackdel är att dokumentet framställs av myndigheten själv och kan riskera att ge en allt för ljus och ensidig bild av verksamheten som bedrivits. Samma utgångspunkt kan dock ha en fördel, att myndigheten kan se och beskriva väsentliga aspekter som en extern bedömare kan vara svåra att urskilja.

I vår analys har vi försökt bedöma om resultaten för NV år 2006 motsvarar regeringens ambitioner så som de uttrycks i regleringsbrev eller andra styrdokument samt om årsredovisningen är realistisk och trovärdig.

Vår utgångspunkt är att regeringen genom sitt omfattande regleringsbrev uttryckt dels vad man vill ha gjort och omfattningen av det man vill ha gjort. Genom det omfattande uppdraget täcker man därför in en avsevärd av del NVs resurser.

Inom staten avser begreppet resultat främst ”de prestationer som myndigheterna åstadkommer och de effekter som prestationerna leder till”. (ESV:s ordbok 2004) Här görs ingen åtskillnad mellan insatser, åtgärder och prestationer. Effekt kan beskrivas som ”en förändring som inträffar som en följd av en vidtagen åtgärd” (ESV:s ordbok 2004)

4.2 Övergripande omdöme

NVs resultatredovisning är disponerad efter regleringsbrevet. I dokumentet *Vårt ledningssystem – så här jobbar vi* ges årsredovisningen en central roll för verkets rapportering till regeringen. ESV:s samlade bedömning är att NV väl utför det uppdrag regeringen gett i regleringsbrevet för år 2006.¹

Vår bedömning kan förenklat illustreras genom en uppräknings av den beskrivna måluppfyllelsen av de 21 mål på verksamhetsgrensnivå som anges i Regleringsbrevet (figur 1). Av samtliga mål anger NV, mer eller mindre explicit att de uppfyller eller är på väg att uppfylla 16 inom den period som målen avser. Tre mål anges enbart delvis kunna uppfyllas och ytterligare två anges ej kunna uppfyllas inom den angivna

¹ NVs regleringsbrev 2005-12-20. Regleringsbrevet ändrades fyra gånger under 2006, senast 2006-12-14.

perioden. Enligt vår mening förefaller resonemangen och slutsatserna som dras i årsredovisningen vara väl underbyggda och rimliga.

Tabell 1. Antal uppfyllda mål eller etappmål på verksamhetsgrensnivå i årsredovisningen 2006²

Verksamhetso mråde	Verksamhetsgren	Uppfyllt	Delvis uppfyllt	Ej uppfyllt	Totalt
Pådrivande och förebyggande arbete	1. Tillsyn och normgivning	4			4
	2. Information	1			1
	3. Övriga styrmedel och strategier	4		1	5
Bevara och restaurera natur och miljö	4. Efterbehandling av förorenade områden	1			1
	5. Åtgärder för att bevara biologisk mångfald	3		1	4
	6. Investeringsprogram	1			1
Kunskap och underlag för miljöarbete	7. Miljöforskning	1			1
	8. Uppföljning och utvärdering	1	3		4
Totalt		16	3	2	21

Utöver målen på verksamhetsgrensnivå och därtill kopplade mål för verksamhetsområdena, anger regleringsbrevens olika regeringsuppdrag, ett mål för organisationsstyrning samt ett stort antal krav på återrapportering av t.ex. genomförda insatser och förväntade effekter för olika mål. Även intentionerna som angivits i dessa styr signaler tycks NV ha tillgodosetts på ett tillfredställande sett. Beskrivningarna av insatser och resultat har en prägel av sakkunskap och ger ett trovärdigt intryck.

Redovisningen av resultat för år 2006 har inte föranlett invändningar i den externa revisionen. Det innebär att den redovisade texten kvalitetssäkrats. Det innebär i sin tur att beskrivningarna ska kunna bedömas som rättvisande. Vår tolkning av resultatet kan mot den bakgrunden sammanfattas med att många uppdrag utförs väl. Samtidigt finns frågan om hur stor del av verksamheten som täcks in. Det finns också en del frågor att ställa, vilket vi gör i det följande.

² Av de 21 målen är 12 tidsatta till år 2007 eller senare, tre till år 2006. Redovisningen av måluppfyllelsen för år 2006 sker därför många gånger i relation till om målet uppfyllts till de delar som kan förväntas under perioden, som en slags outtalade etappmål.

4.3 Ett tillfredställande fokus på prestationer och effekter

Beskrivningen av NV:s verksamhet består till största del av en redogörelse av insatser och olika processer som är relaterade till dessa, såsom interna och externa förutsättningar etc. Redovisning av effekter av insatser förekommer, fast i begränsad utsträckning och oftast i samband med specifika krav på återrapportering.

Sammantaget menar vi att årsredovisningen har en tillfredsställande fokusering på resultatet av sin verksamhet. I vilken mån resultatfokuseringen beror på regeringens krav på återrapportering av insatser och effekter eller är mer internt motiverad (t.ex. genom en intern resultatkultur eller den tydliga produktionsuppgiften i instruktion och regleringsbrev) går endast att spekulera om. Enligt vår samlade bedömning speglar årsredovisningen att det finns ett klart engagemang för verksamheten och verksamhetens effekter på samhällsnivå.

4.4 Effektbegreppet används på olika sätt i olika sammanhang

Effekter inom miljöområdet, som ofta är resultatet av en rad olika samhällsaktörers aktiviteter, är generellt svåra att mer precist koppla till de specifika prestationer NV har åstadkommit.³ Om resultatredovisningen syftar till att utgöra ett underlag för en bedömning av huruvida NV gjort vad den förmått, hamnar fokus naturligt mer på prestationer och mer verksamhetsnära effekter än effekter på samhällsnivå.⁴ Detta utesluter inte att mer samhällsorienterade effektredovisningarna kan vara av intresse för regering och att denna redovisning i sin tur kan ses som en prestation som verket har kontroll över och ska redogöra för.

Kraven på effektredovisning i regleringsbrevet berör olika typer av funktioner och insatser inom NV:s område, t.ex. utbildning, tillsyn, forskning, normgivning etc. Vidare ger kravformuleringarnas ofta allmänna utformning, såsom krav på ”direkta” eller ”förväntade effekter” ofta utrymme för myndigheten att på egen hand precisera hur effekterna i praktiken ska beskrivas på lämpligaste sätt. Analysen visar också att formen för NV:s redovisning av effekter skiftar efter myndighetens bedömningar och efter enskilda situationer.

Det saknas, och efterfrågas inte heller, en bestämd form för redovisning av effekter. Som följande exempel visar används begreppet effekt i något sammanhang för att

³ Se t.ex. rapport från Akademin för Ekonomistyrning i Staten (2005:4, s 11, 15)

⁴ En rapport från Akademin för ekonomistyrning i staten (AES) som studerat NVs effekter skulle teoretiskt skilja på *förvaltningseffekter*, som inbegriper direkta effekter av myndighetens prestationer, samt miljöeffekter som utöver NV:s verksamhet påverkas av ett stort antal andra aktörer (AES 2005:4 s. 15).

beskriva en insats förväntade kvalitet och egenskap snarare än vad ESV normalt avser med termen effekt.⁵

En förväntad effekt av omarbetningen är bland annat att webbmaterialet ska ha ett tydligare användarfokus (Om den nya informationen på verkets webbplats. s.16)

I andra sammanhang har det varit svårt att särskilja effekten från själva prestationen i årsredovisningen.

*Effekten av detta är att ett stort antal personer som arbetar i chefställning och på en strategisk nivå har tagit del av informationen från NV
(Om informationsinsatser för chefer på kommuner och länsstyrelser. s. 16)*

De exemplifierade beskrivningarna av effekter bygger på det faktum att insatserna har genomförts (och ett antagande om vad detta kan ha givit för effekt), således inte på någon annan indikator på att dessa insatser verkligen har fått effekt. Information har gjorts tillgänglig men frågan vilket betydelse detta har fått redovisas inte. Detta är i och för sig ett vanligt problem för effektredovisningar.

I ett andra fall, som när det gäller effekter av olika åtgärder för naturmiljön, blir avgränsningen mellan verkets insatser och mer avlägsna effekter tydligare. Här används ofta statistik med jämförelser över tid. Detta kan t.ex. gälla antalet sålda och insamlade NiCd-batterier (s 20f) eller uppskattningar av allmänhetens kunskaper och attityd i klimatfrågan (s 31f). I dessa sammanhang kan det ibland vara svårt att uttala sig om vilken roll NV faktiskt spelat i förhållande till andra påverkansfaktorer.

Jämfört med ett flertal andra myndigheter skiljer sig inte NV:s effektredovisningar från hur flertalet myndigheter i normalfallet redovisar effekter. Detta utesluter dock inte att NV skulle kunna se över och utveckla formerna för redovisning i vissa av ovan nämnda avseenden. Vilken typ av effektinformation som anges bör dock avgöras av vilket behov regeringen bedöms ha i det enskilda fallet, samt kostnaden för inhämtning och analys. (Och regeringen har här oftast avstått från att precisera sitt behov)Vår bedömning är dock att NV i huvudsak har gjort en rimlig avvägning gällande just dessa värden i valet av effektredovisning.

4.5 Problematiska förutsättningar för att nå ett fåtal mål

Argumentationen i årsredovisningen förefaller sammantaget både rimlig och tillräckligt uttömmande för att motivera de slutsatser som dras för bl.a. graden av måluppfyllelse. För de mål som inte nås till fullo har NV i regel problematiserat de

⁵ Effekt kan beskrivas som "en förändring som inträffar som en följd av en vidtagen åtgärd" (ESV:s ordbok 2004)

förutsättningarna som verket haft för att nå målen. Detta kan vara alltför högt ställda förväntningar uttryckta i styrdokument, knappa finansiella resurser eller bristande kunskaper internt etc. I verksamhetsgren ”uppföljning och utvärdering”, där NV endast säger sig kunnat uppfylla ett av fyra mål, framförs ett flertal av dessa förklaringar. Nedan följer några exempel hämtade från denna verksamhetsgren.

Mål 1 anger att det ”senast 2007 finns varningssystem som slår larm när miljö och hälsa hotas” (s 107). I sin måluppfyllelseanalys framhåller NV bland annat följande:

Att signifikant prioritera upp miljöövervakningen som signalsystem för nya miljöhot kräver antingen ett avsevärt resurstillskott, eller en sänkning av ambitionsnivån för miljöövervakning som rör miljömålsuppföljning och internationell rapportering (s 109)

Mål 3 anger bland annat det senast 2007 ska finnas ett övervakningsprogram rörande gifter i Östersjöns ekosystem samt att det så långt som möjligt ska ha gjorts kartläggningar av ursprunget till samt förekomsten och spridningen av persistenta miljögifter från havet till andra ekosystem. (s. 110) I samband med måluppfyllelседiskussionen konstaterar NV bland annat att:

Problemområdet karaktäriseras av komplexa, långsiktiga och storskaliga processer vilka innebär att möjligheterna att snabbt finns åtgärdslösningar är begränsade (s 110)

Vidare betonas att det är osäkert om NV år 2007 kommer ha en uppfattning om spridningen av gifterna till andra ekosystem ”... därför att det förutsätter en processförståelse som vi fortfarande till stora delar saknar”(s 110).

Mål 4 anger bland annat att det senast 2008 ska ha tagits fram dynamiska matematiska modeller för Östersjön och dess kustområden för bedömning av s.k. närsaltreduktion vid olika nyttjandegrader av fisk och säl. Precis som föregående mål betonar NV att det inte är rimligt att tro att målet kan nås ”... eftersom [NV] inte kommer ha den kunskap som behövs till 2008” (s 111).

I ytterligare några fall hänvisar NV till att förutsättningarna inte funnits för att de skulle kunna uppfylla angivna mål eller återrapporteringskrav tillfullo. Problemen gäller t.ex. begränsningar pga. regler på nationell nivå och på EU-nivå (s 43), kompetensförlust i samband med flytten av delar av verksamheten från Stockholm till Östersund (s 69) samt praktiska svårigheter med att inventera björn under vintersäsongen (s 85).

Vi vill betona att det är naturligt, dock inte idealiskt, att regleringsbrevens styr signaler ibland utformas utan mer precisa kunskaper om vilka förutsättningar som myndigheten har att uppfylla ambitionerna som angivits. När det gäller NVs sakområde kan verket ofta antas besitta sådan kunskap i högre utsträckning än regeringen och Regeringskansliet. Men det är också naturligt att kunskap om förutsättningar för nya framtida aktiviteter ibland saknas generellt hos någon av aktörerna och att intentionerna så att säga måste prövas mot verkligheten innan slutsatser om realismen i intentionerna kan dras. Som ovan antytts, kan exempelvis inventeringar av gällande nationell och internationell rätt ge ny kunskap om de faktiska möjligheterna och begränsningarna att genomföra en i regleringsbrevet angiven intention (s 43).

4.6 Beskrivningen förefaller trovärdig, men viss skönmålning kan knappast uteslutas

Det allmänna intrycket av årsredovisningens redogörelse är att verksamheten, med tanke på förutsättningarna, fungerar väl och att eventuella svårigheter för verksamheten generellt berott på omständigheter utanför den egna organisationen som legat utanför verkets kontroll (se föregående avsnitt). Men det är samtidigt svårt att hitta självkritiska skrivningar i redovisningen. Dessutom går det inte att utesluta att NV i sin årsredovisning, liksom flertalet myndigheter i sina, kan ha betonat delar av verksamheten som upplevts som framgångsrika och nedtonat aspekter som inte upplevts som så positiva.

Vi kan ge ett kort exempel från texten. I en seminarierie för företag angående egenkontroll av föreskrifter under miljöbalken m.m. genomförd av NV framhålls tydligt att en kursutvärdering visat att ”85 procent av deltagarna [...] var nöjda med informationen”(s 17). Av redovisningen att döma får man därmed intrycket att insatsen varit av god kvalitet. I årsredovisningen beskriver NV samtidigt ett flertal andra informationsinsatser av olika slag till olika aktörer i olika sammanhang. Resultatet av eventuella utvärderingar anges dock inte i dessa fall. Frågan om verket endast redovisat ett positivt urval av kursutvärderingar eller om utvärderingar inte genomförts i dessa övriga fall, går inte att utläsa.

För att verkligen kunna uttala sig om mer självkritik faktiskt är befogad eller om årsredovisningen verkligen ger en rättvisande bild av verksamheten krävs kompletterande underlag och metoder, medel som inte finns att tillgå för denna analys. Vår sammantagna bedömning, utifrån vårt underlag, är likväl inte att NV:s årsredovisning utmärker sig negativt i detta avseende. Vi tycker att årsredovisningen i allmänhet förefaller ge en trovärdig beskrivning av verksamheten.

4.7 Otydlig koppling mellan finansiering och resultat

Den finansiella redovisningen i årsredovisningen följer Regleringsbrevets utformning. Det innebär att det är lätt att hitta den finansiella information man söker längs bak i dokumentet (s 148-165) skiljd från den övriga redovisningen av verksamheten och dess resultat.

Den finansiella redogörelsen sker dock inte uteslutande i den avslutande delen av årsredovisningen. Ett undantag utgörs av den redovisningen av utfallet för de åtta verksamhetsgrenarna fördelat på de tre verksamhetsområdena i inledningen (s 7). Andra återkommande undantag utgörs av korta tabeller i sammanfattningarna som inleder kapitlen om respektive verksamhetsgren (t.ex. s 10, 26, 34 osv.). I dessa tabeller redovisas bland annat antalet årsarbetskrafter, personalkostnader, övriga kostnader, intäkter och lämnade bidrag inom verksamhetsgrenen per år från 2004 till 2006.

Informationen i dessa tabeller står dock i hög utsträckning för sig själv utan några direkta kommentarer i den löpande sammanfattningen. Vissa korta kommentarer ges dock till specifika siffror som kan förefalla avvikande, t.ex. genom korta förklaringar till varför kostnader för en verksamhet stigit eller sjunkit under något år. Detta kan vara kommentarer som att ”förändringarna beror främst på bättre redovisningssystem och rutiner”(s 88) eller ”höga konsultkostnader år 2004” (s 10). Informationen är dock så knapphändig att den endast i liten utsträckning bidrar till att skapa förståelse för orsakerna till den finansiella utvecklingen som åsyftas.

Den redovisade finansiella informationen i årsredovisningen får i stor utsträckning tala för sig själv. Det förekommer sällan någon beskrivning i löpande text som på ett metodiskt sätt relaterar kostnader och intäkter till verksamheten och dess resultat. I de fall finansiell information redovisas eller kommenteras i samband med beskrivningen av verksamhetens utveckling tycks det i huvudsak ske därför att det uttryckts som ett specifikt återrapporteringskrav (t.ex. s 108, 119). Endast vid något enstaka tillfälle diskuteras verksamhetens intäkter och kostnader som förutsättningar för verksamhetens resultat. NV framhåller, som tidigare nämnts, bland annat att för att målet om att inrätta ett signalsystem för miljöövervakning ska nås krävs antingen ett avsevärt resurstillskott eller minskade ambitioner (s 109).

Trots att det är kan vara önskvärt, och i vissa fall möjligt, att utveckla en tydligare koppling mellan verksamhet och ekonomi, menar vi att redovisningen är tillfredställande i jämförelse med hur flertalet andra myndigheter redovisar sin verksamhet, kostnader och resultat.

5 Ekonomisk standard

5.1 EA-värdet

ESV fastställer myndigheternas ekonomiadministrativa värden (EA-värden). Värdena består av ett koncernvärde och ett myndighetsvärde. I koncernvärdet mäts till exempel om myndigheten hållit sig inom sitt anslagsutrymme och sin kreditram. Myndighetsvärdet är i huvudsak ett uttryck för säkerheten, precisionen och tydligheten i myndighetens hantering av tillgångar, skulder, intäkter och kostnader. I myndighetsvärdet ingår också mätningar som rör till exempel resultatredovisning, internrevision, riskanalys, arkivförteckning av räkenskapshandlingar och upphandling - beställning. Mer information finns på ESV:s hemsida och i Hermessystemet.

Högsta betyg är en viktig signal, men inte ensamt ett tecken på en ”bra” myndighet. Risken finns att man lägger alltför stora resurser på att få ett högt EA-värde och därmed inte blir så effektiv. Högt EA-värde kan också nås genom att hanteringen av administrationen sköts av kunniga personer men utan fastlagda rutiner. Ett sådant system blir lätt sårbart.

Genom den detaljerade rapporten om myndighetens EA-värde kan man få information om på vilka områden eventuella brister finns.

5.2 NVs EA-värde

De senaste åren (2005 och 2006) har NV haft det högsta EA-värdet nämligen AA. Över 70 procent av de cirka 220 myndigheter som ingår i EA-värderingen har haft motsvarande värde dessa år. Tidigare år (2003 och 2004) har NV haft ett lägre koncernvärde än ”medianmyndigheten”.

EA värdering	2003	2004	2005	2006	2007
NV	BA	BA	AA	AA	AA
Median myndighet	AA	AA	AA	AA	AA
Andel myndigheter med samma värde som NV	33%	34%	70%	78%	61%

Den relativa poäng som räknas ut inom ramen för EA-värderingen mäter graden av respektive myndighets tillämpning av reglerna och är således ett tal mellan 0 och 1. Den relativa poängen räknas ut både för koncern- och myndighetsvärdet.

NV har de senaste åren haft ett marginellt lägre relativ poäng för koncernvärdet än myndigheternas genomsnittliga relativa poäng.

Beträffande myndighetsvärdet så låg NV:s relativa poäng marginellt under myndigheternas genomsnittliga poäng 2005. För år 2006 var NV:s relativa poäng den högsta tänkbara.

Relativ poäng	2005	2006
NV (Koncernvärde)	0,893	0,893
Genomsnitt myndigheter (Koncernvärde)	0,938	0,972
NV (Myndighetsvärde)	0,958	1,000
Genomsnitt myndigheter (Myndighetsvärde)	0,961	0,962

Under perioden 2003-2006 är det ett halvt dussin brister som iakttagits hos NV. Den allvarligaste bristen (verksamhetsåret 2003) bestod i en revisionsberättelse med invändning (mer om den i avsnitt 6.3.1). I övrigt så finns det ett antal brister som identifierats och som därefter åter iakttagits både ett och två år efter den första upptäckten.

Iakttagna brister

Revisionsberättelse och revisorsintyg är ”delvis” utan invändningar*

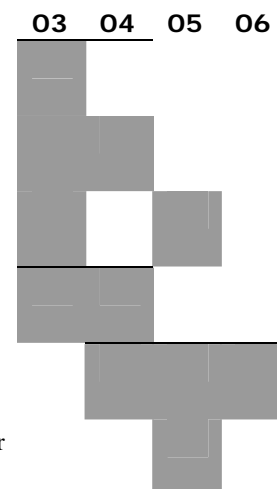
Har inte i rätt tid lämnat korrekta och fullständiga uppgifter till SPV:s system för automatisk matrikelföring

Har ”delvis” använt bemyndiganden på rätt sätt

Bokför och bevakar sina fodringar på ett ”delvis” tillfredställande sätt

Har ”delvis” fullgjort kraven på motpartsredovisning på ett godtagbart sätt

Har ”delvis” förutsättningar för en tillfredställande kontroll över tilldelade anslag



Revisionsberättelse med invändning är som tidigare sagts den allvarligaste bristen. År 2003 var det förutom NV 16 stycken myndigheter och organisationer av de totalt 266 granskade som av Riksrevisionen fick en revisionsberättelse med invändning.

Att NV inte i rätt tid lämnat korrekta och fullständiga uppgifter till SPV:s system för automatisk matrikelföring är en brist som inte allt för sällan också funnits hos andra myndigheter. År 2003 och 2004, då detta var en brist hos NV, var det färre än hälften

(42-46%) av myndigheterna som i rätt tid lämnade korrekta och fullständiga uppgifter till SPV:s system för automatisk matrikelföring.

Den konstaterade bristen om användande av bemyndiganden på rätt sätt (2003 och 2005) är inte lika vanlig hos övriga myndigheter. De aktuella åren var det mellan 94 och 97 procent av myndigheterna med bemyndiganden, som inte brast i sitt användande av bemyndiganden.

Bristerna i bokföring och bevakning av fodringar på ett tillfredställande sätt (2003 och 2004) delade NV med ungefär 20 procent av myndigheterna dessa år.

År 2005 uppmärksammades att NV hade bristande förutsättningar för en tillfredställande kontroll över tilldelade anslag. I stort sett alla berörda och värderade myndigheter (94%) hade aktuellt år, till skillnad från NV, en tillfredställande kontroll över tilldelade anslag.

Motpartsredovisning på ett godtagbart sätt är en brist som iakttagits på NV tre år i rad (2004-2006). Detta ska ställas i relation till att 89 - 94 procent av myndigheterna under dessa år inte hade några problem med att upprätthålla en godtagbar motpartsredovisning.

5.3 Revisorernas synpunkter

Om en myndighet får enbart en "ren" revisionsberättelse utan några bilagor så är detta en stark signal på att myndigheten är välskött.

En ren revisionsberättelse och en pm är det normala. Handlar påpekandena i promemorian huvudsakligen om bokföringstekniska detaljer är de inte av någon större betydelse, om myndigheten kontinuerligt åtgärdar revisorernas anmärkningar. Gör de inte detta, dvs., åtgärdar, bör man undersöka varför.

En ren revisionsberättelse med en rapport är en signal på att något inte står rätt till. Om en myndighet får orena revisionsberättelser med rapporter år efter år är det något grundläggande problem – ur revisorernas perspektiv – med myndighetens förvaltning. Speciellt om rapporterna handlar om olika problem. Det tyder på att det är något mer grundläggande än de ibland specifika problem som revisorerna tagit upp i rapporterna.

En oren revisionsberättelse innebär i normalfallet att myndigheten har åtminstone ett betydande problem som måste åtgärdas och är en allvarlig anmärkning. Men någon gång kan en oren revisionsberättelse grunda sig på ganska bagatellartade problem. Ibland ligger inte heller själva problemet på myndigheten, som fått den orena

revisionsberättelsen, utan är ett systemfel eller ett fel i relationen regeringen – myndigheten.

5.3.1 Revisorernas synpunkter på NV 2003-2007

Under perioden 2003-2006 har NV fått en revisionsberättelse med invändning, två revisionsrapporter och totalt nio revisionspromemorior. Den årliga revisionen av verksamhetsåret 2007 är inte avslutad, i och med att granskningen av årsredovisningen kvarstår. Dock har NV för år 2007 redan mottagit en revisionsrapport och en revisionspromemoria.

	2003	2004	2005	2006	2007
Revisionsberättelse	Invändning	Ren	Ren	Ren	Ej lämnad
Revisionsrapport	1	0	1	0	1 (hittills)
Revisionspromemoria	1	2	4	2	1 (hittills)

2003

För verksamhetsåret 2003 fick NV en revisionsberättelse med invändning, en revisionsrapport och en revisionspromemoria.

Revisionens invändning, utifrån granskning av årsredovisningen, var att NV, som en konsekvens av bristande intern styrning och kontroll, överskridit bemyndiganderamarna för tre olika anslag. Överskridandet omfattade totalt 337 miljoner kronor för åren 2004-2006.

Under 2003 granskades även NVs upphandlingar som revisionen sedermera valde att kommunicera via en revisionspromemoria. Revisionen fann brister i genomförda inköp/upphandlingar samt i utbildning av upphandlande personal, kvalitetssäkring av genomförda upphandlingar, diarieföring/arkivering och dokumentationskrav beträffande direktupphandlingar. Den sammanfattande bedömningen var att NV:s organisation av upphandling medförde en risk för att styrningen och uppföljningen av densamma inte var tillfredställande. Revisionen ifrågasatte också om vald form för organisation var den mest kostnadseffektiva.

2004

För verksamhetsåret 2004 var revisionsberättelsen ren. NV fick två revisionspromemorior som omfattade en del iakttaga brister i informationsinnehåll och kvalitetssäkring av delårsrapporten samt årsredovisningens resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Därtill konstaterade revisionen ånyo brister i form av överskridande av bemyndigande och felaktigheter i bemyndiganderedovisningen om än med betydligt lägre belopp än år 2003.

Revisionen konstaterade också att delar av de brister i NV:s upphandling som revisionen tidigare år iakttagit och kommunicerat kvarstod.

2005

Revisionsberättelsen utifrån granskning av årsredovisningen för 2005 var ren. Revisionens iakttagelser och rekommendationer utifrån en granskning av medel för skötsel av skyddande områden m.m. kommunicerades i en revisionsrapport. I fyra revisionspromemorior kommunicerades iakttagelser och rekommendationer utifrån ovan angivna granskningar samt granskning av delårsrapport och redovisning av fastigheter.

I granskningen av medel för skötsel av skyddande områden konstaterades ånyo brister i form av att beslut om framtida finansiering fattats trots att NV inte haft något bemyndigande för framtida åtaganden. Totalt rörde det sig om framtida åtaganden om drygt 60 miljoner kronor trots avsaknad av bemyndigande från regeringen. En annan iakttagelse i granskningen var att NV lämnat mer bidrag till administration av länsstyrelsernas förvaltning än vad anslagsvillkoren i regleringsbrevet gav utrymme för. Revisionen konstaterade att NV lämnat bidrag motsvarande 12,8 miljoner kronor istället för 4,2 miljoner kronor. Ytterligare ett område som uppmärksammades i granskningen var att NVs roll som tillsynsvägledande myndighet för skyddande områden. Revisionen konstaterade att det fanns brister i NVs arbete med att systematiskt följa upp hur den faktiska tillsynen, dvs. länsstyrelsernas tillsyn, av skyddade områden utförs inom olika län.

2006

Revisionsberättelsen utifrån granskning av årsredovisningen för 2006 var ren. Därtill lämnade revisionen två revisionspromemorior dels utifrån granskning av årsredovisningen dels utifrån löpande granskning av NVs handläggning av stöd till sanering av förorenade områden, handläggning av kalkningsverksamheten, redovisning av konsultkostnader, jaktregister för jaktkort och jägarexamen.

2007

Under 2007 har revisionen hittills granskat NVs styrning och uppföljning av utgifter på så kallade ”sakanslag”. Som en konsekvens av allvaret i iakttagna brister har revisionen valt att kommunicera sina iakttagelser och rekommendationer via en revisionsrapport. Beträffande avräkning av utgifter så konstaterar revisionen att NV inte fastställt regler och anvisningar för vilka utgifter som får belasta sakanslag. Vad gäller uppföljning av utgifter konstateras att NV inte redovisar utgifter mot respektive villkor enligt regleringsbrevet (undantaget är de finansiella villkoren där NV löpande följer upp utfallet). Konsekvensen av detta är enligt revisionen att NV varken kan visa eller har förutsättningar för att följa upp hur utfallet på respektive

sakanslag fördelar sig enligt regleringsbrevets villkor. Uppföljning av verksamhet bedöms dock som väl utformad. Även den ekonomiska uppföljningen omfattar en relativt noggrann uppföljning av intäkter och utgifter på förvaltningsanslaget.

Som ett led i den årliga revisionen av år 2007 har revisionen därtill granskat den löpande redovisningen, rutiner för bemyndiganderedovisningen och statsredovisningen samt NVs tillsyn av hantering av elavfall. De har också granskat vilka åtgärder NV vidtagit med anledning av brister som revisionen i tidigare granskningar uppmärksammat och kommunicerat.

Utifrån dessa granskningar konstaterar revisionen i en promemoria att NV inte åtgärdat samtliga de brister som revisionen i tidigare granskning, av rutiner avseende förorenade områden, uppmärksammat NV på. Inom ramen för granskning av den löpande redovisningen 2007 konstaterades t.ex. att NV inte vidtagit de åtgärder som revisionen utifrån granskningen av årsredovisningen för år 2006 tidigare lämnat beträffande aktivering av immateriella anläggningstillgångar. Beträffande bemyndiganderedovisning konstaterades ånyo att NV inte hade några fullständiga rutinbeskrivningar för hur ansvariga avdelningar och sekretariat skulle utföra denna redovisning.

5.4 Analys av väsentliga uppgifter i årsredovisningen

5.4.1 Kostnadsutveckling

Den totala driftkostnadens per anställd är ett nyckeltal som ofta någorlunda väl speglar hushållning och kostnadsmedvetande. En norm, grov sådan, är att nivån över 1 till 1,3 miljoner är väl hög och leder till frågor. NV ligger högre under de senaste fem åren, som mest över 2 miljoner.

Det finns inga omedelbara uppgifter, i löpande text eller noter, som förklarar detta. Sådana förklaringar finns på en del jämförbara myndigheter. Detta kan sägas vara ett frågetecken för kostnadsmedvetandet.

En möjlig förklaring kan vara att NV för flera verksamheter synes anlita konsulter i stor omfattning. Det gäller uppföljning och utvärdering samt Åtgärder för biologisk mångfald. För myndigheter med stor konsultanvändning måste nyckeltalet driftskostnader per anställd tolkas annorlunda än för den ”normala” myndigheten. Det faktiska antalet arbetsinsatser är större än det som syns i årsredovisningen, där enbart egen personal redovisas. Kostnaden för konsulter bokförs under ”Övrigt” medan kostnader för egen personal bokförs under ”Personal” i resultaträkningen.

NV redovisar under de senaste fyra åren 2002 till 2006 negativa resultat, för år 2002 dryga 25 miljoner kronor. I sitt budgetunderlag framhåller verket även det ansträngda resursläget. Samtidigt har man inte utnyttjat de krediter som har givits.

En fråga vi brukar ställa är om myndigheten utnyttjar sin anslagskredit? Om en myndighet utnyttjar sin anslagskredit kan det vara ett tecken på att man inte är i balans, om man inte varit tvungen att göra stora omställningar på grund av regerings- eller andra beslut. Ett utnyttjande, eller ökat utnyttjande, av anslagskrediten bör alltid analyseras. För NV skulle de ökande beställningarna från regeringen vara ett exempel där krediten kunnat utnyttjas.

5.5 Några slutsatser och frågor

Frågorna kring iakttagelserna av Naturvårdsverkets ekonomiadministration kan diskuteras ur flera perspektiv. Den naturliga utgångspunkten är att de ekonomiadministrativa bestämmelserna ska följas. Påtalade brister ska åtgärdas. Ansvaret åvilar myndighetens ledning. Den återkommande kritiken och invändningarna från revisorerna ger en bild av en ekonomiadministration som inte lever upp till de krav man kan ställa på denna del av verksamheten för att den ska kunna sägas vara välskött. Varningssignalerna om att ekonomistyrningen inom NV behöver åtgärdas är starka.

En delvis annan fråga är om några slutsatser för verksamheten som helhet kan dras av iakttagelserna. Det finns ofta skäl att diskutera frågan om fel och ansvar för sig och frågan om orsak och åtgärd för sig. Val av åtgärd är t.ex. beroende av om den gjorda iakttagelsen är ett symptom på något mer bakomliggande problem.

Det finns ibland en tendens att använda just det ekonomiadministrativa tillståndet som en indikation för hela verksamheten. Vi har ovan gjort reservationer mot detta synsätt men vill återigen nämna det. Det finns nämligen mekanismer och förhållanden som kan medföra sådana väl långt gångna resonemang.

Den i inledningen påvisade obalansen i reglering av sakverksamhet respektive ekonomiadministration gör att förhållanden knutna till det senare kan övertolkas. En notering med högsta EA-värdet eller ett pris som bästa EA-myndighet i sin kategori kan tolkas som att även verksamheten är av bästa kvalitet, liksom tvärtom – låga EA-värden indikerar en mindre väl genomförd verksamhet.

Vi menar att brister i ekonomihanteringen inte nödvändigtvis innebär brister av samma dignitet i verksamhetens utförande eller vid hushållning och fördelning av

resurser. I ett trängt läge med otillräckliga resurser kan sakverksamhet prioriteras på administrationens bekostnad. Som en konsekvens kan rutiner åsidosättas eller regler överträdas. I en planeringssituation skulle, hypotetiskt en myndighet, välja hård prioritering av sakverksamhet där en mer eller mindre medvetet kalkylerad risk tas när det gäller efterlevnaden av det ekonomiadministrativa regelverket.

En näraliggande kommentar är att det finns obalanser i regelverket för ekonomiska rutiner och för riskanalyser där risker för uteblivna resultat och brister medborgarnytta eftersätts till förmån interna och administrativa perspektiv.

Skrivningar och förslag i NVs budgetunderlag, främst det för 2007-2009 tyder på att NV medvetet arbetar med bakomliggande problemet resursbrist genom att dels ange resursbehovets storlek, dels en användbar anslagskonstruktion för detta. Frågan är hur utvecklat arbetet att förstärka den ekonomiska kontrollen och utveckla ekonomistyrningen som ett instrument för bättre hushållning och prioritering är?

Den viktigaste slutsatsen efter en genomgång av ekonomiadministrationen är att kostnadsredovisningen i årsredovisningen bör kunna utvecklas så att det blir tydligare vad verksamheten kostar. T.ex. bör möjligheter att skapa produktivitetsvinster för att finansiera olika utvecklingsprojekt eller nytillkomna verksamheter kunna utnyttjas.

6 NV som ansvarig förvaltningsmyndighet

En myndighet som NV har ett uttalat och tydligt sektorsansvar, politikområdet är prioriterat och uppmärksammat. Samtidigt saknas i den bild av NVs verksamhet som vi sökt teckna just detta perspektiv. Vad ställer regeringen för krav och hur arbetar verket strategiskt. Överhuvudtaget är denna del av regeringens styrning av statsförvaltningen inte så utvecklad.

Genom att årsredovisningen i så hög utsträckning följer regleringsbrevets struktur och uppdrag blir redovisningens koppling till instruktion och andra regleringsbeslut svårare att utläsa. Vår bedömning är att man trots detta kan se att även mer grundläggande styrsignaler, såsom myndighetsuppgifter angivna i instruktionen, i viss mån har påverkat redovisningens utformning och innehåll.

Mot detta går att hävda att Naturvårdverket närmast varit nitiska i sin iver att följa återrapporteringskrav och mål i regleringsbrevet. Ett problem i sammanhanget är att regleringsbrevet skymmer väsentliga delar i instruktionen. Och frågan är om NV tar tillräckligt mycket egna initiativ. Om de inte gör det – är det en förklaring till att regeringen styr myndigheten detaljerat. En sådan tolkning är inte omedelbar vid läsningen av regleringsbrevet för NV. Detaljeringen kan, då den inte kombineras med tydliggjorda förändrings- eller utvecklingsbehov, ses som ett intresse för den att pågående produktionen upprätthålls. Inte minst de många uppdragen kan spegla en efterfrågan på den kunskap som NV kan leverera.

Här ska två exempel på NVs strategiska arbete och ansvar lyftas fram, mål och strategier samt generella krav.

6.1 Iakttagelser om mål och strategier

NV har inom ramen för Akademin för ekonomistyrning i statens forskningsprogram ”Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse” finansierat en studie där frågor kring att styra andra aktörer mot önskade effekter och ta ansvar för dessa effekter har belysts.

En av utgångspunkterna är att NV – naturligen - har en mycket liten egen operativ verksamhet och verkar istället genom andra aktörer, främst landets länsstyrelser och kommuner. Av verksamhetsplanens direktiv för år 2005 framgick att arbetet på objektsnivå i möjligaste mån ska nedprioriteras eller överföras till länsstyrelser, kommuner och sektorsmyndigheter. Samtidigt har NV ett ansvar för att verksamheten leder till ”rätt” effekter på ett demokratiskt, rättssäkert och kostnadseffektivt sätt i enlighet med de grundläggande värdena för svensk

förvaltningspolitik. När flera aktörer är involverade finns det risk för både mål- och intressekonflikter vilket måste hanteras i styrningen och beaktas i ansvarstagandet.

En slutsats i rapporten är att det är viktigt att verket kan styra andra aktörer på ett sätt som leder till att miljömålen uppnås. Då utvecklingen ständigt går framåt måste arbetet med kunskapsuppbyggande gällande t.ex. tillsynsvägledning utvecklas kontinuerligt. Det framgick att tillsynen är mycket väl utvecklad inom vissa områden som verket arbetat med under en längre tid, men mindre utvecklad inom andra områden. I samband med tillsynsvägledningen har det framförts oro just för kompetensbrist inom verket då de är beroende av konsulter eftersom verket inte kan anställa mer egen personal. Inom kalkningsområdet har inte motsvarande problem identifierats, utan istället ser det ut som om det finns en god kunskapsbas, bland annat genom inrättandet av sakstödjare.

Vi gör två iakttagelser i exemplet. Den första är att studien som exempel på hur verket faktiskt arbetar med strategiska frågor. Den andra är hur produktionsnära uppgiften i en ny strategisk roll är. Det är fråga om att producera tillsynsvägledning. En reflektion är då om det inte kan pågå strategisk utveckling som inte fångas in av systemet för redovisning av verksamhet. Insatserna syns kanske i rapporteringen men deras egenskaper i ett strategisk perspektiv kanske inte framgår.

Ett annat exempel kommer från en magisteruppsats om målkonflikter i samband med målet om biologisk mångfald. Genomförandet av detta mål kan ge en målkonflikt. För att kunna uppnå målet om biologisk mångfald är verket tvunget att beakta de areella näringarna eftersom det är genom deras agerande som målet uppfylls. Om inte näringsidkarna ställer upp blir målet ouppnåeligt. För att råda bot på detta ställs ett annat delmål upp. I och med att dialogen ställs upp som ett delmål uppstår en målkonflikt mellan huvudmålet och ett delmål. Ett mål om biologisk mångfald ska uppnås samtidigt som ett mål om att även de areella näringarna ska bli nöjda med arbetet. Konflikten ligger i svårigheten att göra näringsidkarna nöjda samtidigt som de starkaste förespråkarna för den biologiska mångfalden tillfredsställs. Kontentan är att en kompromisslösning blir det troliga resultatet.

Exemplet visar hur NV arbetar med att realisera ett mål. Man förmår formulera en lösning på en målkonflikt. Man för en dialog med näringslivet och ta deras önskemål i beaktande. I och med att kraven från näringsidkarna hörsammas kan inte målet om biologisk mångfald uppnås till optimum. Om den ansvariga sektorsmyndigheten däremot underlåter att föra dialogen med näringslivet kommer målet aldrig att uppnås eftersom det är näringsidkarna som ska genomföra förändringarna för att målet ska kunna uppfyllas. Effektiviteten blir då inte hög ifråga om hur väl den

biologiska mångfalden bevaras. Om myndigheten förmår att föra en dialog med näringslivet kan de önskade förändringarna hos näringslivet förhandlas fram. Dock blir det troligen fråga om en kompromiss där myndigheten får minska förhoppningarna om en fullständigt bibehållen mångfald, samtidigt som näringslivet till en början bara genomför en del av de nödvändiga förändringarna.

Exemplen här är för få för att generalisera till ett omdöme om NVs förmåga att arbeta strategiskt, att vara arbetsdugligt i ett utvecklingsperspektiv. Avsikten är att istället visa på problemet att saker som görs med utgångspunkt i instruktionen inte alltid fångas upp i den redovisning som beställs i regleringsbrevet. Varför det kan bli så kan diskuteras. Ett svar är att med nuvarande utformning av resultatstyrning där ”lydnad” – top down – är perspektivet finns litet utrymme för att synliggöra hur myndigheten agerar självständigt och effektivt utifrån instruktionen.

Det är en brist med dagens styrning att den av regeringen använda modellen innebär att det som ska göras måste förtydligas i särskild ordning. Det går inte att förutsätta att allt i instruktionen blir utfört, särskilt inte om uppgifterna är många och resurserna tilldelas inom ramar som är vida till ambitioner men snäva till utrymme.

6.2 Generella krav

Generella krav är frågor som har sin grund i specifika sakområden men som för att få genomslag i samhället ska genomsyra hela den offentliga förvaltningen. Gemensamt för de generella kraven är att frågorna behöver integreras i olika politikområden för att resultat skall uppnås.

I verksamhetsplanen för 2007 skrev NV att man avser att lägga extra vikt vid de generella kraven på integration och jämställdhet detta år. De generella kraven innebär att samverkan både mellan olika politikområden och mellan olika myndigheter måste öka.

Arbetet med de horisontella generella frågorna försvåras dock av den vertikala struktur som kännetecknar mål- och resultatstyrningen i statsförvaltningen. Detta leder till målkonflikter mellan vertikala och horisontella mål, en konflikt som ofta resulterar i att de horisontella frågorna hamnar utanför myndigheters kärnverksamheter. Ytterligare ett problem med styrningen i statsförvaltningen är en bristande kunskap om effekter av statlig verksamhet. Ofta ”fastnar” styrningen av myndigheter vid prestationer och utelämnar effekter.

En studie, också den finansierad av NV och utförd av Akademin för ekonomistyrning i staten visad att NV haft goda ambitioner när det gäller att införa integrations- och jämställdhetsfrågor i sin kärnverksamhet. Det finns dock hinder för arbetet som

behöver adresseras för att det ska kunna fortsätta och utvecklas. Kunskapen brast på avdelningarna i integrations- och jämställdhetsfrågor. Därför var det svårt för avdelningarna att ta sig an frågorna och se relevansen med att införa dem. Man behövde också klargöra inom vilka områden det är relevant att arbeta med integrations- och jämställdhetsfrågor. Beträffande den övergripande styrningen av dessa frågor behöver denna förtydligas och verksamhetsanpassas, vilket man är medveten om och arbetar för på departementsnivå.

NVs ledning hade tagit ett viktigt och avgörande initiativ till årets arbete med integrations- och jämställdhetsfrågor. Ett ytterligare steg vore att avsätta medel till olika insatser för utbildning. För att integreringsarbetet skall uppfattas som relevant är det angeläget att prioritera de områden i verksamheten där man ska arbeta med att integrera integrations- och jämställdhetsaspekter.

Naturvårdverkets tidigare arbete med miljöledningssystemet kunde enligt forskarna tjäna som ett gott exempel på ett ramverk för horisontella frågor i statsförvaltningen. Exemplet visar även att det horisontella arbetet har mycket stor hjälp av ”vertikalt stöd”. Att etablera ett horisontellt ramverk utanför myndighetsgränser i samverkan med vertikal styrning är således en god lösning för att införa generella krav som exempelvis integration och jämställdhet i statsförvaltningen.

De generella frågorna är ett exempel på hur NV arbetat med en strategisk fråga. Man var tidigt ute för att samla kunskap om vilka de generella kraven egentligen var och vad det innebär. Den lista som upprättades på NV utgjorde sedan grundstommen i den sammanställning som Statskontoret, KKR och ESV gjorde i rapporten Att styra med generella krav.

6.3 NVs regeringsuppdrag

I detta avsnitt redovisas en uppföljning av NVs arbete med regeringsuppdrag.

Utgångspunkten är redovisningen av uppdrag i årsredovisningen och innefattar:

- Kategorisering av uppdragens karaktär
- Jämförelse med uppdrag för Socialstyrelsen och Högskoleverket
- Uppdragens fördelning på ”slutanvändare”
- Ensamuppdrag eller i samverkan
- Uppdragens ämnesinriktning

Genomgången syftar till att fånga in vilken roll uppdragen har dels i styrningen av NV dels i förhållande till verkets instruktion.

I en första tabell redovisas uppdragens karaktär under tre år för NV.⁶ Vidare jämför vi med år 2007 för Socialstyrelsen Högskoleverket och Skolverket. Vi har även studerat uppdrag för Skatteverket, Ungdomsstyrelsen, Finansinspektionen samt Post- och Telestyrelsen. Utgångspunkten för jämförelsen är att det är fråga om sektorsmyndigheter som kan anses ha en stabsuppgift i förhållande till regeringen.

Tabell. Avrapporterade uppdrag i årsredovisningar från NV 2005-2007 samt från Socialstyrelsen, Högskoleverket och Skolverket år 2007

	NV	NV	NV	SoS	HSV	Skolverket
	2005	2006	2007	2007	2007	2007
Redovisa egna insatser	3	3	3	15	4	4
Kartlägga	16	12	8	25	5	6
Analysera	11	10	15	21	3	4
Prognos	2	2	6	3	2	1
Föreslå	11	16	7	16	1	7
Agera	3	4	2	19	2	7
Summa	46	49	42	98	17	29

Av tabellen nedan framgår hur de i årsredovisningen rapporterade uppdragen givits till Naturvårdsverket.

Tabell: Avrapporterade uppdrag i årsredovisningar 2004-2007

	2004	2005	2006	2007
Senaste RB, "nya" för året	13	14	20	17
Tidigare RB	11	11	13	14
Åtterrapporering mot mål i RB		10		
Särskilda beslut	26	11	16	11
Summa	50	46	49	42

En genomgång av materialet i tabellen ger underlag för flera iakttagelser. Inledningsvis visar uppdragens karaktär på en tyngdpunkt på stabsuppgifter som kunskap/kartläggning, analys/utvärdering samt planering/strategi. För Socialstyrelsen och Skolverket tillkommer uppdrag att agera. Hur pass stor denna sista skillnad

⁶ Det är fråga om de uppdrag som avrapporteras som "Uppdrag" i regleringsbrev, inget till har gjorts för uppdragsliknande återrapporteringar under rubriken Verksamhetsstyrning, inte heller har återkommande uppdrag om prognoser gjorts.

egentligen är i verkligheten kan diskuteras. För NV läggs flera åtgärdsuppdrag i mål och återrapporteringskrav medan det för Högscoleverket räcker med uppdrag i instruktion. Detta sista kan delvis spegla att förhållandet mellan Högscoleverket och Högskolorna är relativt väl reglerat. Högscoleverket ska agera i vissa frågor, högskolorna är också de statliga myndigheter. Mönstret med de tre eller fyra karaktärerna på uppdragen liknar också de som ges för andra myndigheter. Regeringens användning av regeringsuppdrag i myndighetsstyrningen verkar vara lika mellan myndigheterna – ”det är så här det ser ut”.

En annan fråga är om det är mycket eller litet uppdrag för de fyra. En grov indikation på ”uppdragsbelastningen” är att relatera antalet uppdrag år 2007 till den totala driftskostnaden. Resultatet blir att Naturvårdsverket har fyra, Socialstyrelsen tolv och Högscoleverket nio uppdrag per 100 miljoner kr i driftskostnad. NV har en ovanligt hög driftkostnad per årsarbetskraft vilket är normalt när man som NV har en stor konsultanvändning. Vidare har NV i sin årsredovisning redovisat intrångsersättningar som driftskostnad. Rensas för denna så blir NVs ”uppdragsbelastning” fem uppdrag per 100 miljoner kronor. Om man vidare räknar bort de konsultkostnader som finansierats via sakanslag så blir antalet uppdrag per 100 miljoner kronor tio.

Ett annat sätt att närma sig frågan om det utrymme uppdragen tar är att relatera antalet uppdrag till antalet årsarbetskrafter. Vi har gjort en beräkning för några myndigheter. Detta nyckeltal är 9 uppdrag per 100 årsarbetskrafter. Nyckeltalet är för Socialstyrelsen 17 uppdrag, Högscoleverket 12 uppdrag, Folkhälsoinstitutet 7 uppdrag, Finansinspektionen 6 uppdrag, Post- och Telestyrelsen 6 uppdrag, ESV 3 uppdrag samt Statistiska Centralbyrån 0,5 uppdrag per 100 årsarbetskrafter.

En reell jämförelse skulle kunna göras om det fanns tydligare redovisning av uppdragens kostnader i årsredovisningen. I sammanhanget kan nämnas att NV i sitt budgetunderlag för perioden 2007 – 2009 föreslår en ny anslagspost för regeringsuppdrag och utredningar. Man föreslår ett belopp för varedera av de tre åren om 20 miljoner kronor. Skolverket å sin sida har i delårsrapporten för 2006 lämnat en redovisning som belyser frågan. En genomgång av regleringsbrev och årsredovisning visar att regeringen inte efterfrågar denna information samtidigt som myndigheterna med få underlag avstår från med ekonomisk redovisning tydliggöra hur stor en eventuell uppdragsbelastning är, dvs. om det finns en s.k. undanträngningseffekt.

En jämförelse kan också göras med uppgifter från Skolverkets årsredovisning. Där redovisas den samlade verksamheten i tre kategorier ”uppdrag” med avseende på regeringens styrning, enligt följande:

- Regeringsuppdrag i särskild ordning - 16 %
- ”Regeringsuppdrag i regleringsbrev” - 64 %

- Egeninitierad uppdrag (med utgångspunkt i instruktion) – 20 %

Med uppdrag i regleringsbrev avses här alla uppgifter som ges i regleringsbrev. Skolverket redovisar sin verksamhet i projekt, och de tre kategorierna sammanfattar all verksamhet och kostnader, utom transfereringarna. Det är fråga om för år 2007 totalt 443 miljoner kronor. Denna jämförelse kan inte heller den ge underlag för alltför vittgående slutsatser. Den visar dock två saker, regeringen ger – och begär rapportering - på olika sätt för olika myndigheter samt att NV inte är unikt när det gäller volymen uppdrag. Siffrorna från Skolverket visar att regeringen årligen preciserar vad man vill ha gjort för 80 % av verksamheten.

Vidare visar ovanstående kartläggning att regeringsuppdragen för all tre myndigheter handlar om ämnen som täcks av instruktionen. Det gäller även för andra myndigheter vars årsredovisningar lästs. Men i uppdragstexten har regeringen för SoS, HSV samt Skolverket relativt sett oftare kopplat uppdraget med en uppgift i instruktionen. Och för SoS och HSV är flera av uppdragen årligen återkommande. Genomgången visar också att regeringens uppdragsformuleringar i regleringsbreven är mer allmänt hållna för NV än för övriga.

I övrigt har SoS i årsredovisningen uppdragen tydligt strukturerade efter verksamheter. NV har ingen struktur tydlig disposition. För SoS och HSV verkar uppdragen ges i två tydliga delar

- det återkommande kartläggande och
- det problemorienterade (ad hoc) –

För NV verkar det mer ad hoc från uppdragsgivaren.

En likhet är att man använder textutrymmet – hos Naturvårdverket, Socialstyrelsen och Högskoleverket – till att beskriva vad uppdraget handlar om från regeringen – inte en rapportering av respektive uppdrags resultat eller slutsatser. Skolverket har ingen motsvarande redovisning av uppdrag.

Vi har även gjort en genomgång av NV uppdrag med avseende på användare/målgrupp och vilken mån man haft att samverka i uppdraget, se tabell nedan.

Mottagare	Antal 2006 & 2007	Därav i samverkan med andra
Regeringen	39	15
EU eller internationellt organ	20	9
Miljömålsrådet	6	6
Myndigheter	9	6

En iakttagelse som kan göras är att regeringen använder NVs stabsroll för flera olika ändamål. samtidigt visar tabellen att NV samverkar eller samordnar med flera olika aktörer. Vi har också försökt gruppera uppdragen efter miljömål eller ämnen. Denna kartläggning har inte gått att samla i en meningsfull tabell. De två ämnen där man kan registrera mer än tre uppdrag är klimat/utsläpp och havsmiljö/fiske.

Vad uppgifterna visar är att regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att samverka eller samordna med flera olika aktörer. Samma iakttagelse kan göras för både Socialstyrelsen och Högskoleverket. Det kan tolkas som ett typiskt mönster för en fungerande sektorsmyndighet inom ett politikområde med flera aktörer och intressenter.

Vår slutsats är att politikområdets karaktär kan spela en stor roll för hur uppdragen ges och struktureras. För SoS och HSV är såväl område som institutionell uppbyggnad relativt väl etablerad. SoS verkar mot kommuner och landsting, HSV mot högskolor. Det politiska åtagandet har också utformats och avgränsats under lång tid. För NV gäller att stora problem aktualiserats i närtid där.

6.4 Regeringens organisationsstyrning

I ett årligt cirkulär från Finansdepartementet – en handledning om regleringsbrev för Regeringskansliet – anges hur regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna i form av dokument ska utformas. Där anges att myndighetens ansvarsområde och uppgifter anges i instruktionen, medan regeringen i regleringsbrevet talar om vad man vill att myndigheten ska uppnå det kommande året. Vidare sägs att instruktionen är långsiktig medan regleringsbrevets uppdrag om inte annat sägs avses genomförande under gällande budgetår. Som ovan framgick – avsnitt 3.4.1 betraktas regleringsbrevet som ”ett av de viktigaste instrumenten för regeringens styrning”. Mot bakgrund av dessa skrivningar i cirkuläret finns anledning att se regleringsbrevet som ett starkt prioriterande dokument. Det som inte tas upp – men ändå täcks av instruktionen – kan ses som möjligt att skjuta på framtiden.

Vår genomgång har visat att regeringen använt regleringsbrevet för NV för en omfattande styrning av sakverksamheten och regeringsuppdragen. Det är i sig inget unikt, det gäller för många myndigheter. Skatteverket kan vara ett undantag.

I regleringsbrevshandledningen finns en rubrik som benämns *Organisationsstyrning* och som ska motsvaras på ett avsnitt i verksamhetsdelen av regleringsbrevet. I handledningen skrivs att regeringen har ett ansvar för att skapa organisations-, stry- och ledningsformer som ger förutsättningar för de grundläggande värdena demokrati, rättsäkerhet och effektivitet ska prioriteras i förvaltningen. Denna styrning har en

direkt koppling till verksamhetsstyrningen eftersom en väl fungerande myndighet är bättre rustade att genomföra en verksamhet som bidrar till målen för politiken. Detta är sådant som regleras i andra förordningar och former. I handledningen nämns både myndighetsförordning och instruktion. I myndighetsförordningen ställs de allmänna och grundläggande kraven på myndigheten, i 3 §:

”Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.”

I handledningen skrivs vidare att organisationsstyrningen i regleringsbrevet ska variera i omfattning och inriktning efter behov. Det kan bero på myndighetens specifika egenskaper och situation. Man skriver vidare att endast återrapportering som behöver revideras av Riksrevisionen behöver ske i årsredovisningen.

Vi har gjort en genomgång av vad regeringen tagit upp under rubriken Organisationsstyrning i några års regleringsbrev för NV. Utgångspunkten är att regeringen därest den haft synpunkter på hur Naturvårdverket arbetat för att genomföra sitt uppdrag ställt krav under rubriken Organisationsstyrning. Hade man då sett att det funnits anledning att få granskat hur NV efterlevt 3 § i myndighetsförordningen hade man lagt in återrapporteringskrav under den rubriken. Detta innebär också att för verksamhet där regeringen begärt återrapporteringskrav och den följande rapporteringen inte föranlett kritik från Riksrevisionen ska man kunna dra slutsatsen att den är väl fungerande och i linje med statsmakternas intentioner. Att myndigheten använt statens medel efter de ändamål riksdagen bestämt.

För NV har regeringen för budgetåren 2003 till 2004 satt följande mål och begärt följande återrapportering under rubriken Organisationsstyrning. I bilaga 1 finns dessa krav i regleringsbrevet redovisade.

Kravet för 2003, 2004 och 2005 har generell karaktär då de avser alla myndigheter. Regeringen valde att få uppgifter om förvaltningspolitiken och kompetensförsörjningen via regleringsbrev. För kompetensförsörjningen har kraven på återrapportering flyttats till förordningen som styr årsredovisningen. För 2006 ges krav på bättre energianvändning under rubriken Organisationsstyrning. För 2007 och 2008 har regeringen avstått från organisationsstyrning.

Den återrapportering som begärdes för år 2005 avrapporterades genom angivande av mål för kompetensförsörjning, redovisning av två övergripande program samt

sjukfrånvaro. Programmen kallades **Kompetens hos chefer och medarbetare** samt **Ett öppet och ärligt arbetsklimat**.

Fem mål för kompetensförsörjningen 2005–2007 redovisades också.

1. Mål 1: NV har ett öppet och ärligt arbetsklimat som bygger på ömsesidig respekt och förtroende för varandra.
2. Mål 2: NVs chefer och medarbetare ska ha den kompetens som behövs för att på bästa sätt nå verksamhetsmålen.
3. Mål 3: Vi ska minska sjukfrånvaron jämfört med 2004.
4. Mål 4: Vi ska öka kunskapen och medvetenheten om mångfald hos chefer och övriga medarbetare.
5. Mål 5: Vi ska behålla den goda fördelningen mellan män och kvinnor på ledande befattningar.

Våra iakttagelser kan sammanfattas som att regeringen inte använt regleringsbrev för organisationsstyrning. Det kan med utgångspunkt i cirkulärets anvisningar tolkas som att regeringen bedömt verksamheten som i stort sett väl skött och fungerande. Den knappa användningen av instrumentet organisationsstyrningen kan jämföras med hur man använder regleringsbrevet för såväl sakverksamhet som uppdrag. Det kan tolkas som att man velat prioritera uppgifter och uppdrag utifrån den egna (regeringens) beslutssituation.

7 Inre arbete och kompetensförsörjning

7.1 Kostnader och nyckeltal

I nedanstående två tabeller har ESV sammanställt kostnader och nyckeltal för personal och lokal. Redovisningen avser dels Naturvårdverket för fem år, dels några jämförelsemyndigheter för år 2007. Uppgifterna kommer från respektive årsredovisning.

NV

	2003	2004	2005	2006	2007
Årsarbetskrafter, antal	492	463	471	497	478
Driftkostnader, mkr	900	941	963	933	1146
Personalkostnad, mkr	274	265	260	281	298
Perskostn. per årsarb.kr	556911	572354	552017	565392	623431
Personalkostnadsandel	30%	28%	27%	30%	26%
Lokalkostnad, mkr	28	26	26	26	28
Lokalkostnad per år kr	56911	56156	55202	52314	58577
Lokalkostnadsandel	3%	3%	3%	3%	2%
Personalomsättning		5	8	8	8,7

	Ungdoms- styrelsen	Skolverk- et	Högskole- verket	Finansin- spektion en	ESV	Post & Telestyrel- sen	Social- styrelsen
Årsarbet- skrafter	41,4	348	138	218	140	204	577
Driftsko- stnader	40	421	181	257	207	303	815
Perskost- nad	25	241	100	162	102	161	429
Personal kostnad per års- arbetskra- ft	603865	692529	724638	743119	728571	789216	743501
Personal kostnads andel	63%	57%	55%	63%	49%	53%	53%
Lokalko- stnad	3	36	14	21	18	22	39
Lokalko- stnad per årsar- betskraft	72464	103448	101449	96330	128571	107843	67591
Lokalko- stnadsan- del	8%	9%	8%	8%	9%	7%	5%
Personal omsätt- ning		17		17	14	15	

Jämförelsemyndigheterna har valts med utgångspunkt i dels att de är sektormyndigheter för eller inom olika politikområden, dels i att de har den allra största delen av verksamheten förlagd till Stockholm.

Uppgifterna kommenteras och diskuteras nedan.

7.2 Personalfrågor

Nyckeltal för personalen har således sammanställts för NV för fem år och för jämförelsemyndigheterna för år 2007. Nedan sammanfattas några iakttagelser.

Naturvårdverkets driftskostnader har från budgetåret 2003 till budgetåret 2007 ökat med 27 %. Av dess har personalkostnaden ökat med 12 %. Lokalkostnaden har legat stilla, den har dock varit något lägre under ”mellanåren”. Det är ”Övriga driftskostnader” som svarar för den största delen av NV driftskostnader, de är för år 2007 på en andel om 69 %.

NV andel personalkostnader för perioden 2003 – 2007 är i medeltal 28 %. Det kan jämföras med ett medeltal för år 2007 för jämförelsemyndigheterna på 56 %. Detta kan ses i samband med iakttagelsen under avsnitt 5.4.1. ovan att Naturvårdverket hade ett lågt nyckeltal för ”Driftskostnad per årsarbetskraft”. Det betyder att NV har relativt färre anställda i förhållande till storleken (mätt i kostnader) än jämförda myndigheter. Olika förklaringar till det brukar vara stor andel konsultutförd verksamhet, dator- eller annan maskintungsverksamhet (fordon) eller att man kan ha tillgång till omfattande databaser eller licenser. För NVs del kan just en stor konsultanvändning vara en förklaring.

Beträffande konsultanvändningen är den svår att avläsa i årsredovisningen. Några iakttagelser och jämförelser kan göras. I en not till resultaträkningen specificeras delvis vad som ligger bakom ökningen på 213 miljoner av Övriga driftskostnader från 2006 till 2007. Det är ökade intrångsavgifter på 115 miljoner kronor och ökade konsultkostnader på 67 miljoner kronor. Dessa ökade konsultkostnader skulle om de använts för egen personal motsvara en personalkostnadsökning på 23 %. Personalkostnadsökningen var 18 miljoner kronor eller 6 %. Man skulle kunna kalla det en ökning av kompetenskapitalet för år 2007 med totalt 85 miljoner, varav konsulterna alltså svarade för 79 %.

En annan iakttagelse beträffande NV personalförhållanden är att man i jämförelse med andra myndigheter har en lägre personalomsättning. Cirka 8 % mot 14 - 17 %.

Personalkostanden på NV i förhållande till antalet årsarbetskrafter ligger lägre än för alla jämförda myndigheter utom en. För NV är det 623 000 kronor för år 2007, medeltalet för de jämförda är 717 000 kronor. Riksantikvarieämbetet har en lägre personalkostnad i förhållande till antalet årsarbetskrafter, 470 000 kronor för 2007. Nyckeltalet visar att löneläget är lägre på NV än på jämförda myndigheter.

Förklaringarna till iakttagelserna om personalomsättning och personalkostnadsnivå kan vara flera. En ”extern” förklaring kan vara att arbetsmarkanden för de tjänster det gäller och för den kompetens som avses är begränsad för anställda på de myndigheter som har låg personalomsättning och lägre löneläge. Mera ”internt” knutna förklaringar kan ha med personalens motivation för ”saken” att göra. Även möjligheten att få arbeta självständigt, hög egenpåverkan på arbetets utförande kan ha betydelse.

Verket skriver också i sin årsredovisning för 2007 att den övervägande delen av personalen har naturvetenskaplig eller teknisk utbildning. Man skriver också att man inte haft problem att rekrytera ny kompetens till verksamheterna.

Ur NVs årsredovisning för 2007 vill ESV lyfta fram följande citat.

”Våra medarbetare måste utöver sitt yrkeskunnande ha en god förmåga att förstå och hantera komplexa system och kedjor av händelser för att vi ska kunna fullgöra vårt uppdrag att främja en hållbar utveckling. Medarbetarna utvecklas i första hand i det löpande arbetet samt genom att bland annat delta i internationella konferenser och workshops. Utbildning i form av kurser ger yrkeskunskaper inom olika områden. Hit hör även utbildning som krävs för att kunna arbeta i en kunskapsorganisation, till exempel förmåga att leda projekt och att presentera resultat av utredningar. På NV ansvarar varje avdelning och sekretariat för utvecklingsinsatserna.

Vårt uppdrag är utöver den traditionella handläggningen att vara kunskapsförsörjare och strateger på miljöområdet. Detta innefattar bland annat att formulera mål och ambitionsnivåer, föreslå åtgärder och ge anvisningar samt att vara pådrivande för att få andra aktörer att ta relevant miljöansvar. Vi ska kort sagt ’få saker att hända’”.

Samma text finns i årsredovisningarna för 2005 och 2006 med undantaget att formuleringen om att få saker att hända. I övrigt har redovisningen här under Organisation och kompetens en mer standardiserad utformning än under Åtterrapporeringen av uppdrag och mål. Verksamheten karaktäriseras mer i snarare ett stabilt än dynamiskt perspektiv. Mål för kompetensförsörjningen återges men bortsett från sjukfrånvaron redovisas inte utfallet. Åtterrapporeringen följer

regleringsbrev och förordning. Det finns ett drag av konservatism i synen på kompetensförsörjningen såsom den redovisas i årsredovisningen. Man skulle kunna jämföra med t.ex. Högskoleverket som i sin årsredovisning redovisar mål och åtgärder för olika delar av personalpolitiken. Även Socialstyrelsen kan lämna ett intressant exempel för jämförelse. I sin årsredovisning har SoS under kapitlet om personal och kompetens ett avsnitt med rubriken Bedömning av hur de vidtagna åtgärderna bidragit till att nå verksamhetens mål. T.ex. redovisas hur man med bl.a. insatser för chefsutveckling hanterat de problem som kan uppstå när antalet regeringsuppdrag ökar.

Möjligen kan en skillnad i förändringsstrategi urskiljas i en jämförelse mellan Socialstyrelsen och Naturvårdsverket. Båda myndigheterna arbetar ambitiöst och systematiskt med förbättringar. Skillnaden kan finnas inom vilken helhet, vilket system utveckling drivs. Möjligen har Socialstyrelsen en mer dynamisk inriktning. De ökande uppdragen ses som en utveckling av systemet som måste påverka hur man arbetar och utvecklar sin kompetens och sina prioriteringar. Eventuellt kan det finnas en brist i kommunikationen mellan NV och deras departement där det uppstått oklarheter om uppdragets roll. I en självständig sektorsmyndighet ingår naturligen en stabsuppgift som bl.a. innefattar att utföra uppdrag åt regeringen. Om dessa ökar åligger det regeringen att tydliggöra vad orsaken är. Samtidigt som myndigheten har ansvaret att hantera denna förändring som man hanterar andra förändrade förutsättningar.

7.3 Lokaler

NV har under senare år haft anledning att arbeta mer aktivt med lokalförsörjningen. Man har flyttat till lokaler i ett mindre centralt läge, man har utlokalisert verksamhet till Östersund.

Kostnaderna för lokaler ligger enligt tabellen redovisad ovan lågt eller rentav mycket lågt i förhållande till jämförda myndigheter. Lokalkostandsandelen av totala driftskostnader ligger på 3 % för NV mot 8 % för de jämförda. Lokalkostnaden per anställd är för NV i genomsnitt cirka 55 000 kronor de senaste fem åren. För år 2007 är medeltalet 97 000 kronor.

Det kan finnas flera förklaringar till denna skillnad. Man ligger i ett ”yttre” läge men lägre nivåer. Man har tätare utnyttjande av lokalerna, dvs. mindre yta per anställd. För den första faktorns betydelse talar att även Socialstyrelsen som har en lokalisering en bit utanför centrum har lägre lokalkostnad per anställd. En indikation emot är att NV hade samma låga nivå även när man låg centralt placerad.

7.4 Riskhantering med avseende på bidrags utbetalning och användning

NV lämnade under år 2007 bidrag omfattande 2 507 miljoner kronor. Det är en betydande summa som skulle kunna motivera att NV omfattades av regelverket för internrevision och intern styrning och kontroll.

I årsredovisningen för 2007 behandlas bidragen med ett undantag antingen i sammanhanget med åtgärden eller som redovisad post. I ett fall finns angivet att man i samband med ett vägledningsmaterial för bidrag behandlat bl.a. riskanalyser. En sökning på verkets hemsida på Riskanalys för ekonomiska bidrag gav inga träffar.

Under år 2005 utgav NV en vägledning för satsbidrag till lokala naturvårdprojekt, det var ett regeringsuppdrag som innebar en revidering av en ett år gammal vägledning. ESV noterar att vägledningen gjordes på regeringens uppdrag och inte som en del i det löpande arbetet enligt instruktionen. Vägledningen innehåller en genomgång av regler och procedurer och redovisningskrav. En återbetalningsregel finns. Utbetalande länsstyrelse kan om villkoren i ansökan inte uppfyllts besluta om återbetalning. Det framgår inte av årsredovisningen för 2007 om några återbetalningar beslutats eller på vilka grunder. Vi har inte heller funnit något material som belyser erfarenheter eller diskuterar risker för fel i utbetalning. Regeringen har inte begärt något sådant i regleringsbrev och NV har inte utnyttjat årsredovisningen för att belysa om problem finns eller inte finns.

7.5 NV och särskilda verksamheter

I inledningen av vår pm skrev vi att det inom NV finns ett antal råd och nämnder; Miljömålsrådet, Rådet för investeringsstöd, Friluftsrådet, Miljöforskningsnämnden, Tillsyns- och föreskriftsrådet, Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald, Rådet för avfallsfrågor, Rådet för rovdjursfrågor, Rådet för tilldelning av utsläppsrätter samt Rådet för havsmiljöfrågor.

En fråga vid bedömning om NV som välskött myndighet är om verket fungerar väl när det gäller dessa verksamheter. Vår genomgång av dokumenten visar att den frågan inte aktualiseras vare sig av regeringen i regleringsbrev eller av NV i sin årsredovisning.

Vi menar att uppgiften att ta hand om olika utpekade verksamheter är en del av uppdraget för sektorsmyndighet. Det finns två frågor att bedöma.

- Är lösningen i detta fall den bästa, finns det kopplingar eller ansvarsförhållanden som göra att olämpliga beroendeförhållanden kan uppstå. Har t.ex. Miljömålsrådet uppgifter där man har att samla och bedöma insatser gjorda av en instans som är

ansvarig för t.ex. resurser och resurstillgång. Det är en principiell aspekt som skulle kunna belysas i styrning och uppföljning.

- En annan aspekt är hur själva uppgiften – prestationen – att ta hand om dessa utförs. Verksamheterna är ju utpekade i instruktionen för särskilda ändamål, ändamål var uppfyllelse ska kunna redovisas

8 Frågor att diskutera

Vi har gjort och redovisat iakttagelser och observationer som tyder på att NV är en väsentligen välpresterande myndighet. Man genomför sina uppgifter efter uppdrag väl, verksamheten bedrivs i enlighet med de ändamål riksdagen anslagit medel för. Bakom den bedömningen ligger tolkningen av framställningen i årsredovisningen. De utförda insatserna redovisas så att deras ändamålsenlighet och relevans framstår som den efterfrågade och lämpliga. Återrapporteringen får bedömas som trovärdig då den gör ett sakkunnigt intryck. Inte minst är de balanserade effektreddovisningarna en förtjänst. Riksrevisionen har inte heller gjort invändningar mot resultatredovisningen. Regeringen har inte i organisationsstyrningen i regleringsbrevet lyft fram punkter som behöver åtgärdas för att förbättra t.ex. effektiviteten. Istället har regeringen med de delar av regleringsbrevet som avser sakverksamheten använt NV för en mängd prioriterade uppgifter.

En sammanfattning är att NV kan liknas vid en produktionsorganisation. Det är en bild som kan känneteckna NVs förtjänster. Man producerar åtgärder och insatser, kunskapsunderlag och regeringsuppdrag. Mängden uppdrag och den kvalitet som beskrivs kan karaktäriseras med verkets ord i de senaste årsredovisningarna man får saker att hända, dvs. man har en omfattande aktivitet som levererar.

Kan man därmed säga att NV levt upp till alla krav på en fungerande myndighet? Lever man upp till alla instruktionens förpliktelser? En bedömning av detta kan göras utifrån att NVs instruktion, se ovan avsnitt 3.2.2, som kan delas upp i fyra delar.

- Verket ska vara ledande, företräda staten i det miljöpolitiska åtagandet, driva på och samla.
- Man ska ansvara för miljömålsarbetet.
- Man ska utföra stabsuppgifter åt regeringen.
- Man ska genomföra (producera) ett stort antal angivna uppgifter.

Som framgått ovan anser vi att NV i den fjärde punkten visar goda resultat. När det gäller stabsuppgiften så bedömer vi att den plikttrogna redovisningen av återrapporteringskrav och regeringsuppdrag vittnar om god förmåga att leverera det regeringen efterfrågar i regleringsbrev. I en separat rapport som biläggs denna redovisar vi en undersökning av miljömålsarbetet. Här kan ändå sägas att det är svårt att se hur miljömålen integrerats i NVs verksamhet och hur arbetet bedrivits. Det hänger också samman med de frågor som finns kring fullgörandet av uppgiften som samlade och pådrivande ansvarig myndighet. Här finns frågor dels om hur NV ser

på det uppdraget, dels om vilka krav regeringen egentligen har på NV i det perspektivet.

En ifrågasättande diskussion, där vi kopplar ihop empiriska observationer från NVs verksamhet med kunskap om hur statliga organisationer kan fungera, får ändå börja med produktionsperspektivet.

På den statliga förvaltningsmyndigheten ställs inte bara krav på att genomföra åtgärder att visa resultat. En formel präglad av det gamla Riksrevisionsverket sade att Myndigheten ska "göra rätt saker rätt". En hänvisning kan göras till Skatteverkets årsredovisning för 2007 där man talar om en röd tråd.

*"Det finns en röd tråd från vårt uppdrag, vidare till vår vision fram till våra mål och aktiviteter. Vi har interna mål på lång sikt (2012) och på kort sikt (ett år). Målen på kort sikt ska bidra till att uppfylla målen 2012 och målen i vårt uppdrag. För varje verksamhetsgren beslutar vi om mål, som är ettåriga, nivåsatta och mätbara."*⁷

Det innebär, tillämpat på miljöpolitiken, att det inte räcker att kunna koppla en väl utförd åtgärd till en sluteffekt som innebär en påverkan av miljön till det bättre. Det finns stor sannolikhet för att de flesta åtgärder har någon positiv påverkan. Frågan gäller graden av påverkan. Är verkligen de prioriterade och genomförda åtgärderna de mest optimala, effektiva och träffsäkra? Finns inte en risk att en organisation i praktiken kommer att prioritera de insatser den är bäst på eller har utarbetade rutiner? Den egna befintliga kunskapen styr. Finns en risk för konservatism i val av åtgärder och produktionsutformning, där paradoxalt den egna aktuella skickligheten delvis motverkar utvecklingen mot mer effektiva metoder? Det finns många exempel från såväl statlig som privat verksamhet att professionella organisationer kan ha en viss tröghet i förnyelsen. I t.ex. en rapport från Riksdagens Revisorer år 2002 om Staten Personalpolitik belyses frågan om professionella gruppers ibland konservativa inverkan på utveckling.⁸

När vi ser på NV ser vi en verksamhet som är summan av ett antal väl skötta aktiviteter och väl genomförda åtgärder. De reservationer och reflektioner som kan göras görs då utifrån den bilden. Det som slår igenom vid genomgången av NV är just frånvaron av summering. Prestationerna blir enskilda projekt och inte ett samlat resultat. Avrapporteringen görs inte, och efterfrågas inte heller, med fokus på prestationer som en del i resultatet. Prestationerna beskrivs mer i enskildheter än som ett samlat resultat. Det finns en tyngdpunkt på kvalitet snarare än på kvantitet. Man förstår att produktionsvolymen är omfattande på grund av mängden

⁷ Skatteverkets årsredovisning 2007

⁸ Riksdagens Revisorer 2001/2002:12

återrapporteringar mot mål eller av uppdrag. Men hur väl produktionsresultatet motsvarar kapaciteten är svårt att bedöma.

Det är också slående att verksamhetens aktiviteter i årsredovisning saknar en koppling till ekonomin. Det är mycket svårt att se vad olika saker kostar. Det är svårt att se konsekvenser för verksamheten av förändringar i resursflödet, både vad gäller prioriteringar och nivåer. En genomgång av regleringsbrevens visar att regeringen inte efterfrågat sådan redovisning.

Den beskrivna i årsredovisningen redovisade kvaliteten kopplad till de enskilda ”projekten” motsvaras inte av en mer övergripande kvalitetsredovisning. Det är svårt att veta om ”rätt” saker genomförs. Med verkets egna ord, ”man får saker att hända”, men vad är det som händer, även om det händer inne i myndigheten – händer rätt saker i det externa perspektivet? Det är betydligt lättare att se kvalitet i förhållande till instruktionens stabsuppgift och produktionsuppdrag än kopplat till ansvaret att verka samlande och pådrivande.

En kompletterande observation är att styrkan i verksamheten är utförande och förvaltning, mindre framträdande är strategisk prioritering och sammanhållning. Ekonomin är t.ex. i viss mån en egen verksamhet inte ett instrument för hushållning och utveckling. Ekonomiadministrationen är inte invändningsfri. Frågan om kapacitetsutnyttjandet kan inte belysas med den ekonomiska redovisningen.

Frågan är också vad regeringens omfattande styrning av verksamhetens inriktning betyder. Den kan tolkas som ett sätt att prioritera insatser inom ett stort och vitt område. Det kan också tolkas som att man är mindre nöjd med produktionens inriktning. Mot detta talar att man inte lyft fram sådana frågor i det fora där det hör hemma, i regleringsbrevets avsnitt för Organisationsstyrning.

En observation som indikerar att verksamheten kan vara svårstyrd är den beskrivning som ges i årsredovisningarna med samma text de senaste åren.

”Medarbetarna utvecklas i första hand i det löpande arbetet samt genom att bland annat delta i internationella konferenser och workshops. Utbildning i form av kurser ger yrkeskunskaper inom olika områden. Hit hör även utbildning som krävs för att kunna arbeta i en kunskapsorganisation, till exempel förmåga att leda projekt och att presentera resultat av utredningar. På NV ansvarar varje avdelning och sekretariat för utvecklingsinsatserna.”

Den bilden, liksom iakttagelserna av att mycket förbättringsarbete bedrivs inom rådande ramar och system, förstärker beskrivningen av NV som en

produktionsorganisation. En stor del av styrningen sker inomprofessionellt. Effektiviteten bedöms i ett delvis konservativt perspektiv. Dessa observationer kan också kopplas ihop med uppgifterna om låg personalomsättning och lågt löneläge. Belöningen och tillfredsställelse blir för medarbetarna att utvecklas i arbetsuppgifter som är viktiga för samhället och kan utföras med stor självständighet.

När produktionstrycket blir stort – i form av mängden uppdrag från regeringen – så genomförs dessa under föresatsen om god leverans samtidigt som det självständiga ”business as usual” värnas. Detta förstärks om ekonomin är begränsande. I detta fall kan också fokusering på resultat i form av genomförda insatser och utförda åtgärder verka hämmande på utvecklingsarbetet, på samlandet och pådrivandet. Åtgärder är lättare att mäta än pådrivning. Det är då lättare att stämna av att något gjorts. I det sammanhanget kan hänvisas till den ovan anförda rapporten från Riksdagens Revisorer. Flera observationer i den rapporten visar att det konserverande draget kan förstärkas om professionen i fråga upplever sig ifrågasatt på grunder som inte är tydligt artikulerade eller orättvisa.

Det ställer frågan om hur regeringens styrning av NV i allmänhet och de delar som avser det främjande och samlande ansvaret kan karaktäriseras och bedömas.

När det gäller stabsuppgifter och åtgärdsproduktion finns en skillnad mellan regeringens ambitioner vad gäller styrning respektive rapportering. Man är utförlig och precis vad gäller det verket förväntas göra, samtidigt utnyttjar man inte möjligheten att styra redovisningen så den blir tydligare vad gäller volym, kostnad och total kvalitet. Exempel på årsredovisningar där redovisningen är tydligare finns, Skatteverket är ett, Ungdomsstyrelsen ett annat och Skolverket ett tredje. De luckor i redovisningen som vi gett exempel på får flera negativa konsekvenser. Det är svårt att bedöma resultatet och dess pris, kunskapsåterföringen från verksamhets- till politisk nivå blir fragmentarisk samtidigt som återkoppling till de utförande uteblir. Det senare kan riskera att förstärka olika gruppers benägenhet att fortsätta verksamheten som den bedrivs och bedrivits.

Genom att regeringen i regleringsbrevet lämnar kraven på pådrivning och samling underförstådda riskerar man att dessa uppgifter i ett pressat produktionsläge med ansträngd ekonomi skjuts på framtiden. Det är i detta sammanhang slående att regeringen i regleringsbrevet inte drivit fram miljömålets betydelse för verksamhetens styrning, strukturering och återrapportering. Man kan också göra tolkningen att regeringen i sin styrning inte tydligt och explicit kopplat ihop myndighetsförordningens krav med det för NV aktuella ansvaret i instruktion och regleringsbrev. Risken är då att bestämmelserna i myndighetsförordningens 3 § operationaliseras utifrån den inomprofessionella kunskapsutvecklingen, genom ett

yrkeskunskapsbaserat ”best-practice” med utgångspunkt i de lösningar som etablerats i verksamheten långt tidigare. Det behöver i sig inte vara fel, det finns goda exempel. Men frågan är om detta är vad regeringen önskar.

I en rapport från Riksrevisionsverket från 1976, Om metoder att bedöma statliga myndigheter, lyfts frågan om verksamheters förnyelseförmåga fram.

”Allting förändras över tiden – både det sociala system myndigheten verkar inom och de värderingar som avgör vad statsmakterna ser som problem eller behov som myndigheten måste lösa. Upptäckten att gamla problem är lösta eller överspelade och att nya kommit till i deras ställe infinner sig inte självmant genom någon enkel varseblivningsprocess. Både statsmakterna och myndigheten är beroende av sin referensram – sin bild av hur den relevanta delen av samhället ser ut och reagerar – och den bilden daterar sig huvudsakligen från det gamla problemets dagar.”

Man skulle kunna säga att en myndighets verksamhet har en inbyggd konserveringsmekanism som slår igenom och bli självgående. Botemedlet skulle vara att göra förnyelsens krav till en del av såväl styrningen som uppföljningen av myndigheten. I det här fallet skulle t.ex. regleringsbrevet avsnitt om Organisationsstyrning kunnat vara fora för den styrningen.

Vi vill avslutningsvis ta upp ytterligare en aspekt på regeringens styrning som i sin tillämpning kan verka konserverande på en verksamhet. Sedan drygt 20 år, från och med Förvaltningsutredningens betänkande, har de s.k. informella kontakterna eller den informella styrningen av myndigheterna diskuterats. Konstitutionsutskottet har uttalat sig för att den kan användas men då med omsorg. Den nyligen avslutade Styrtredningen har uttalat sig för att den informella styrningen bör ”semi-institutionaliseras”. Här ska inte den informella styrningen som sådan ifrågasättas. Däremot finns det skäl att diskutera dess begränsningar eller icke-önskade bieffekter vid styrning av en omfattande och produktionsinriktad verksamhet som NVs. Ett problem med informell styrning är dess inneboende brist på transparens. Då styrningens innehåll av olika skäl inte ska dokumenteras och kommuniceras den vanliga vägen finns stor risk att den blir otydlig. Otydligheten kan gälla både vad som ska styras och vem. Otydliga styrsignaler har alltid en tendens att studsas på kärnverksamheter. Dess företrädare har svårt se innebörden för verksamheten. De otydliga styrsignalerna blir istället ett tecken på att de beslutande nivåerna inte klarat ut vad de avser och förväntar sig av verksamheten. Regeringens styrning betraktas kanske som i huvudsak symbolisk. Effekten av styrsignalen kan bli den motsatta mot den avsedda, verksamheten tar dess otydlighet som ett tecken på att man kan fortsätta som vanligt.

Styrningen i staten innebär en stegvis transformering från åtagande över uppdrag till visioner och mål vidare till uppgifter, insatser och åtgärder – till prestationer och effekter – till resultat. I regeringens styrande uppgift är att ta ansvar för transformeringen. Hur den formuleras, utformas och kommuniceras.

9 Förslag

Att karaktärisera NV och dess styrning som vi gjorde i föregående avsnitt är också att påbörja en diskussion om åtgärder. Vi ska nedan i all korthet i punktform ge förslag på insatser för att förbättra styrningen av NV.

Inledningsvis bör det dock betonas att de svaga kopplingarna mellan verksamhet och ekonomi i regeringens styrning av NV måste förbättras. Ett fullständighetskrav bör finnas i myndighetens redovisning av resultat och dess kostnader till regeringen och i regeringens redovisning till riksdagen. ESV har en utgångspunkt i att det som behövs är inte mer eller mindre styrning, utan bättre styrning som är inriktad på avläsbara resultat.

- Vi uppfattar NV som en fungerande produktionsorganisation. Har vi rätt i den iakttagelsen, och vi har försökt argumentera för det, så är det viktigt att slå vakt om det ”kapital” som finns i verkets verksamhet. Flera större rekonstruktioner eller förändringar av myndigheter har fått problem genom att man valt att ändra i struktur och organisation. Själständighet och kunnande hos verksamhetens utförare är sannolikt en förutsättning för en positiv utveckling. Verkets förmåga att få saker att hända och ur händer ska värnas och utvecklas. Uppgiften för regeringen är att sammanfatta och tydliggöra sina avsikter med verksamheter, vilka förväntningar man har.
- Regeringen bör tillämpa Skatteverkets liknelse med en röd tråd i styrningen. Sambanden måste vara tydliga och synliga. Det vore av värde om regeringen analyserade och fastställde var i styrningen man brister.
- En metod för att förbättra styrningen är att regeringen samlar in de goda exemplen på myndighetsstyrning och – utveckling man har. Skatteverket, Tullen, Riksåklagaren, SCB eller några av Universiteten (Uppsala eller Luleå) kan nämnas.
- Regeringen bör kunna arbeta med t.ex. femåriga strategiperioder för myndighetsstyrningen i miljöpolitiken. Försvarsbesluten, forskningspropositionerna eller IT-propositionerna kan vara vägledande.

Strategierna liksom årliga beting kan ges i regleringsbrevens avsnitt för organisationsstyrning.

- En resultat- och kostnadsbaserad resultatredovisning bör utvecklas så regeringen kan följa NVs verksamhet med avseende på bl.a. prioriteringar och kapacitetsutnyttjande. Även här finns många goda exempel bland myndigheterna.
- Miljömålets betydelse för verksamhetens genomförande och prioriteringar behöver få genomslag. Den röda tråden från mål till åtgärd bör bli tydlig i verksamhetsuppdrag, finansiering och rapportering.
- NVs pådrivande och samlande roll behöver konkretiseras. Vad ska ingå i förvaltningsuppgiften? Även om begreppet idag inte används så skulle man kunna säga att det kan finnas en uppfattning att NV är ”chefsmyndighet” för miljöfrågor i Sverige. Det är sannolikt så att verket mindre ska arbeta med vägledning och mer med utvärderingar av hur andra aktörer utvecklat, styrt och genomfört sina åtaganden i miljöpolitiken. Såväl NV som andra aktörer behöver fjärras från en syn att man ”gjort sitt” om man avrapporterat ett uppdrag givet i en regel eller i ett dokument. Det är förmågan att lösa uppgifter kopplat till miljömålen som behöver utvecklas, återrapporteras samt utvärderas.
- Hanteringen av ekonomiska bidrag behöver stärkas. NV bör få internrevision och omfattas av förordningen för intern styrning och kontroll.
- Ställningen för de råd som finns inom NV behöver omprövas.

10 Referenser

Författningar

Regeringsform(1974:152)
 Lag (1996:1059) om statsbudgeten
 Myndighetsförordning(2007:515)
 Förvaltningslag(1986:223)
 Regeringsform (1974:152)
 Lag (1996:1059) om statsbudgeten
 Myndighetsförordning (2007:515)
 Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll
 Anslagsförordning (1996:1189)
 Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring
 Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag
 Lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.
 Lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen
 Internrevisionsförordning (2006:1228)
 Förordning (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket

”Budgetdokument”

Regleringsbrev för Naturvårdsverket 2002 – 2008
 Årsredovisning för Naturvårdsverket 2003 – 2007
 Budgetunderlag från Naturvårdsverket 2003 – 2008

Regleringsbrev för följande myndigheter åren 2006-2008

- Ekonomistyrningsverket
- Folkhälsoinstitutet
- Högskoleverket
- Konkurrensverket
- Skatteverket
- Skolverket
- Socialstyrelsen
- Ungdomsstyrelsen

Årsredovisningar från följande myndigheter åren 2006-2008

- Ekonomistyrningsverket
- Folkhälsoinstitutet
- Högskoleverket
- Konkurrensverket
- Skatteverket

- Skolverket
- Socialstyrelsen
- Ungdomsstyrelsen

Propositioner

Prop.1973:90, Ny regeringsform

Prop. 2007:1, Budgetproposition

Revision

Revisionspromemoria, Dnr 32-2003-0211, 2004-02-02

Revisionsrapport, Dnr 32-2003-0211, 2004-03-18

Revisionsberättelse, Dnr 32-2003-0211, 2004-03-18

Revisionspromemoria, Dnr 32-2004-0661, 2004-09-26

Revisionsberättelse, Dnr 32-2004-0661, 2005-03-10

Revisionspromemoria, Dnr 32-2004-0661, 2005-06-02

Revisionspromemoria, Dnr 32-2005-0734, 2005-09-05

Revisionspromemoria, Dnr 32-2005-0734, 2005-11-03

Revisionsrapport, Dnr 32-2005-0734, 2006-02-03

Revisionspromemoria, Dnr 32-2005-0734, 2006-02-03

Revisionspromemoria, Dnr 32-2005-0734, 2006-05-09

Revisionspromemoria, Dnr 32-2006-0720, 2007-02-19

Revisionsberättelse, Dnr 32-2006-0720, 2007-03-19

Revisionspromemoria, Dnr 32-2006-0720, 2007-06-08

Revisionsrapport, Dnr 32-2007-0660, 2008-01-18

Årligt rapport 2004

EA-värderingar

EA-värdering 2003

EA-värdering 2004

EA-värdering 2005

EA-värdering 2006

Dokument från Naturvårdverket hemsida

Vårt ledningssystem - så här arbetar vi

Så här påverkar vi miljön - Naturvårdsverkets miljöredovisning 2006 (pdf 380 Kb)

Skrifter och PM

Adrell, P, Lindhoff, M, Målkonflikter i myndigheters styrning - En studie av

Naturvårdsverket VT03

Akademien för Ekonomistyrning i staten, Att styra mot effekter genom andra - en studie av Naturvårdsverket, Rapport 2005:4

Akademien för Ekonomistyrning i staten, Införande av integration och jämställdhet i Naturvårdsverkets externa verksamhet, Rapport 2007:1

Almgren, A, Rönbeck, C, Lika barn leka bäst? - jämställdhet och integration i Naturvårdsverket, magisteruppsats, Företagsekonomiska institutionen Stockholms Universitet, HT 06

Björklund, Sara, Svärd, Calle Omorganisationer inom statliga myndigheter, Examensuppsats KTH 2005

ESVs Ordbok, 2004

ESV, Att styra med generella krav, 2003:30

ESV, Resultatanalys för nybörjar, 2003:17

Hahlin, C, Österlund, D, Riskhantering i statliga myndigheter – Naturvårdsverket, Riksskatteverket och Riksåklagaren visar vägen » Företagsekonomiska institutionen Stockholms Universitet, VT 03

Laan, J, Norling, A, Generella krav - En fallstudie av Naturvårdsverket Företagsekonomiska institutionen Stockholms Universitet, HT 06

Riksdagens Revisorer, Statens Personalpolitik, 2001/2002:12

Riksrevisionsverket, Metoder att bedöma myndigheter, 1976

Riksrevisionen, Regeringens styrning av Naturvårdsverket, RiR 2006:2

Vad är välskött myndighet – internt Pm ESV, 2008

Bilaga 1 Organisationsstyrning i regleringsbrev

2003

”NV skall redovisa system och aktiviteter som underlättar för medborgarna att få adekvat information. Verket skall dessutom, mot bakgrund av regeringens handlingsprogram ”En förvaltning i demokratins tjänst”, lämna en allmän redovisning av hur de förvaltningspolitiska frågorna hanteras i verkets arbete”.

2004

Myndigheten skall verka för en långsiktig och god personalförsörjning med för verksamheten ändamålsenlig kompetens.

Åtterrapporering

NV skall redovisa i vilken omfattning myndighetens mål för kompetensförsörjning under 2004 har uppnåtts, vilka åtgärder som har vidtagits och vilka mål som gäller för myndighetens kompetensförsörjning under 2005 respektive 2006-2007.

Redovisningen av mål skall i första hand fokusera på personalens åldersstruktur, könsfördelning, rörlighet samt myndighetens arbete för att främja etnisk och kulturell mångfald. Redovisningen skall göras för grupper av anställda inom de tre kompetenskategorierna lednings-, kärn- och stödkompetens om så är lämpligt. Målen för kompetensförsörjningen skall ha en klar och tydlig koppling till myndighetens mål för verksamheten, nuvarande kompetensförsörjning och bedömning av arbetsmarknadsläget. Målen skall vara konkreta och uppföljningsbara.

Mål

NV skall verka för att tillgängligheten för och bemötandet av personer med funktionshinder skall förbättras i offentlig verksamhet.

Åtterrapporering

NV skall redovisa insatser inom sitt ansvar för genomförandet av handikappolitiken, särskilt avseende funktionshindrades tillgänglighet till myndighetens lokaler, verksamhet och information.

2005

NV skall verka för en långsiktig och god personalförsörjning med för verksamheten ändamålsenlig kompetens.

Åtterrapporering

Myndigheten skall redovisa mål och måluppfyllelse för kompetensförsörjningen i förhållande till verksamhetens mål och resultat. Av redovisningen skall framgå

- i vilken omfattning myndighetens mål för kompetensförsörjningen under 2005 har uppnåtts,

- vilka åtgärder som har vidtagits, och

- vilka mål som gäller för myndighetens kompetensförsörjning 2006 och 2007-2008.

Inom ramen för detta skall myndighetens insatser för att främja etnisk och kulturell mångfald och ökad hälsa samt för att åstadkomma en ändamålsenlig åldersstruktur, könsfördelning och rörlighet bland personalen framgå. Redovisningen skall göras för grupper av anställda inom de tre kompetenskategorierna lednings-, kärn- och stödkompetens, om så är lämpligt.

2006

Statliga myndigheter skall vara ledande i omställningen till ett ekologiskt och ekonomiskt uthålligt samhälle och i detta syfte verka för en ökad energieffektivisering i sina lokaler. Vid upphandling av all energirelaterad utrustning skall det alternativ väljas som är det mest fördelaktiga med hänsyn tagen till merkostnaden vid inköpet och den minskade energianvändningen under produktens tekniska livslängd.

Åtterrapporering

NV skall redovisa storleken på den totala energianvändningen i sina lokaler och vilken energiform som har använts. NV skall vidare redovisa vilka åtgärder inklusive upphandlingsförfaranden som har vidtagits för att minska och effektivisera den totala energianvändningen.

Bilaga 2 Organiserar myndighetsstyrning i en enhet

En lösning för att samordna olika delar av ovanstående förslag är att inledningsvis inrätta en enhet på Miljödepartementet för styrningen inom miljöområdet. En exempel är **Enheten för styrning inom migrationsområdet (SIM)** på Justitiedepartementet. Den ansvarar för styrningen av resurser inom migrationspolitiken och frågor om mottagande av asylsökande. Enheten har myndighetsansvar för Migrationsverket och ska samråda med berörda departement och myndigheter avseende migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

I detta fall på Miljödepartementet är det två slags styrning det är frågan om.

- Styrningen av NV i nuvarande eller framtida form
- Styrning i form av samordning av de styrmedel som avses reglera de processer där olika aktörer verkar för att utföra miljöpolitiken.

I styrningen av NV är det viktigt att utveckla och tillämpa en metod för att följa och påverka myndighetens arbete, t.ex. genom att på ett verkningfullt sätt kunna korrigera och modernisera i verksamheten när så behövs. De är då betydelsefullt att kunna identifiera tillfällen och situationer där en kraftsamling behövs.

Den nya enheten bör börja med att göra en verksamhetslogik där man kopplar mål – (resurs)insatser – åtgärder – effekter inom miljöpolitiken. Hur ser det ut? Hur fungerar det? Vad är problem? Vad behövs i framtiden? Därefter bör man pröva hur myndigheten(-erna) bör struktureras.

För NV i nuvarande och framtida form kan följande schematiska modell för styrning, uppföljning och redovisning tänkas.

Verksamhetsområde	Utforma miljöpolitik	Utföra miljöpolitik	Kartlägga miljöpolitik
Styrmotod			
Instruktion			
Uppdrag i RB			

Bilaga 3 Processtyrning i miljöpolitiken

Ett sätt att samordna styrningen av NV, andra myndigheter och aktörer är att samla de olika momenten i miljöarbetet i processer. Processtyrning har använts inom flera olika politikområden, t.ex. skatteväsendet eller inom olika delar av hälso- och sjukvården.

Ordet process betyder förlopp. Med processtyrning avses att länka olika aktiviteter tillsammans för att skapa ett värde för uppdragsgivaren eller kunden. Värdet bestäms oftast av de behov som de olika aktiviteterna ska tillfredställa. I staten utgår man från det övergripande syftet med verksamheten. I detta fall skulle t.ex. miljömålen vara utgångspunkten. Förutom fokus på värdeskapande är utifrånperspektivet ett viktigt syfte med processtyrningen. Det är processen och dess mål som viktigt – inte de enskilda aktörerna.

En process kan schematiskt beskrivas sålunda:

Syfte – insats – aktivitet – aktivitet – aktivitet – aktivitet – effekt

Processsynsättet bygger på samma principer som verksamhetslogik eller effektkedja. I Verksamhetslogiken fokuseras de antaganden som ligger bakom de olika aktiviteterna. I effektkedjan är det orsak – verkan sambandet som är intressant. I processtyrning är det värdeskapandet.

Inom Regeringskansliet har man på försök arbetat med testa processorienteringen inom några verksamhetsområden. Det avsåg bl.a. statens insatser för vuxnas lärande eller för invandrades etablering på arbetsmarknaden. (Rapporten Förslag till nya arbetssätt för att utveckla Regeringskansliets förmåga att förverkliga regeringens politik, dnr Fi2006/2687). Fallstudierna visade att arbetet med styrning i Regeringskansliet ofta är fragmenterat, utan nämnvärd samordning mellan olika enheter och departement. Någon samlad strategi för regeringens styrning kunde inte identifieras.

För miljöpolitiken finns en hel del av det som behövs för processtyrning redan. Strategier och åtgärder kopplade till miljömålen har utvecklats. Det som skulle kunna prövas är en samordning där helheten blir styrande för helheten, fragmenteringen ersätts med modeller där aktiviteter kopplas samman.

Bilaga 3 Omorganisation?

Finns det skäl att skapa en ny myndighetsstruktur inom miljöpolitiken? I ett ex-jobb utfört för ESV har Omorganisationer inom statliga myndigheter undersökts. Tre fallstudier gjordes.

Resultatet av undersökningen är att alla de omorganisationer som studerats skulle ha gynnats av tydligare råd och rekommendationer för hur en omorganisation bör bedrivas och vad som är viktigt i dess genomförande. Det finns både positiva erfarenheter och negativa. Studien utmynnade i ett förslag till checklista inför omorganisationer eller – struktureringar. Här redovisas fyra punkter relevanta vid aktualiseringen av en omorganisation.

1. Genomför realistiska utredningar
Staten, såväl regeringen som myndigheterna, ska se till att beslutsunderlagen inför organisations- och strukturförändringar är av hög kvalitet. Besluten rör långsiktiga och oåterkalleliga konsekvenser och verksamhet, personal och kostnader måste beaktas. Ett tydligt syfte med förändringen måste ligga till grund och vilka effekter omorganisationen kan ge ska utredas. Hänsyn ska tas till kostnader för själva förändringen, samt verksamhetens egna kostnader på längre sikt. En förändring ska inte genomföras för förändringens skull.
2. Skapa en förändringsledning
Förändringsledningen ska utgöras av personer med stort inflytande i organisationen, som har mycket erfarenhet och god ledarskapsförmåga. För att få trovärdighet och acceptans av medarbetarna ska de ha ett bra rykte i organisationen, vara pålitliga och ha en gemensam bild av syftet med omorganisationen. Personerna bör vara förändringsbenägna och viktigt är att personer väljs som kan samarbeta och kompletterar varandra på ett bra sätt.

Rekommendationen är att en liten förändringsledning väljs med ett par huvudaktörer. De bör i sin tur utnyttja befintlig kompetens i organisationen och koppla de personer de anser sig behöva till sig. Även extern kompetens bör utnyttjas vid behov. Särskilt viktigt är att förändringsledningen utnyttjar andras erfarenheter.

Informera tydligt om varför förändringen är nödvändig
Ett angelägenhetsmedvetande är viktigt. Medarbetarna måste känna att förändringen
är nödvändig. Tidigt i processen bör ledningen tydligt informera

