

Univeco

Kriterier för konsultarbeten och överföring från sak- till förvaltningsanslag - Analys baserad på Naturvårdsverkets budgetutfall 2007

Bakgrund: Naturvårdsverkets förvaltningsanslag har varit konstant i flera år, d.v.s. reellt sett minskat. Sakanslagen har ökat mycket samtidigt som Naturvårdsverkets uppgifter ökat. Som ett resultat därav har Naturvårdsverket ökat bruket av konsulter på sakanslagen. En hypotes är att det vore mer effektivt om en del av dessa konsultarbeten istället gjordes av egen personal inom ett ökat förvaltningsanslag.

Syfte: Utredningen om Naturvårdsverket (M2007:02) har anlitat Harald Berg vid Univeco AB som konsult för en snabb genomgång och analys av Naturvårdsverkets konsultarbeten. Analysen syftar till att

- Föreslå kriterier för vilken typ av tjänst som bör utföras av Naturvårdsverkets egen personal respektive utföras av extern part;
- Sammanställa en kostnadsberäkning över hur nuvarande sakanslag och förvaltningsanslag bör fördelas för att kunna tillämpa kriterierna enligt ovan.

Avgränsning: Med konsultarbeten menas här *huvudsakligen* det som Naturvårdsverket bokfört på kontogruppen ”578 Konsulttjänster” under år 2007.

Ett *gränsfall* är ”datakonsulter för immateriella dataprojekt” som är bokförda som investeringar och där det finns principiellt intressanta delar för motsvarande analys.

Däremot *exkluderas* från denna analys sådana andra typer av köp av tjänster som är ”572 Forskningsuppdrag”, ”573 Utbildningstjänster” samt främmande tjänster som avser personalrekrytering, reparationer och underhåll samt tjänster inom reklam. Dessa förutsätts i fortsättningen kunna hanteras så som hittills.

Ytterligare ett *gränsfall* av intresse är arbete som *inte* utförts år 2007 till följd av budgetsituationen. Det gäller arbete med *utvärdering och uppföljning* av verksamhet, som inte är sådan att utvärderingen kan bekostas av sakanslag (t.ex. tillsyn, olika styrmedel och normgivningsarbetet).

Denna rapport är därför strukturerad i följande fyra delar:

- | | |
|---|--------|
| 1. Sammanfattande slutsatser och förslag | sid 2 |
| 2. Personalkostnader och kontogruppen ”578 Konsulttjänster” | sid 6 |
| 3. Datakonsulter för immateriella dataprojekt | sid 13 |
| 4. Uppföljning och utvärdering av sakverksamhet | sid 14 |

1. Sammanfattande slutsatser och förslag

Naturvårdsverkets förvaltningsanslag bör ökas enligt den grova listan över årsarbetskrafter i följande sammanfattningstabell

- genom att *konsultarbete* förs över från vissa sakanslag till egen personal på förvaltningsanslaget,
- genom att delar av *egen personal* som nu arbetar på sakanslag överförs från dessa sakanslag till förvaltningsanslaget,
- samt genom att möjlighet skapas på förvaltningsanslaget att *utföra Uppföljning och utvärdering* som nu inte kan utföras till följd av påtvingad kortsiktig bortprioritering från förvaltningsanslaget.

Sammanfattningstabell	Åak	Rad	Källa
Faktiskt utförda konsultarbeten:			
"578 Konsulttjänster" inom sakanslag 34:2	5,2	1	Avsnitt 2.3.1, sid 8-10
"578 Konsulttjänster" inom sakanslag 34:3	10	2	Avsnitt 2.3.2, sid 10-11
Datakonsulter för immateriella dataprojekt inom sakanslag 34:2	2	3	Kapitel 3
Prognostiserade tillkommande konsultarbeten:			
"578 Konsulttjänster" inom sakanslag 34:2	0,8	4	Avsnitt 2.3.1, sid 8-10
"578 Konsulttjänster" inom sakanslag 34:3	4	5	Avsnitt 2.3.2, sid 10-11
Datakonsulter för immateriella dataprojekt inom sakanslag 34:3	2	6	Kapitel 3
Delsumma som bör tas bort från sakanslag	24	7	Rad 1+2+3+4+5+6
Arbete med egen personal på sakanslag:			
Arbete med vattenkvalitet enligt kommentar 8 till anslag 34:3	5	8	Avsnitt 2.3, sid 6
Totalsumma som bör tas bort från sakanslag	29	9	Rad 7+8
Arbete som bör utföras på förvaltningsanslaget, men som inte utförs:			
"Uppföljning och utvärdering" utanför sakanslag	6	10	Kapitel 4
Totalsumma som bör tillkomma på förvaltningsanslag	35	11	Rad 9+10

Totala budgeteffekter av förslaget (enligt "Schablonkostnad 9" i Bilaga C)

Ökat förvaltningsanslag:

- Minskade konsulttjänster på sakanslag enligt rad 7 = 24 åak à 0,7 Mkr = 16,8 Mkr.
- Överflyttning av egen personal från sakanslag enligt rad 8 = 3,5 Mkr.
- Tillkommande för "Uppföljning och utvärdering" enligt rad 10 = 6 åak à 0,7 Mkr = 4,2 Mkr.

Summa ökad belastning på förvaltningsanslag = **24 Mkr.**

Minskad belastning på sakanslag:

- Minskade konsulttjänster på sakanslag enligt rad 7 = 24 åak à 1,4 Mkr = 33,6 Mkr.
- Överflyttning av egen personal från sakanslag enligt rad 8 = 3,5 Mkr.

Summa minskad belastning på sakanslag = **37 Mkr.**

Summorna är avrundade till hela Mkr för att betona att rapportens underlag inte kan ge större precision.

Förslaget skulle således kunna medföra en samlad budgetbesparing av **13 Mkr** per år för NV, om man väljer att minska sakanslagen med de schablonartade konsultkostnaderna för de tjänster som tillskapas som egen personal. Det finns ingen anledning att som följd av detta förslag diskutera någon eventuell kompensation till andra statliga budgetenheter, som nu säljer konsulttjänster till NV.

Kriterier för vilken typ av tjänst som bör utföras av Naturvårdsverkets egen personal respektive utföras av extern part

Ovanstående förslag till överflyttningen från sak- till förvaltningsanslag bygger på att följande generella kriterier bör gälla:

- Naturvårdsverkets stadigvarande/bestående myndighetsarbete bör rymmas inom *förvaltningsanslaget med egen personal*, d.v.s. där bör ingå arbete med styrning och ledning, verksamhetsutveckling, normgivning, vägledning, uppföljning och utvärdering samt beställning och styrning av informationsspridning av resultaten från olika projekt så att de kommer till användning. *Konsulter bör användas* för tillfällig förstärkning inom förvaltningsanslaget vid arbetstoppar, särskilda projekt och när speciell kompetens behövs (d.v.s. enligt kriterierna 1 och 2 i *Bilaga A*).
- Verksamhet som har en tydlig anknytning till sådan sakverksamhet som bekostas av sakanslagen kan även fortsättningsvis köpas in i form av *konsulttjänster och beståndsrespektive sakanslag* till de delar som det inte är stadigvarande myndighetsutövning.

I kapitel 2-4 nedan har de mer specificerade kriterierna skrivits med *understruken kursiv stil*. Det bör noteras att det inte är självklart att summan av alla kriterier kan tillämpas utan att det kan uppstå praktiska konflikter mellan olika ledningsprinciper för NV. Någon slags flexibilitet i tillämpningen bör därför förutsättas bli möjlig.

Mer detaljerad beskrivning av förslagets budgetkonsekvenser

Det ovanstående innebär en övergång från nuvarande kostnader enligt följande när det gäller "Konsultarbete 578":

	Arbete med egen personal	Konsultarbete 578 =faktiskt utlagda uppdrag
Belastar förvaltningsanslaget (=34:1)	Ruta A 268 Mkr	Ruta B 30 Mkr varav: • 0 Mkr på 34:2 • 30 Mkr på 34:3
Belastar sakanslag	Ruta C 15 Mkr varav: • 10 Mkr på 34:10 • 5 Mkr på 34:3	Ruta D 433 Mkr varav: • 175 Mkr på 34:2 • 231 Mkr på 34:3 • 27 Mkr på övriga sakanslag

... till framtida kostnader enligt följande tabell för år 2007 års verksamhet, om föreslagen beträffande "Konsultarbete 578" varit genomförda då:

	Arbete med egen personal	Konsultarbete 578 =faktiskt utlagda uppdrag
Belastar förvaltningsanslaget (=34:1)	Ruta A 288* Mkr , varav 268 Mkr från A ovan, 3,5 Mkr från C och 16,8 Mkr från D	Ruta B 30 Mkr varav: • 0 Mkr på 34:2 • 30 Mkr på 34:3
Belastar sakanslag	Ruta C 12* Mkr varav: • 10 Mkr på 34:10 • 1,5 Mkr på 34:3	Ruta D 405 Mkr varav: • 175-8 = 167 Mkr på 34:2 • 231-20=211 Mkr på 34:3 • 27 Mkr på övriga sakanslag

- Summeringen avrundad till *hela Mkr* för att betona att rapportens underlag inte kan ge större precision.

Motsvarande sammanfattning av kapitel 3 kan göras när det gäller kostnadsöverföring från sakanslag till förvaltningsanslag beträffande ”Datakonsulter för immateriella dataprojekt” enligt följande tabell:

	Arbete med egen personal	Datakonsulter för immateriella dataprojekt
Belastar förvaltningsanslaget (=34:1)	Ruta A Ökar med 2,8 Mkr	Ruta B Påverkas ej
Belastar sakanslag	Ruta C Påverkas ej	Ruta D Minskar med 5,6 Mkr, varav 2,8 Mkr på 34:2 och 2,8 Mkr på 34:3

Och kapitlet 4 om kostnadseffekter av ökad omfattning av ”Utvärdering och uppföljning” kan sammanfattas i följande förslag till kostnadsöverföring från sakanslag till förvaltningsanslag:

	Arbete med egen personal	Utvärdering och uppföljning
Belastar förvaltningsanslaget (=34:1)	Ruta A Ökar med 4 Mkr	Ruta B Påverkas ej
Belastar sakanslag	Ruta C Påverkas ej	Ruta D Minskas med 4 Mkr på 34:3

Sammantaget innebär således förslagen följande ändringar av kostnaderna per anslag:

- Kostnaderna på förvaltningsanslaget ökar med 24 Mkr för egen personal (ruta A).
- Kostnaderna för konsultköp på förvaltningsanslaget påverkas ej (ruta B).
- Kostnaderna på Sakanslag 34:2 minskar med 11 Mkr (=8,4 + 2,8 Mkr i ruta D).
- Kostnaderna på Sakanslag 34:3 minskar med 30 Mkr (=19,6+2,8 + 4¹ Mkr i ruta D och 3,5 Mkr i ruta C).

Att summa kostnadsminskning på sakanslagen här bli lika med 41 Mkr (och inte 37 Mkr som på sid 2) beror på hanteringen av 4 Mkr i ruta D från kapitel 4, se fotnot 1 nedan. Om denna fiktiva kostnadsminskning inte medräknas, så blir summorna identiska, det vill säga 34 Mkr.

Problem som undvikes om förslagen genomförs

Egen personal som nu är stadigvarande projektanställd på sakanslag men sysslar med myndighetsuppgifter, kan anställas som vanlig personal inom förvaltningsanslaget, på det

¹ Detta belopp 4 Mkr är inte en kostnadskonsekvens, utan snarast ett troligtvis nödvändigt antagande beträffande finansiering av ökningen med 4 Mkr i ruta A. Som framgår av kapitel 4 är kostnadsminskningen på Sakanslag 34:3 på kort sikt = 0 Mkr, men kan tänkas bli betydande på längre sikt, genom att utökad uppföljning och utvärdering av dyrbara sakanslag gör dessa mer effektiva.

sätt som det bör vara. Därigenom erhålles en tydligare redovisning av verkets förvaltningskostnader, vilket bör underlätta uppföljning och styrning.

En grupp av intresse är de *konsulter som köps in från andra myndigheter* för att arbeta med uppgifter som har en tydlig anknytning till sådan sakverksamhet som bekostas av sakanlagen. Här finns en gråzon (t.ex. att arbeta med olika regeringsuppdrag och viss ärendehantering). Dessa konsulter kommer framförallt från länsstyrelser, SLU och lantmäteriet. Förslaget innebär att dessa arbetsuppgifter på ett billigare sätt kan utföras av Naturvårdsverkets egen personal.

2. Personalkostnader och kontogruppen ”578 Konsulttjänster”

Här beskrivs och analyseras först utfallet år 2007. Därefter diskuteras tillämpningen av Avgiftsförordningen samt kriterier för dels arbete med egen personal kontra med konsulter, dels arbete inom förvaltningsanslaget kontra inom sakanslagen.

2.1. Utfall år 2007 för personalkostnader och kontogruppen ”578 Konsulttjänster”

Generellt kan konstateras att konsultanvändningen har ökat på senare år i takt med att sakanslagen ökat kraftigt medan förvaltningsanslaget minskat reellt i värde. Utfallet för kontogruppen ”578 Konsulttjänster” var år 2007 följande.

	Arbete med egen personal	Konsultarbete 578 =faktiskt utlagda uppdrag
Belastar förvaltningsanslaget	Ruta A 268 Mkr	Ruta B 30 Mkr , varav: <ul style="list-style-type: none">• 5 Mkr till statliga• 25 Mkr till icke statliga
Belastar sakanslag	Ruta C 15 Mkr , varav: <ul style="list-style-type: none">• 10 Mkr (34:10 Klimp)• 5 Mkr (34:3, villkor 8 & 20)	Ruta D 433 Mkr , varav: <ul style="list-style-type: none">• 313 Mkr till statliga• 120 Mkr till icke statliga

En nedbrytning av konsultarbetet har således gjorts med hänsyn till:

- Arbete som lagts ut som konsultarbete till andra **statliga** budgetenheter (främst länsstyrelser)
- Arbete som lagts ut som konsultarbete till **icke** statliga budgetenheter

Huvudfrågan i detta kapitel är om delar av **433 Mkr i ruta D** skall föras över till ruta A, och vilka kriterier som i så fall bör tillämpas. Men först diskuteras om NV kan köpa statliga konsulttjänster till lägre kostnader.

2.2. Diskussion om statlig personals kostnader som konsulter åt Naturvårdsverket.

Naturvårdsverkets egen personal kostar i snitt cirka 387 kronor per arbetstimme. I dessa kostnader ingår bara löne- och lönebikostnader. Det betyder att lokalkostnader och många andra typer av overheadkostnader inte ingår.

NV köper mycket konsulttjänster från andra statliga myndigheter, inte minst från länsstyrelserna. Här avgränsas diskussionen till enbart länsstyrelserna. Dessa konsulter kostar i snitt dubbelt så mycket som den egna personalen per timme och är lika dyra som icke-statliga konsulter som köps på den öppna marknaden. Att länsstyrelsens personal är dubbelt så dyr per timme beror på tillämpningen av Avgiftsförordningen (1992:191).

En diskussion kring om det måste vara så förs i *Bilaga B*. Kan med andra ord NV nyttiggöra länspersonalen till ett billigare timpris? Den frågan besvaras i bilagan med ”Ja, regeringen skulle kunna besluta att bemyndiga länsstyrelserna enligt Avgiftsförordningens §6 att ta ut en självkostnad som baseras på marginalkostnad plus särkostnad”. Dock bedöms det vara betydligt mer fördelaktigt att istället öka förvaltningsanslaget till NV så att verket kan anställa egen personal, enligt resonemangen och kriterierna i det följande. Därmed blir det i det här sammanhanget *mindre intressant* hur Avgiftsförordningen skall tillämpas.

Huvudfrågan - i resten av denna PM - blir istället hur vissa konsulttjänster skall kunna bytas ut mot (billigare och bättre eller lika bra) arbete med egen personal.

2.3. Kriterier för anslagsgränser och kontogruppen ”578 Konsulttjänster”

De tjänster som NV köper är av mycket varierande karaktär. En del tjänster/uppgifter är sådana att de skulle kunna utföras av egen personal medan andra är sådana att de inte skulle utföras av egen personal även om förvaltningsanslaget skulle öka kraftigt. Det är t.ex. fråga om värdering av mark vid fastighetsköp, lantmåteriförrättningar, meteorologiska tjänster, den fysiska miljöövervakningen och laboratorietjänster m.m. Dessa tjänster bör med hög sannolikhet även fortsättningsvis utföras av andra än NV:s egen personal och kan därför uteslutas ur den nu aktuella diskussionen om konsulttjänster kontra egna anställda.

Kriterier för gränsen mellan A och B är inget problem här

Konsulter i ruta B används som tillfällig förstärkning vid arbetstoppar, särskilda projekt och när speciell kompetens behövs (som NV inte har stadigvarande). När behovet inte är tillfälligt eller när verket har stadigvarande behov av en viss kompetens är egen personal (d.v.s. ruta A) att föredra. Sannolikt kommer det att finnas behov av sådana tillfälliga förstärkningar av konsulter även i framtiden. Volymen konsultinsatser i ruta B kan därför tänkas bestå enligt kriterierna 1 och 2 i *Bilaga A*.

Kriterier för gränsen mellan A och C är ett bestående problem

I ruta A återfinns verkets egen personal som arbetar med löpande myndighetsuppgifter. I ruta C utförs också myndighetsuppgifter av egen personal (projektanställd). Detta görs med direkt stöd i Regleringsbrevet, det vill säga med regeringens medgivande och omfattar cirka 15,2 Mkr enligt följande:

- Arbete med det s.k. Klimp-anslaget (”34:10 ap 2 Administration och information” med ramanslaget 36 Mkr) där personalkostnaden 2007 uppgick till 10,2 Mkr.
- Anslaget 34:3, villkoren 8² och 20³ i regleringsbrevet för 2007. I bägge fotnoterna har orden ”för arbete med” svärtats. Det är när dessa ord finns med som NV har som tumregel att kunna använda egen personal som finansieras av sakanslag. Det sked-

² Kommentar 8 säger: ”Högst 109 000 000 kronor disponeras **för arbete** enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Härav skall 89 700 000 kronor fördelas till länsstyrelserna. Resterande medel skall fördelas enligt följande. 6 000 000 kronor fördelas till de länsstyrelser som är vattenmyndigheter för Norra Östersjöns och Västerhavets vattendistrikt för arbete med kartläggning, analys och åtgärder i enlighet med förslag nr 1 i Aktionsplan för havsmiljön (Naturvårdsverket, rapport 5563). 1 500 000 kronor skall tilldelas Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) för främst anpassning av databaser för delavrinningsområden, anpassning av hydrologisk information för internationell rapportering samt framtagande av hydrologiskt och hydrografiskt underlag för vattenmyndigheternas arbete. 5 300 000 kronor skall tilldelas Sveriges geologiska undersökning för färdigställande av databas för vattentäkter och framtagande av hydrogeologiskt underlag för vattenplaneringen i vattendistriktet samt stöd i övrigt till vattenmyndigheterna. 6 500 000 kronor disponeras av Naturvårdsverket **för arbete med** EG:s ramdirektiv för vatten till i huvudsak dels utveckling av vägledningsmaterial för vattenförvaltningen, dels utveckling av datavärdskap samt av vissa gemensamma dataunderlag, databaser och geografiska informationskikt för berörda myndigheters och kommuners arbete på området, dels kostnader för avtal om deras tillgång till data från centrala databaser, i första hand hos SMHI, dels konsultstöd för rapportering enligt direktivet och av utveckling av metodstöd för ekonomiska analyser, dels särskilda informationsinsatser.

³ Kommentar 20 säger: ”Högst 1 500 000 kronor disponeras **för** Naturvårdsverkets **arbete med** LIFE+.”

de år 2007 för cirka 3,5 Mkr⁴ beträffande villkor 8 och 1,5 Mkr för villkor 20, eller summa cirka 5 Mkr.

Här föreslås att dessa 15,2 Mkr behandlas enligt följande:

- *3,5 Mkr förs över* till förvaltningsanslaget, motsvarande arbete med *vattenkvalitet enligt villkor 8*. Dessa 3,5 Mkr motsvarar grovt räknat 5 åk. Det bör vara *mer kostnadseffektivt* om NV har möjlighet att använda sin personal och sina resurser inom förvaltningsanslaget för detta arbete, eftersom arbetet *bedöms vara bestående*. Förslaget innebär således en överflyttning av 3,5 Mkr från ruta C till ruta A.
- *10,2 Mkr ligger kvar* på Sakanslag 34:10 för arbete med *Klimp*. Skälet att dessa medel inte bör föras över till förvaltningsanslaget är att Klimpanslaget är ett *särskilt tidsbegränsat projekt från regeringen*, vilket nu är under avveckling.
- *1,5 Mkr* för arbete med *LIFE+* *ligger kvar* på Sakanslag 34:3 med hänsyn till att det projektet är tidsbegränsat till ytterligare cirka åtta år och att det är ett *särskilt projekt från regeringen*. Förslaget beträffande dessa 1,5 Mkr är dock formulerat med tveksamhet.

Tveksamheten i den sista punkten ovan föranleder följande kommentarer:

- **Utgångspunkt:** Naturvårdsverkets *myndighetsarbete* bör rymmas inom *förvaltningsanslaget*, d.v.s. där *kriterierna 1 och 2 i Bilaga A* gäller för tillfälliga arbetstoppar, särskilda NV-projekt och när speciell tillfällig kompetens behövs. *Tillfälliga projekt från regeringen* kan dock även fortsättningsvis finansieras genom att regeringen tydligt specificerar att NV kan använda sakanslaget för eget arbete med eller administration av projektet.
- **Personalplaneringens krav:** Det är med hänsyn till kostnads- och produktionseffektivitet gynnsamt om regeringens formulering därvid underlättar för NV att planera för personalinsatserna i projektet över årsskiften. Om NV så sent som några veckor för årsskiftena inte vet budgeten för den egna personalen, så får NV inte säkert rätt personal och full produktionseffekt från den personalen.
- **Arbetslagens gränser:** LIFE+ är ett projekt som bedöms ha har cirka tio års kvarvarande livslängd, d.v.s. åtta år med nya projektmedel, plus några ytterligare års uppföljningsarbete. Arbetslagstiftningen medger inte projektanställning av personal för så långa projekt, utan för högst två år. Samtidigt är det ibland praktiska problem för NV med fastanställd personal som finansieras med sakanslag eftersom storleken av dessa ofta är osäkra intill slutet av året före anslaget börjar gälla.
- **Sakanslag ineffektiva:** Detta gör att sannolikheten är hög för att NV kan nyttiggöra skattemedlen mer effektivt om 1,5 Mkr föres över till förvaltningsanslaget för den tid som LIFE+ varar.
- **Vad är permanent?** Den långa kvarvarande tiden åtta till tio år kan också tala för att man bör föra över 1,5 Mkr till förvaltningsanslaget. Så många år kan ses som permanent eller stadigvarande myndighetsutövning som bör ligga på förvaltningsanslaget.
- **Tvåårsgräns?** Mycket talar således för att tillfälliga regeringsprojekt som bedöms löpa över många år bör kunna finansieras på förvaltningsanslaget. Projekt på ett eller högst två år bör däremot finansieras av sakanslag.

⁴ Av det belopp 6,5 Mkr, som NV disponerade år 2007, användes cirka 3,5 Mkr till projektanställningar medan resten användes för att köpa olika tjänster, framför allt från Lantmäteriverket.

- **Flytt till september?** Ett alternativ är att regeringen tar in finansieringen av långvariga projekt i budgetpropositionen i september. Det skulle underlätta mycket för myndigheternas personalplanering – och därmed för möjligheterna att utnyttja budgetmedlen effektivt.
- **Information eller beslut?** Om mångåriga projekt flyttas från regeringens regleringsbrev till budgetpropositionen behöver det inte nödvändigtvis innebära att riksdagen skall besluta om dessa budgetmedel. De skulle kunna vara med i budgetpropositionen i september som information till riksdagen – och samtidigt bli ett viktigt informationsunderlag för berörda myndigheters personalplanering.
- **Större budgetreform?** Det finns således möjligheter till bättre planeringsförutsättningar för NV beträffande arbete med och administration av sakanslag av typ LIFE+, men ett bra förslag bör troligen ges en vidare ram än denna utrednings. Därvid kan begrepp såsom ”regeringsdirektiv”, ”regeringsuppdrag”, ”regeringsprojekt”, ”tidsbegränsade program” och liknande behöva preciseras.

Kriterier för gränsen mellan B och D är inget problem här

Konsulter som hjälper till med löpande myndighetsuppgifter bekostas av förvaltningsanslaget i ruta B enligt kriterium 1 och 2 i *Bilaga A*. Konsulter som hjälper till med arbetsuppgifter vilka har en direkt koppling till användningen av ett sakanslag bekostas av detta anslag (d.v.s. ruta D). Därför är det att uppfatta som lämpligt att 30 Mkr ligger i ruta B.

Kriterier för gränsen mellan C och D är ett principiellt problem med liten volym

I ruta C används tidsbegränsad anställning/projektanställning när villkoren i regleringsbrevet sanktionerar detta och det är mer kostnadseffektivt än att använda konsulter (i ruta D). De arbetsuppgifter som utförs av projektanställda inom ruta C bör betraktas som basverksamhet/ myndighetsuppgifter och skulle kunna överföras till ruta A, givet en annan finansieringssituation. Enligt kriterierna i *Bilaga A* bör detta ske. Tillfälliga regeringsprojekt kan dock även fortsättningsvis finansiera projektanställd personal i ruta C när regeringen tydligt kan ange i regleringsbrevet vilka medel som kan användas för Naturvårdsverkets eget arbete eller administration av projektet.

Kriterier för gränsen mellan sakanslag (C+D) och förvaltningsanslag (A+B) är ett centralt problem

När det gäller kärnverksamheten (eller basverksamheten, eller sådan verksamhet som är myndighetsliknande) och som skulle kunna utföras av egen personal, kan man givetvis tänka sig att regleringsbrevet i större utsträckning skulle kunna öppna för att använda sakanslagen till tidsbegränsade anställningar /projektanställningar (d.v.s. ruta C). Den största fördelen är ökad kostnadseffektivitet eftersom en projektanställd kostar betydligt mindre (uppskattningsvis cirka hälften) av vad en konsult kostar. Det underlättar även styrning och ledning att ha egen personal som finns ”inom huset”. Samtidigt finns det nackdelar ur arbetsgivarsynvinkel att ha olika typer av personal: administrationen blir enklare om all myndighetsutövande personal är anställd inom förvaltningsanslaget.

Ett annat alternativ är att öka förvaltningsanslaget (och samtidigt minska sakanslagen) vilket ger myndigheten frihet att välja om uppgiften ska utföras av egen personal eller inte och även att välja anställningsform för den egna personalen. I de fall en konsult byts mot

egen personal ökar kostnadseffektiviteten på liknande sätt som i stycket ovan och styrning/ledning underlättas.

Kriterier för gränsen mellan arbete med Egen personal (A+C) och Konsultarbete (B+D) erbjuder det stora praktiska problemet

Framförallt inom ruta D finns många olika sorters konsulter beroende på sakområde och några entydiga kriterier går knappast att formulera. Naturvårdsverket upplever att det finns gråzoner med oklara regler eller oklara regel tillämpningar. Uppgiften i utredningen bör vara att försöka att om möjligt minska storleken på dessa gråzoner. I det följande diskuteras därför kriterier för de i sammanhanget två tyngsta sakanslagen.

2.3.1. Kriterier tillämpade för överflyttning från Sakanslag 34:2 "Miljöövervakning mm" till Förvaltningsanslag 34:1 (d.v.s från D till A)

Sakanslag 34:2 "Miljöövervakning mm" används till övervägande delen till att beställa externa tjänster. Merparten av detta bör även fortsättningsvis beställas externt. Men i några fall har NV tvingats köpa extra arbetskraft via sakanslagspengar för att kunna styra, driva och utveckla verksamheten. Detta på grund av att de egna personresurserna inte räcker till. Det handlar framför allt om följande:

Genomförande föreskriftsarbete och vägledning inom vattenförvaltningen. Här har NV genom överenskommelser med länsstyrelser och via projektanställningar köpt stöd för sin myndighetsproduktion för att ha tid att utveckla normgivning, vägledning samt revisioner av miljöövervakningsprogram samtidigt som den löpande basverksamheten (pågående miljöövervakningsprogram) måste drivas. Detta motsvarar **två årsarbetskrafter**.

Styrning av IT-projekt. I flera fall har NV upphandlat konsulter som går in som projektledare i utvecklingen av IT-system. Det är ofta en bra lösning att ta konsult hjälp i IT-utvecklingsprojekt och i förvaltningen av IT-system. Men när NV tvingas anlita konsulter för att de som projektledare ska styra utvecklingen så blir NV i alltför stor utsträckning konsultberoende. Detta uppskattas till **två årsarbetskrafter**.

Kanslifunktioner. Genom överenskommelse med annan myndighet har NV under en period ett drygt år kunnat förstärka Miljömålsrådets kansli med **en årsarbetskraft**. Detta har varit angeläget för att kansliet dels ska kunna hålla i styrningen och utvecklingen av fördjupad utvärdering samtidigt som den löpande driften av medelsfördelning, förvaltningen av Miljömålsportalen, mötesverksamheten m.m. ska löpa.

Information: Inom miljöövervakningen har konsultstöd anlits för att Miljöövervakningen ska kunna utveckla och genomföra informationen av miljöövervakningens resultat. De som är programansvariga har fullt upp med att driva och utveckla programmen vilket innebär att informationsverksamhet blir ett dragspel som ofta får stryka på föten. Detta motsvarar ca **0,2 årsarbetskrafter** på förvaltningsanslaget. Men på något års sikt bedöms allmänna besparingsbehov för att klara löneökningar medföra att NV behöver dra ner ytterligare på de egna informationsresurserna inom förvaltningsanslaget och istället köpa konsulttjänster via sakanslaget. Sammantaget motsvarar detta **en årsarbetskraft**.

Dessa **sammanlagt sex årsarbetskrafter** bör hellre kunna finansieras av förvaltningsanslaget än med sakanslag. Det skulle få följande ungefärliga budgeteffekter:

	Inom-	Utom-	Summa
--	-------	-------	-------

	statlig	statlig	
Genomförande föreskriftsarbete och vägledning inom vattenförvaltningen	2 åak	-	2 åak
Styrning av IT-projekt	-	2 åak	2 åak
Kanslifunktioner	1 åak	-	1 åak
Information	-	1 åak	1 åak
Summa	3 åak	3 åak	6 åak
Minskade kostnader ⁵ inom sakanslaget	3,9 Mkr	3,9 Mkr	7,8 Mkr
Ökade kostnader ⁶ inom förvaltningsanslaget	2,1 Mkr	2,1 Mkr	4,2 Mkr
Differensen = Möjlig besparing eller effektivisering för staten	1,8 Mkr	1,8 Mkr	3,6 Mkr

NV tvingas således idag att i alltför stor omfattning lösa bristande tillgång på egna personella resurser genom att anlita andra aktörer än egen personal. En fortsatt restriktivitet när det gäller ökning av Naturvårdsverkets förvaltningsanslag tvingar på sikt fram ännu fler lösningar än de som nämnts ovan. Kriterierna bör därvid sammanfattningsvis vara följande. Verksamheterna bör utföras av egen personal inom förvaltningsanslaget när det handlar om följande:

- Permanent myndighetsnära verksamhet, speciellt styrning och prioritering av basverksamheter, inklusive formulering och beställning av tjänster, till exempel köp av konsulter för utvecklingsstöd.
- Löpande arbete med informationspridning av resultaten från olika projekt, så att de kan komma till användning.

Verksamheterna bör däremot kunna ligga kvar som konsultkostnader inom sakanslagen när det är handlar om:

- Speciella utvecklingsprojekt, såsom utveckling av ny kommunikationsstrategi eller utformning av en ny hemsida.
- Andra verksamheter enligt kriterium 1 och 2 i Bilaga A och som inte är stadigvarande myndighets- eller myndighetsnära uppgifter.

Till sammanfattningstabellen i kapitel 1 har ovanstående 6 åak sammanfattats till

- dels 5,2 åak som är faktiskt utförda år 2007 (=rad 1)
- och dels 0,8 åak (=rad 4) som NV bedömer kommer att utföras från år 2009.

2.3.2. Kriterier tillämpade för överflyttning från Sakanslag 34:3 "Åtgärder för biologisk mångfald" till Förvaltningsanslag 34:1 (d.v.s. från D till A)

NV vill arbeta på ett koncernliknande sätt där de strategiska ledningsfrågorna finns inom NV och där de enskilda operativa enheterna huvudsakligen bedrivs av andra operatörer. I de strategiska ledningsfrågorna ingår vägledning, finansiering och uppföljning. Där ingår också att ta fram åtgärdsprogram eller se till att åtgärdsprogram kommer fram. - Undantag finns, där NV har operativa verksamheter. Det gäller bland annat vissa dels varg- och sälfrågor med inslag av myndighetsutövning, dels underskrift av alla markåtkomstavtal.

⁵ "Schablonkostand 9" är använd, d.v.s. 1,4 Mkr per åak.

⁶ "Schablonkostand 9" är använd, d.v.s. 0,7 Mkr per åak.

Man finansierar tusentals sådana avtal per år och har 5-6 lantmätare som skriver under dem formellt.

Sakanslaget 34:3 finansierar ett brett komplex av mycket olika verksamheter, varvid stor möda läggs ner på att klargöra vilka organ som bör vara huvudmän för verksamheten, vilket i sin tur skall ge de ekonomiska relationerna. Dessa verksamheter omfattar följande:

- Förvärv av fastigheter, som bokförs som investeringar
- Intrångsersättning i fastigheter, som bokförs som köpta tjänster
- Verksamheter där länsstyrelserna är huvudman, som finansieras genom bidrag från NV
- Verksamheter där kommuner är huvudman och som finansieras genom bidrag, oftast via länsstyrelsen, men även direkt från NV till kommunen
- Verksamheter där NV är huvudman. På denna punkt är vanliga köpta tjänster:
 - Från länsstyrelserna: Framtagande av åtgärdsprogram för hotade arter
 - Från konsulter: Värdering och förhandling i samband med markåtkomst
 - Från Länsstyrelser, Metria och konsulter: Basinventeringen för Natura2000-områden mm
 - Från lantmäteriet och konsulter: IT som verksamhetsstöd.
- Datavärdar och centrumbildningar som verksamhetsstöd. På denna punkt är vanliga köpta tjänster:
 - Från Lantmäteriet: kartdatavärd, fastighetsutredningar, gränsmarkeringar mm
 - Från SLU: Viltskadecenter och Centrum för naturvägledning
 - Från Artdatabanken, vars verksamhet dock huvudfinansieras via SLU och Jordbruksdep.

Köp av konsulttjänster inom Sakanslag 34:3 omfattar att hålla samman verksamheten som utförs på länsstyrelserna (och som omfattar bl.a. artinventeringar och åtgärdsprogram för hotade arter) samt att köpa tjänster från SLU och lantmäteriet för att kunna ge centralt verksamhetsstöd. Härav är det nu 10 åak som används som in-house-konsulter på NV för att stärka upp verksamhetsroller nära myndighetsutövningen. Dessa 10 åak borde finansieras på förvaltningsanslaget eftersom det är fråga om en bestående myndighetsutövning.

Utöver dessa 10 åak bedömer NV att det finns ett behov av ytterligare 4 åak som också bör överflyttas från Sakanslag 34:3 till förvaltningsanslaget 34:1 och därvid omvandlas till arbete med egen personal. Dessa 4 åak omfattar följande typer av konsulter:

- Konsulter som NV köper från länsstyrelserna för ledning av basinventeringar och åtgärdsprogramarbetet för hotade arter.
- Informatörer som NV köper genom avrop från ramavtal med privata konsultföretag och som avser bestående myndighetsarbete

Totalt bedöms det således vara 14 åak som (med ”Schablonkostnad 9”) motsvarar 20 Mkr per år i minskad konsultkostnad och 10 Mkr i ökad förvaltningskostnad per år. Till sammanfattningstabellen i kapitel 1 har dessa åak sammanfattats till

- dels 10 åak som är faktiskt utförda (=rad 2)
- och dels 4 åak (=rad 5) som NV bedömer behövs från år 2009.

Kriterierna motsvarar de som formulerats ovan under avsnitt 2.3.1

3. Datakonsulter för immateriella dataprojekt

Inom sakanslag 34:2 och 34:3 finns det omfattande dataprojekt som bokförs som investeringar och som skrivs av på fem år. Dessa kallas immateriella dataprojekt. I ökande utsträckning används inom dessa en del IT-konsulter som projektledare och det förekommer att en IT-konsult får en beställarroll gentemot underkonsulter i ett verksprojekt eller när ett upphandlingsunderlag tas fram av konsulter. Dessa arbetsuppgifter bör istället skötas av egen personal inom förvaltningsanslaget. Erforderligt utrymme inom detta anslag är således angeläget.

En ökad möjlighet att hantera förvaltningen av verkets IT-system med en blandning av egna anställda och konsulttjänster vore önskvärd, från kostnadssynpunkt men också för att säkra IT-kompetensen inom organisationen och att kunna behålla kontrollen över utvecklingen på ett bra sätt. Det är dock ej en kärnverksamhet inom NV att bygga och förvalta IT system eller att hantera stora datamängder. Därför har NV medverkat till etablerande av så kallade Datavårdar. Det är till exempel mer effektivt att Lantmäteriet bygger, driver och förvaltar IT-stöd för områdesskydd, än att NV försöker göra det.

NV bedömer att det är fråga om ett behov av en överflyttning av medel motsvarande ca 4 åk. Dessa överförda datatjänster om cirka 4 åk bör ligga inom förvaltningsanslaget eftersom de anses vara en bestående myndighetsutövning. I praktiken är det konsulter om cirka 2 åk inom Sakanslag 34:2 i form av inhyrda IT-konsulter som nu utför sådana myndighetsuppgifter i form av projektledning för att handla upp andra konsulter. Inom Sakanslag 34:3 behövs en förstärkning av beställarkompetensen med 2 åk bland den egna personalen för att beställa förutsedda stora IT-lösningar under flera år framöver.

Det betyder att om förvaltningsanslaget ökas med 2,8 Mkr (=4 åk à 0,7 Mkr) så minskar kostnaderna med 2,8 Mkr på vardera sakanlagen 34:2 och 34:3 enligt ”Schablonkostnad 9”.

Den ovanstående förslaget kan sammanfattas i följande kostnadsöverföring från sakanslag till förvaltningsanslag:

	Arbete med egen personal	Datakonsulter för immateriella dataprojekt
Belastar förvaltningsanslaget (=34:1)	Ruta A Ökar med 2,8 Mkr	Ruta B Påverkas ej
Belastar sakanslag	Ruta C Påverkas ej	Ruta D Minskar med 5,6 Mkr, varav 2,8 Mkr på 34:2 och 2,8 Mkr på 34:3

4. Uppföljning och utvärdering av sakverksamhet

Budgetsituationen inom NV har medfört att arbete med *utvärdering och uppföljning* av viss verksamhet inte har utförts under år 2007 i önskvärd omfattning. Det är främst fråga om sådan verksamhet *som saknar tydlig koppling till ett visst sakanslag (exempelvis tillsyns- och vägledningsarbetet, olika styrmedel, normgivningsarbetet och arbetet med miljökvalitetsnormer)*. Kostnaderna för sådan verksamhet belastar förvaltningsanslaget. Det anslaget är samtidigt ansträngt varför utvärderingsarbete inte kommer till stånd i den utsträckning som vore önskvärt. Ett sådant utvärderings- och uppföljningsarbete skulle sannolikt även ha en kvalitetshöjande effekt på verksamheten på sikt.

NV bedömer att det är fråga om ett behov av en överflyttning av medel motsvarande ca 6 åk. Med "Schablonkostnad 9" motsvarar detta cirka 4 Mkr per år.

Det måste anses vara en central myndighetsuppgift att följa upp och utvärdera de mycket stora och ökande verksamheterna, speciellt som de är så organisatoriskt och innehållsmässigt komplexa. Det synes därför vara såväl angeläget och effektivt att öka förvaltningsanslaget med cirka 4 Mkr. Sakanslag 34:3 skulle i så fall kunna minskas med samma belopp 4 Mkr.

Om inte regeringen och NV kan utforma regelverk så att adekvat uppföljning och utvärdering sker inom NV bör riksdagen överväga att skapa en separat myndighet för tillsyn, uppföljning och utvärdering av miljöarbetet. Det vore en betydligt dyrare lösning än att NV gör det inom sina förvaltningsanslag. Ett alternativ till en separat myndighet är att regeringskansliet förstärks med resurser för denna uppföljning och utvärdering.

Sannolikt bör uppföljning och utvärdering förstärkas inom såväl NV som inom regeringskansliet. Utredningen bör därför överväga att föreslå detta.

Den ovanstående förslaget kan sammanfattas i följande kostnadsöverföring från sakanslag till förvaltningsanslag:

	Arbete med egen personal	Utvärdering och uppföljning
Belastar förvaltningsanslaget (=34:1)	Ruta A Ökar med 4 Mkr	Ruta B Påverkas ej
Belastar sakanslag	Ruta C Påverkas ej	Ruta D Påverkas ej, men kan förslagsvis minskas med 4 Mkr på 34:3 som följd av väntade krav på finansiering av ökningen i ruta A

Sex kriterier för att köpa konsult istället för att arbeta med egen personal

Konsultbegreppet definieras av Statskontoret i sin Rapport "Myndigheternas konsultanvändning" 2001-06-25 (Dnr 2000/87-5) som "Konsulttjänster är externa tjänster som köps som resurs- eller kompetensförstärkning för att tillfälligt utföra uppgifter åt myndigheten".

Ett problem i den definitionen är ordet "tillfälligt": entydigt torde dock vara att det är fråga om tjänster som säljs åt en kund/uppdragsgivare (i det här fallet en myndighet) under en *begränsad period*. I andra sammanhang definieras en sådan period som högst ett år, men det är uppenbart att svenska myndigheter ofta ger konsultuppdrag som löper över flera år – och att detta inte behöver vara olämpligt.

Baserat på den rapporten kan följande hypotes formuleras: Det finns sex kriterier eller motiv för att köpa konsulttjänster istället för att genomföra arbetet med egen personal. Dessa kriterier är dels tre normala och brett accepterade, när de tillämpas effektivt:

- Kriterium 1. Kompetensförstärkning
- Kriterium 2. Resursförstärkning
- Kriterium 3. Kostnadsminimering

Och dels följande tre, som erbjuder större principiella problem och bör föranleda kritisk analys av sina tillämpningar:

- Kriterium 4. Finansieringsregler
- Kriterium 5. Projekt utanför kärnverksamheten/basverksamheten
- Kriterium 6. Alternativbrist

Kriterium 1. Kompetensförstärkning

Exempel som nämns i Statskontorets rapport:

- **Tillföra specialistkunskaper som myndigheten inte kan och eller skall besitta**
- **Tillföra detaljkunskap på vissa områden**
- Fungera som rådgivare vid komplicerade beslut
- Genomföra olika typer av utvärderingar, både före och efter avslutat projekt
- **Tillföra nya ögon på verksamheten; Ta sig ur hemmablindheten**
- Tillföra tankar till organisationen; Medverka i en process, såsom komma med idéer, vara bollplank
- Ge en extern syn på verksamheten, t.ex angående riskhantering
- Utnyttja konsultens många kontakter
- Testa nya system
- **Göra kartläggningar som varit okända för myndigheten**
- **Genomföra utbildningssatsningar**
- Bygga upp myndighetens kompetens
- Fungera som tredjepartsgranskare
- **Tillföra IT-spetskompetens**

De sex svärtade exemplen ovan förefaller vara de som är mest tillämpliga för Naturvårdsverkets köp av konsulter inom förvaltningsanslaget (ruta B) och även inom sakanslagen (ruta D).

Kriterium 2. Resursförstärkning

Exempel som nämns i Statskontorets rapport:

- Utföra uppdrag som myndigheten p.g.a tids- och resursbrist inte själv kan utföra
- Fylla upp på de områden där den egna personalen antalsmässigt inte räcker till
- Utföra uppgifter som myndigheten ännu inte kunnat rekrytera personal till
- Jämna ut arbetstoppar

De tre svärtade exemplen ovan förefaller vara de som är mest tillämpliga för Naturvårdsverkets köp av konsulter inom förvaltningsanslaget (ruta B) och även inom sakanslagen (ruta D).

Kriterium 3. Kostnadsminimering

Exempel som nämns i Statskontorets rapport:

- Uppfylla ett kortvarigt behov som inte motiverar anställning

Det föreligger ofta en överlappning mot kriterierna 1 och 2: Att skaffa tillfälliga resurser och kompetenser via konsulter blir ofta billigare än att bygga upp erforderliga resurser och kompetenser genom ny egen personal.

Kriterium 4. Finansieringsregler

Naturvårdsverket har en bland svenska myndigheter ovanlig situation med praktiska möjligheter att via sakanslag utföra arbetsuppgifter som normalt bör utföras av egen personal inom förvaltningsanslag. Det har uppstått gråzoner med olika möjligheter att utföra och kontera arbetet.

Kriterium 5. Projekt utanför kärnverksamheten/basverksamheten

Exempel som nämns i Statskontorets rapport:

- Utföra projektorienterade uppgifter utanför myndighetens ordinarie verksamheter

Kriterium 5 borde och torde normalt vara underordnat Kriterium 3.

Kriterium 6. Alternativbrist

Exempel som nämns i Statskontorets rapport:

- Det finns inte folk att anställa, men det går att köpa konsulter.

Naturvårdsverkets köp av konsulter med hänsyn till Kriterium 4 kan också ses om uttryck för alternativbrist: det är enda möjligheten att lösa sina uppgifter inom finansieringsreglernas ramar. När samhället är organiserat så att det inte finns några alternativ för en myndighet, så bör det vara en ledningsuppgift att se över de strukturer som förhindrar alternativ!

Viktiga argument för att *inte* anlita konsulter

Vanliga kriterier som nämns i Statskontorets rapport är:

- Myndighetens *myndighetsutövning* bör utföras av egen personal
- Myndighetens *kärnverksamhet* bör utföras av egen personal
- "Affärshemligheter" kan vara olämpliga att lämna ut till konsulter
- *Långvariga behov* bör tillgodoses av egen personal, om inte kostnadsskäl talar emot.
- *Ineffektivt resursutnyttjande* kan uppstå med för mycket konsultarbete
- *Kompetensurholkning* för den egna personalen med för mycket konsultarbete
- *Ökad sårbarhet* att vara beroende av konsult
- För mycket konsultarbete kan äventyra myndighetens *trovärdighet*

Ändrad tillämpning av Avgiftsförordningen för att minska konsultkostnaden för Naturvårdsverket?

Staten bör organisera förutsättningarna för effektivt utnyttjande av natur- och miljövårdens personalresurser. Frågan bör därvid i första hand bli om det går att utforma en budgetteknisk lösning, så att det centrala naturvårdsverket kan nyttiggöra de regionala personalresurserna effektivt och så att de regionala organen samtidigt kan nyttiggöra sina personella naturvårdsresurser effektivt.

I avsnitt 2.1 redovisas i ruta D att "Konsultarbete 578" år 2007 uppgick till 433 Mkr. Detta belopp var fördelat på anslag och de två konsult-typerna enligt följande matris:

Anslag inom NV	Konsultarbete från enheter med statliga budgetmedel	Konsulter från icke statliga organ	Summa
34:2	138 Mkr	37 Mkr	175 Mkr
34:3	164 Mkr	67 Mkr	231 Mkr
Övriga sakanslag	11 Mkr	16 Mkr	27 Mkr
Summa	313 Mkr	120 Mkr	433 Mkr

En grovt bedömd översättning av ovanstående kostnader till arbetstid ger följande uppskattning:

Anslag inom NV	Konsultarbete från enheter med statliga budgetmedel	Konsulter från icke statliga organ	Summa
34:2	106 åak	28 åak	135 åak
34:3	82 åak	51 åak	178 åak
Övriga sakanslag	8 åak	12 åak	21 åak
Summa	241 åak	92 åak	333 åak

Härvid har "Schablonkostnad 7" enligt *Bilaga C* använts.

Ovanstående konsultkostnaders procentuella fördelningar på konsulttyp framgår av följande tabell:

Anslag inom NV	Konsultarbete från enheter med statliga budgetmedel	Konsulter från icke statliga organ	Summa
34:2	79 %	21 %	100 %
34:3	71 %	29 %	100 %
Övriga sakanslag	41 %	59 %	100 %
Summa	72 %	28 %	100 %

För de två i sammanhanget tunga sakanslagen 34:2 och 34:3 så är det i genomsnitt så mycket som 74 procent av konsultkostnaderna som går till länsstyrelserna och andra statliga budgetorgan. I det följande diskuteras om man kan utforma ett hållbart system där NV kan köpa dessa tjänster billigare än idag. Diskussionen är avgränsad till länsstyrelsernas försäljning av konsulttjänster till NV.

En diskussion om Avgiftsförordningens tillämpning

Det förekommer olika modeller för att sätta priset på de konsulttjänster som länsstyrelserna säljer till NV. Olikheterna kan vara betingade bland annat av skillnader i konsulttätandets tidsmässiga omfattning och i vad mån konsulten sitter kvar på länsstyrelsen eller om arbetet utförs på NV i Stockholm. Många länsstyrelser anser sig enligt Avgiftsförordningen (1992:191) tvungna att ta ut full självkostnad inklusive många typer av omkostnadspålägg för sin personal, när NV använder den som konsult. Regeringen har dock enligt §5 möjlighet att besluta om annan grund för avgiftssättningen.

Länsstyrelsen har möjlighet enligt §4 att för offentlig resurssamordning och för rådgivning mot avgift tillhandahålla sin personal till NV. Enligt §6 får länsstyrelsen därvid själv bestämma avgiftens storlek *om tjänsterna är av tillfällig natur eller av mindre omfattning*. Annars krävs ett särskilt bemyndigande för att länsstyrelsen skall få bestämma avgiftens storlek. Man kan diskutera om inte volymen av konsultköp från länsstyrelserna är mer än tillfällig: för varje person och för varje projekt är den tillfällig och av mindre omfattning, men sammantaget köper NV så många årsarbetskrafter från länsstyrelserna att det är diskutabelt om det är fråga om en ”mindre omfattning”. Därför kan utredningen förslå att regeringen utnyttjar sin möjlighet enligt Avgiftsförordningens §6 och bemyndigar länsstyrelserna att sälja konsult-tid till NV till en **självkostnad** som baseras på summan av **lönekostnad** plus **lönebikostnad** plus speciella **särkostnader** som uppstår som följd av projektet. Det betyder att generella OH-kostnader ersätts med specifika särkostnader, som normalt är lägre.

Diskussion kring kampen om de trånga förvaltningsanslagen

NV skulle generellt sett kunna nyttiggöra länspersonalen till ett betydligt lägre timpris, om man istället för att köpa dem som konsulter gjorde så här:

- Länspersonalen tar tjänstledigt och anställs tillfälligt av NV. Detta kan ske oavsett om länspersonalen sitter kvar vid sin ordinarie arbetsplats eller ej. Timkostnaden kan tänkas bli den samma som för övrig personal vid NV eller i snitt cirka 387 kronor.

Att detta inte görs idag beror på finansieringsreglerna: Om länspersonalen projektanställs, så skall den belasta förvaltningsanslaget inom NV och där finns det inte medel. Genom att istället anlita personalen som konsult kan man nyttja sakanslag, där det finns medel.

Samtidigt har länsstyrelserna också mycket snålt om medel inom sina förvaltningsanslag och kan se sin uthyrning av personal som ett välkommet resurstillskott: länens OH-kostnader minskar ju inte, utan man får ett ofta betydande täckningsbidrag genom att hyra ut sin personal som konsulter.

För staten är det ju fråga om samma skattemedel som

- *antingen* skall förstärka länens förvaltningsanslag som idag och därvid belasta Naturvårdsverkets sakanslag med motsvarande *merbelopp*
- *eller* belasta ett ökat förvaltningsanslag hos NV och medföra en försumbar kostnadsskillnad inom länen.

En konsulttimme som idag belastar sakanslag inom NV med 774 kronor skulle således istället kunna belasta Naturvårdsverkets förvaltningsanslag med 387 kronor (om det anslaget ökas med 387 kr) men samtidigt behöver länsstyrelsens förvaltningsanslag tyvärr också ökas med 387 kronor om man där skall kunna bedriva samma verksamhet som nu finansieras.

Avslutande diskussion och slutsats om länsstyrelserna

Allt är till stor del en fråga om hur staten vill att statens kostnader skall synliggöras: vill man gömma dem under stora sakanslag eller vill man att förvaltningsanslagen skall åter spegla verkliga förvaltningskostnader? Ställs frågan på det sättet, så blir de flesta svar troligen att självklart skall förvaltningsanslagen så fullständigt som möjligt innehålla förvaltningskostnaderna. Således borde *Utredningen om Naturvårdsverket* kunna välja att föreslå: att regeringen - med hänsyn till de starka och frekventa behoven av nära samarbete mellan NV och länens natur- och miljövårdande personal - beslutar att bemyndiga länsstyrelserna enligt Avgiftsförordningens §6 att ta ut en självkostnad som baseras på marginalkostnad plus särkostnad enligt ovan.

Naturvårdsverkets förvaltningsanslag påverkas i detta fall inte, men länsstyrelsernas förvaltningsanslag påverkas, liksom sakanslagen, men totalt sett blir det ingen budgetbesparing för staten, utan bara en omfördelning av kontobelastningarna.

Dessa slutsatser av det ovanstående resonemanget faller emellertid, om man i stället väljer att öka förvaltningsanslaget till NV så att NV kan anställa egen personal enligt avsnitt 2 i huvudtexten. **Här föreslås således sammanfattningsvis** att utredningen *inte* behöver föreslå en ändrad tillämpning av Avgiftsförordningen: det är ur alla identifierade relevanta synvinklar bättre att föreslå ökade förvaltningsanslag till NV på det sätt som görs i huvudtexten.

Tilläggskommentar angående länsstyrelsepersonalens kostnader på arbete med *bidragsmedel* från NV

Ett problem som ligger strax utanför gränsområdet för denna PM är hur länsstyrelserna beräknar sina OH-kostnader när de debiterar *projektmedel* från NV. Många olika pålägg verkar därvid förekomma, och det är inte säkert att de alltid är motiverade med hänsyn till skillnader i lokalkostnader mm mellan länen. Det bör vara en uppgift för Riksrevisionen att studera i vad mån detta är ett väsentligt problemområde eller ej. Här föreslås därför att *Utredningen om Naturvårdsverket* inte heller på detta område behöver prioritera frågan och förslå eventuella regeländringar eller ändrade tillämpningar av Avgiftsförordningen.

Därför har också hela det ovanstående resonemanget lyfts ut till en bilaga.

Schablonkostnader som används för de grova kostnadskalkylerna i denna PM

I denna rapport förekommer två typer av schablonkostnader. De har olika syften.

Det två typerna kallas ”Schablonkostnad 7” respektive ”Schablonkostnad 9”.

Syftet med ”Schablonkostnad 7” är att kunna resonera om *relativa kostnader* för NV i avvägningen mellan egen personal och köpta konsulttjänster. Det resonemanget görs för genomsnittskostnader år 2007 för egen personal i genomsnitt och för utnyttjade konsulter i genomsnitt, d.v.s de resonemang som förs i avsnitt 2.1.

Syftet med ”Schablonkostnad 9” är att kunna bedöma ungefärliga *budgeteffekter* för de specifika arbetsuppgifter (tjänster eller åak) som föreslås överflyttas från sakanslag till förvaltningsanslag. Dessa kostnader baseras på erfarenheterna från år 2007 men är inriktade på år 2009 och avser endast genomsnittet för de cirka 33 åak som summeras i avsnitt 1 och diskuteras i avsnitten 2.3.1 och 2.3.2, samt i kapitel 3 och 4.

I bägge fallen är schablonkostnaderna för egen personal och för konsulter beräknade på olika sätt:

Kostnad för egen personal inom NV innehåller endast löner och lönebikostnader. Det betyder att OH-kostnader i form av lokaler och andra OH-kostnader *inte* ingår.

Kostnad för konsulter som NV köpt, oavsett om de kommer från andra statliga organ eller från den icke-statliga marknaden, baseras på de kostnader som NV betalat. Dessa inkluderar för konsulter från statliga budgetorgan normalt full självkostnad enligt Avgiftsförordningen. Det betyder att alla typer av OH-kostnader ingår.

I schablonkostnaderna har en omvandling mellan timkostnad och kostnad per åak baserats på 42 veckor per år och 40 timmar per vecka.

Schablonkostnad 7	Naturvårdsverkets kostnad för en åak	Motsvarande tim- kostnad
Kostnad för egen personal inom NV	650 000 kr/år	387 kr/tim
Kostnad för konsulter som NV köpt	1 300 000 kr/år	774 kr/tim
Kvoten Konsult/Egen personal	2,00	2,00

Schablonkostnad 9	Naturvårdsverkets kostnad för en åak	Motsvarande tim- kostnad
Kostnad för egen personal inom NV	700 000 kr/år	417 kr/tim
Kostnad för konsulter som NV köpt	1 400 000 kr/år	834 kr/tim
Kvoten Konsult/Egen personal	2,00	2,00

Metodbilaga med utnyttjat underlagsmaterial

Denna rapport har arbetats fram under tiden 15 april – 5 maj 2008 genom att främst ha telefon- och e-post-dialoger med följande personer:

- från Regeringskansliet:
 - Sekreterare Elin Olaisson, Utredningen om Naturvårdsverket, telefon 08-4051314
 - Mats Kryhl, finansdepartementets länsstyrelseenhet, telefon 08-4051394
- från Naturvårdsverket:
 - Planeringsdirektör Anna Dixelius, Verksstaben, telefon 08-6981186
 - Ekonomichef Leif G Wallman, telefon 0706 285 115
 - Direktör Martin Eriksson, Miljöanalysavdelningen, telefon 08-6981280
 - Direktör Björn Risinger, Naturresursavdelningen, telefon 08-6981484
 - T.f direktör Anna Helena Lindahl, Naturresursavdelningen, telefon 08-6981214
- från Länsstyrelser:
 - Miljövårdsdirektör Jan Hellgren, Länsstyrelsen i E län, telefon 013- 1916335

.. och genom att utnyttja följande skrifter:

- a Kommittédirektiv 2007:40 "Fördjupad prövning av naturvårdsverkets verksamhet".
- b Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Naturvårdsverket.
- c Statskontorets rapport 2007/231-5 "Naturvårdsverkets konsultanvändning och hantering av bidragsmedel".
- d Statskontorets rapport "Myndigheternas konsultanvändning" från 2001-0625 (Dnr 2000/87-5).
- e Riksrevisionens revisionsrapport 2008-01-18 om Naturvårdsverket "Styrning och uppföljning av utgifter på sakanslag".
- f Naturvårdsverkets skrivelser 2008-02-28 (Dnr 222 667-08) "angående Riksrevisionsrapport om Styrning och uppföljning av utgifter på sakanslag" och 2008-03-12 (Dnr 222-667-08V-stab) "angående Riksrevisionens löpande granskning av Naturvårdsverket, revisionspromemoria 2008-02-11".
- g Naturvårdsverkets årsredovisning för 2007.
- h Naturvårdsverkets Budgetunderlag 2009-2011 från 2008-02-13, Dnr 100-1292-08V.
- i "Kostnader för administration och utvärdering av investeringsprogram", PM 2008-03-12 av Gunnel Horm, Naturvårdsverket.