



§ 8

Dnr TEN 2021-00007 1.2.3.3

Svar på revisionsrapport - Granskning av Borås Stads skogsförvaltning

Tekniska nämndens beslut

Tekniska nämnden beslutar att godkänna ”Svar på Revisionsrapport – Granskning av Borås Stads skogsförvaltning” samt att överlämna svaret till Stadsrevisionen.

Sammanfattning av ärendet

Stadsrevisionen har utfört en granskning av Borås Stads skogsförvaltning. Projektets syfte har varit att granska om Borås Stads skogsförvaltning sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om den interna kontrollen är tillräcklig. Granskningsarbetet har Stadsrevisionen uppdragit åt företaget Cambium AB. Tekniska nämnden lämnar härmed svar på granskningsrapporten med hänvisning till Stadsrevisionens till Tekniska nämnden lämnade rekommendationer samt kommentarer till de till Kommunstyrelsen lämnade rekommendationerna.

Beslutsunderlag

1. Rapportsammandrag- Granskning av Borås Stads skogsförvaltning, 2020-10-20
2. Rapport- Granskning av Borås Stads skogsförvaltning 2020-10-20
3. Missiv – Granskning av Borås Stads skogsförvaltning 2020-10-20

Anders Hägerström
Handläggare
033 357570

Datum
2021-01-27

Instans
Tekniska nämnden
Dnr TEN 2021-00007 1.2.3.3

Svar på revisionsrapport- Granskning av Borås Stads skogsförvaltning

Tekniska nämndens beslut

Tekniska nämnden beslutar att godkänna ”Svar på Revisionsrapport – Granskning av Borås Stads skogsförvaltning” samt att överlämna svaret till Stadsrevisionen.

Sammanfattning

Stadsrevisionen har utfört en granskning av Borås Stads skogsförvaltning. Projektets syfte har varit att granska om Borås Stads skogsförvaltning sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om den interna kontrollen är tillräcklig. Granskningsarbetet har Stadsrevisionen uppdragit åt företaget Cambium AB. Tekniska nämnden lämnar härmed svar på granskningsrapporten med hänvisning till Stadsrevisionens till Tekniska nämnden lämnade rekommendationer samt kommentarer till de till Kommunstyrelsen lämnade rekommendationerna.

Ärendet i sin helhet

Stadsrevisionen har utfört en granskning av Borås Stads skogsförvaltning. Projektets syfte har varit att granska om Borås Stads skogsförvaltning sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om den interna kontrollen är tillräcklig. Granskningsarbetet har Stadsrevisionen uppdragit åt företaget Cambium AB.

Tekniska nämnden lämnar härmed svar på granskningsrapporten till Stadsrevisionen med hänvisning till Stadsrevisionens till Tekniska nämnden lämnade rekommendationer samt kommentarer till de till Kommunstyrelsen lämnade rekommendationerna.

Kommentarer med avseende på rekommendationer lämnade till Kommunstyrelsen

Nedan följer Tekniska nämndens kommentarer till Stadsrevisionens till Kommunstyrelsen ställda rekommendationer då synpunkterna anses beröra Tekniska nämndens uppdrag.

- **Det saknas strategiska måldokument både för avkastningskrav och målsättning avseende Borås Stads skogsinnehav. Rekommendationen är att Kommunstyrelsen tillsammans med Tekniska nämnden arbetar fram ett nytt strategiskt måldokument. Framtagna dokument bör uppdateras regelbundet.**

Det finns ett strategiskt måldokument avseende Borås Stads skogsförvaltning "Borås Stads skogar – Mål och Riktlinjer". Det är förvisso ålderstiget men i allra högsta grad gällande. Tekniska nämnden föreslår att dokumentet görs om till ett aktiverande strategidokument som sedan uppdateras i enlighet med "Borås Stads Riktlinjer för styrdokument". Tekniska nämnden ser mycket positivt på att medverka till att arbeta fram ett nytt måldokument i samverkan med Kommunstyrelsen. I dokumentet kan med fördel ägarens avkastningskrav från skogen framgå – denna ska inte avgöras av egen nämnd. Eftersom god skogsförvaltning kräver långsiktighet (100-åriga omloppstider/skötselintervall) så behöver innehållet i framtaget strategidokument anpassas efter sådana förutsättningar.

- **Verksamhetsmått som avser Borås Stads skogsförvaltning i Borås Stads budget och Tekniska nämndens budget bör ses över.**

Borås Stads budget

Stadsrevisionen anser att detaljrikedomen med avseende på verksamhetsmått för skogsförvaltningen är för hög och att verksamhetsmått istället ersätts med en kostnadsfördelning per kostnadsställe. Tekniska nämnden ser positivt på en förenkling och ökad transparens med avseende på verksamhetsmått för Stadens skogsförvaltning i Borås Stads budget. Tekniska nämnden föreslår Kommunstyrelsen att kostnaderna särredovisas i faktisk avverkningskostnad i kr/m³fub för kostnadsställena föryngringsavverkning, gallring och naturvårdande skötsel istället för de detaljerade verksamhetsmått som redovisas idag.

Tekniska nämnden ser positivt på att Kommunstyrelsen tar fram nya verksamhetsmått med avseende på redovisning av Borås Stads skogsförvaltning i samband med Borås Stads budgetarbete 2022.

Tekniska nämndens budget

Tekniska nämnden föreslår att avverkningskostnaden enbart omfattar faktisk avverkningskostnad i kr/ m³fub och inte totalkostnad i kr/m³fub som redovisningen ser ut nu i Tekniska nämndens budget. Tekniska nämnden redovisar gärna en faktaruta i nämndens budgetdokument som beskriver kommunens skogsinnehav istället för de verksamhetsmått som redovisas idag - vilka Stadsrevisionen anser vara för detaljerade.

Tekniska nämnden föreslår att nya verksamhetsmått tas fram i samband med nämndens budgetarbete 2022.

- **Borås Stads skogsinnehav redovisas inte i Borås Stads årsredovisning. Rekommendationen är att innehavet ska finnas med i anläggningsregistret. Under kontoklass 11 redovisas mark, byggnader och tekniska anläggningar. Skogsmark bör särredovisas eftersom den har ett mycket stort marknadsvärde. Skogsmark är en anläggningstillgång och skogsråvara är en omsättningstillgång.**

Enligt Keijo Tossavainen, redovisningschef Borås Stad så finns skogsmarken redovisad i posten Mark (markreserven) under anläggningstillgångar i balansräkningen samt not. Redovisningsvärdet av skogsmark är anskaffningsvärdet om marken är köpt inklusive växande skog. Att redovisa växande skog som tillgång (t.ex. lager) är inte tillåtet. Inte heller kan man skriva upp värdet av skog till marknadsvärdet i bokföringen, utan det är anskaffningsvärdet som gäller. Avverkad skog som ej är såld blir till en lagertillgång bland omsättningstillgångarna, t.ex. över årsskiften.

Tekniska nämnden anser dock att marknadsvärdet för skogsmarken bör redovisas och synlighetsgöras i t.ex. årsredovisningen. Värdet är viktigt för att få ett alternativvärde vid ändrad markanvändning.

Enligt Cambiums granskning ligger marknadsvärdet 1,6 – 2,1 miljarder kronor. Siffrorna är baserade på statistik från LRF Konsult. Statistiken tar ingen hänsyn till att marken ägs av juridisk person, att viss areal är; parkmark, planlagd mark, naturreservat eller tätortsnära skog.

Tekniska nämnden anser att redovisning av ett marknadsvärde utifrån schablonvärdet kronor per skogskubikmeter för Borås Stads skogsmark ger ett felaktigt och ogrundat värde. Om ett marknadsvärde ska redovisas bör en värdering utföras.

Tekniska nämnden anser att ett alternativ skulle kunna vara att redovisa skogsmarksvärde efter den så kallade "Omvärderingsmetoden" - vilken baseras på en värdering med hjälp av en marknadsmetod baserad på skogstransaktionerna i de områden där Borås Stads skogar finns.

- **Borås Stad redovisar inte den egna skogens klimatnytta. Skogen ur ett miljö-/klimatperspektiv saknas också till största delen i Borås Stads styrdokument som avser miljöområdet. Skogens betydelse i dessa delar bör beaktas i de styrdokument som avser miljö och klimat.**

Skogens roll i ett klimatperspektiv tas upp i Borås Stads reviderade Energi- och Klimatstrategi (antagen i Kommunfullmäktige 10 december 2020). Där poängteras markens och skogens roll som ett negativt utsläpp, det vill säga upptag av koldioxid istället för utsläpp. I strategin tas även upp att Tekniska nämnden bör öka kunskapsläget och förmedla kunskap till andra aktörer för att öka skogens roll i ett klimatperspektiv.

Inom skogsförvaltningen i Borås Stads skogar finns flera olika mål att ta ställning till vid varje åtgärd. Ekonomi, biologisk mångfald, klimat, rekreation

och koldioxidlagring. Oftast om än inte alltid så är dessa mål i konflikt med varandra och ett vägande mellan målen sker vid varje åtgärd. Att befästa skogens roll som kolsänka är farligt om man inte nämner de konfliktområden som man måste ta hänsyn till.

Den viktigaste åtgärden för att öka koldioxid inlagring i skogen är att öka tillväxten, för varje extra skogskubikmeter skogen växer binds det in 1,375 ton koldioxid. Borås Stads Park- och skogsavdelning jobbar aktivt med att öka tillväxten; förädlat skogsodlingsmaterial med genetiska egenskaper anpassade efter odlingslokalen och klimatet, skogsskötsel genom röjning och gallring och förlängd omloppstid. Genom aktiva åtgärder från plantering till förlängd omloppstid ökas timmerandelen vilket förädlas till mer långlivade produkter vilket leder till att kolet håller sig bundet under längre tid.

Skogsgödsling är ett annat effektivt sätt att öka tillväxten och därmed koldioxidinlagringen. Då Borås Stads skogsmark är certifierad enligt PEFC och FSC så är gödsling inte tillåtet. Gödsling har en negativ effekt på den biologiska mångfalden på stor del av markerna i södra Sverige.

Kunskap om skog till privata skogsägare förmedlas framförallt av Skogsstyrelsen, skogsägarföreningar och virkesköpare. Skogsstyrelsen har löpande kurser och informationsträffar om skogens roll för klimatet. Borås Stads roll kan vara att förmedla information till icke skogsägare för att öka förståelsen för aktivt skogsbruk och överlåta rollen som kunskapsförmedlare till skogsägare till Skogsstyrelsen m.fl.

Tekniska nämnden ser gärna att skogens bidrag till koldioxidinlagring finns med i Borås Stads årsredovisning samt övriga aktuella miljödokument. Nedan följer ett förslag.

Borås Stads skogar bidrar till att motverka växthuseffekten

Borås Stads skogar binder årligen: ca 100 000 ton koldioxid

Totalt bunden koldioxid i Borås Stads skogsmark (mark och växande skog): 4 500 000 ton koldioxid

- **Kommunstyrelsen behöver tillsammans med Tekniska nämnden skyndsamt se över försäkringsskyddet för Borås Stads skog och säkerställa att rätt areal är försäkrad. Ställningstagande bör även göras om försäkringen ska utökas så att den även täcker insektsskador.**

Park- och skogsavdelningen har lagt till ca 700 ha försäkrad areal till skogsförsäkringen under 2020 eftersom tillkommande allmän platsmark planlagts med skogsbruksplan under 2020. Det är inte möjligt att teckna skogsskadeförsäkring mot insektsangrepp på fastigheter större än 80 ha med upphandlat försäkringsbolag (Länsförsäkringar Älvsborg). Med den tillagda arealen gör Tekniska nämnden bedömningen att skogsmarken har fullgott försäkringsskydd.

Svar på rekommendationer som lämnats till Tekniska nämnden

Nedan följer Tekniska nämndens svar på de rekommendationer Stadsrevisionen ställt till Tekniska nämnden.

- **Det finns gamla avtal med externa leverantörer. Granskningen visar att det finns brister i upphandlingsrutiner för externa entreprenörer och att följsamhet gentemot lagen om offentlig upphandling (LOU) och Borås Stads styrdokument inom upphandlingsområdet behöver säkerställas. Det är också av vikt att nämnden beaktar risker för avsteg från LOU i sin riskanalys.**

Skogsförvaltningen och nödvändiga avtal kopplat till driften av Borås Stads skogar omfattas av LOU och Borås Stads Regler för Koncerninköp. Flera upphandlingsuppdrag är beställda under 2020 för att säkerställa följsamhet mot LOU och det interna regelverket. Cambiums bedömning är att avverkningsorganisationen är väl avvägd utifrån omfattningen av verksamheten samt konstaterar att kompetensnivån är hög. Samtidigt har Cambium sett att det finns brister i upphandlingen av externa entreprenörer.

Nedan följer en redovisning med kommentarer för de avtal som varit föremål för Stadsrevisionens granskning.

Avverkningsentreprenad

Det gjordes en offentlig upphandling enligt LOU 2003 vilket resulterade i ett avtal med nuvarande avverkningsentreprenör. Avtalet har förlängts med ett år i taget. Upphandlingslagstiftningen var annorlunda 2003 jämfört med 2020. Kontakter med Upphandlingsavdelningen och sedermera Koncerninköp genom åren om upplägget med förlängning ett år i taget har resulterat i att det inte har varit nödvändigt med en ny upphandling på grund av verksamhetens art och diversitet. Avtalet är förmånligt för Borås Stad med en bra prisnivå och en synnerligen väl fungerande leverantör.

I styrdokumentet Borås Stads Kvalitetspolicy tydliggörs att ”*Vi ska bygga vårt arbete på kunskap och professionalism, och skapa en effektiv verksamhet av god kvalitet. Det ska ske på ett långsiktigt hållbart sätt. Kunskap, ansvar och vilja resulterar i ständiga kvalitetsförbättringar*”. En nyckel för att kunna arbeta med ständiga förbättringar och bygga in kvalitetsförbättringar är leverantörssamverkan - vilket innebär ”*En ömsesidig, varaktig relation mellan det inköpande företaget och en leverantör. Denna relation omfattar ett engagemang över lång tid och ett ömsesidigt förtroende där man delar på information likaväl som på de risker och vinster som samarbetet fört med sig.*” Ett framgångsrikt drivningsarbete med de höga krav staden ställer på hänsyn till rekreation, friluftsliv och naturvård är extremt krävande men samtidigt avgörande för att kunna uppnå tillräckligt hög kvalitet. Park- och skogsavdelningen driver tillsammans med skogsentreprenadföretaget sedan lång tid tillbaka en framgångsrik leverantörssamverkan vilken genererar mervärde för Borås Stad, t.ex. i form av låga kvalitetsbristkostnader, inga jour- etablerings- eller stilleståndskostnader samt en effektiv bemanning hos beställaren – vilket medför låga personalkostnader.

Om Koncerninköp och Stadsrevisionen förordar en ny upphandling kommer Tekniska nämnden tillse att en ny kommer till stånd.

Skogsvårdtjänster

Entreprenadtjänst ungskogsröjning - det gjordes en verksamhetsspecifik förenklad upphandling 2015. Volymen var inte så stor att den översteg direktupphandlingsgränsen för LOU. Avtalet har förlängts ett år i taget. Ny upphandling är beställd 2020.

Entreprenadtjänster angående plantor och plantering

Skogsförnyring är ett långsiktigt arbete där resultatet skall skördas om 80 till 100 år varför kvaliteten på frö, plantmaterial och plantering är avgörande för resultatet. För att säkerställa plantans kvalitet och härkomst har skogsenheten legoodlat plantor via en leverantör som kunnat leverera elitfrö av högsta kvalitet vilket varit en bristvara under många år.

Legoodling görs som beställning med 2 års framförhållning innan leverans.

Leverantören har varit ensam om att kunna leverera plantskydd utan insekticider till täckrotplantor vilket Borås Stad som giftfri kommun kräver. Detta har gjort att Park- och skogsavdelningen kunnat använda plantor behandlade mot snytbagge helt giftfritt sen våren 2017.

Eftersom leverantören enligt Park- och skogsavdelningens bedömning varit ensam om att kunna leverera det plant- och frömaterial som efterfrågats samt har kunnat erbjuda legoodling i kombination med insektbehandling utan insekticider i södra Sverige - har en årlig förhandlingsupphandling gjorts med leverantören angående elitfrö, legoodling, plantor, plantskydd och plantering.

Ny upphandling är beställd 2020.

Risakanalys – Tekniska nämndens kontrollplan

Tekniska nämnden fastställer årligen en internkontrollplan, utifrån upprättad väsentlighets- och riskanalys, som syftar till att följa upp att det interna kontrollsystemet fungerar tillfredställande inom nämndens verksamhetsområde. Utifrån en väsentlighets- och riskanalys har nämnden valt ut processer, områden och rutiner att särskilt granska under verksamhetsåret. Granskningen ska verifiera att verksamheterna når sina mål, samt att riktlinjer följs och kontroller genomförs. Tekniska nämnden har för avsikt att riskanalys och plan för nästkommande år kopplade till Stadens skogsförvaltning ges extra uppmärksamhet i nämndens arbete med intern kontrollplan 2021.

- **Styrdokumentet Borås Stads skogar – mål och riktlinjer är ålderstiget och behöver uppdateras/arbetas om. Styrdokumentet bör även omfatta ställningstaganden om affärsmodell och rutiner för försäljning av virke och flis. Tekniska nämnden bör i sin riskanalys beakta den risknivå som beslutad affärsmodell innebär.**

Se kommentaren till punkt 1 till Kommunstyrelsen. Tekniska nämnden har väl genomarbetade rutiner med avseende på affärsmodell för försäljning av virke och flis. Cambium konstaterar i sin granskningsrapport att "Park- och skogsavdelningen har god kontroll på intäkterna. Affärsmodellen är genomtänkt och ger möjlighet att maximera intäkterna. Dessutom är avsättning för kommunens virke tryggat". Skogsvaktare/Enhetschef på skogsenheten har försäljning av skogsprodukter på delegation (Tekniska nämndens Delegationsordning). Det är nödvändigt att affären fortsatt administreras av verksamheten som kan virkesmarknaden för att säkerställa ett högt och marknadsanpassat pris för kommunens skogsprodukter.

- **Cambiums bedömning är att Park- och skogsavdelningen i det praktiska arbetet sköter skogen på ett i huvudsak professionellt sätt. Man tar stor hänsyn vid val av skötselmetoder i tätortsnära bestånd. Rekommendationen är att ständigt uppdatera skötselmetoder i förhållande till Tekniska nämndens avkastningskrav.**

Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet (ledningsfunktion). Tekniska nämnden förvaltar kommunens innehav av skog åt Kommunstyrelsen. Tekniska nämnden anser att det därför ska vara Kommunstyrelsens/Kommunfullmäktiges avkastningskrav, inte egen nämnds. Med hänsyn tagen till ovanstående bedömer Tekniska nämnden Stadsrevisionens rekommendation vara relevant.

- **Risker som avser Borås Stads skogsförvaltning saknas i Tekniska nämndens riskanalys och plan för intern kontroll. Med tanke på skogens höga ekonomiska värden, befintliga risker för skador, kompetenskrav m.m. bör olika aspekter av förvaltningen av Borås Stads skogar beaktas i nämndens riskanalys.**

Tekniska nämnden ser positivt på att även lyfta in försäljning av skogsprodukter i Tekniska nämndens rutiner för intern kontroll. I samband med revidering av Tekniska nämndens interna kontrollplan 2021 föreslår Tekniska nämnden att kontrollplanen revideras så att även försäljning av skogsprodukter omfattas av riskanalysen.

Tekniska nämnden förvaltar skogen åt ägaren, Kommunstyrelsen - riskanalys för skogens höga värde ska därför redovisas hos ägaren.

- **Tekniska nämnden behöver säkerställa att tillämplig arbetsmiljölagstiftning, tillämpliga AFS och andra föreskrifter**

efterlevs i det dagliga arbetet i skogen. Bland annat behöver rutinerna för incidentrapporter på hyggesplatser och rutinerna avseende ensamarbete i skogen förbättras och föras in i arbetsplatsens systematiska arbetsmiljöarbete (SAM).

Tekniska förvaltningens Park- och skogsavdelning bedömer att alla rutiner följs i enlighet med tillämpliga AFS, detsamma gäller verksamhets-specifika rutiner i verksamhets- och processledningssystemet *Canea*. Traktdirektiv och kartor finns digitalt för all personal samt även för externa entreprenörer.

Incident/avvikelserapportering hanteras digitalt för skogsförvaltningen, den är åtkomlig för alla inblandade att rapportera i även externa entreprenörer.

Avvikelser tas upp på vid varje APT. I det systematiska arbetsmiljöarbetet ingår att följa rutiner i *Canea* och i föreskrifter från arbetsmiljöverkets författningssamling (AFS). Processer och rutiner i *Canea* revideras löpande och årligen.

Fältarbete för tjänstemän vid planering och kontroll av trakter följer även de rutiner i *Canea*. Park- och skogsavdelningen avser att komplettera de verksamhets-specifika rutinerna med en ”Rutin för ensamarbete på tjänstemannanivå” - vilken kommer att inarbetas i verksamhets-och processledningssystemet *Canea* tillsammans med en checklista för ensamarbete. Tekniska nämnden delar Park- och skogsavdelningens bedömning och anser rekommendationen vara besvarad med hänsyn till ovanstående.

Beslutsunderlag

1. Rapportsammandrag- Granskning av Borås Stads skogsförvaltning, 2020-10-20
2. Rapport- Granskning av Borås Stads skogsförvaltning 2020-10-20
3. Missiv – Granskning av Borås Stads skogsförvaltning 2020-10-20

Beslutet expedieras till

1. Stadsrevisionen, SRE.diarium@boras.se
2. Kommunstyrelsen, KS.diarium@boras.se

Jan Idehed
Ordförande

Magnus Palm
Förvaltningschef