



Granskning av Borås Stads skogsförvaltning

Stadsrevisionen. Borås

Rapportsammandrag

2020-10-12

20
20

Stadsrevisionen i Borås Stad har uppdragit åt Cambium AB att genomföra en fördjupad granskning av Borås Stads skogsförvaltning.

Projektet syftar till att granska om Borås Stads skogsförvaltning sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om den interna kontrollen är tillräcklig. Ansvariga nämnder är Kommunstyrelsen och Tekniska nämnden. Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier, platsbesök samt intervjuer.

Granskningsresultat

Borås Stad är en av Sveriges största kommunala skogsägare. Sett till avkastningen ligger kommunen i topp i Sverige trots att Park- och skogsavdelningen överhåller skogen (vilket innebär att man inte avverkar i samma takt som skogen växer). Sett till genomsnittet i Sverige har kommunen relativt sett stort rotstående virkesförråd (skog som är möjlig att avverka). Trots att Borås Stads skogsinnehav är omfattande framgår inte innehavets omfattning och värde i Borås Stads årsredovisning.

Borås Stads skogsförvaltning sköts av Park- och skogsavdelningen vid Tekniska förvaltningen. Avdelningen har i sitt uppdrag att förvalta 13 294 ha landareal samt 307 ha vatten. Det totala virkesförrådet är 2 507 109 m³sk och den årliga tillväxten är 71 580 m³sk.¹

Avverkningen enligt Tekniska kontorets budget för 2020 är 38 500 m³fub (ca 46 200 m³sk).² I stort sett all avverkning sker av entreprenörer innan försäljning. Park- och skogsavdelningen har skrivit avtal med en extern entreprenör. I stort sett all skogsvård såsom röjning och plantering sker även det via entreprenörer. Cambium kan konstatera att det finns brister i upphandlingsrutiner för externa entreprenörer och att följsamhet gentemot lagen om offentligupphandling (LOU) behöver säkerställas.

Cambiums bedömning är att Park- och skogsavdelningen sköter det praktiska arbetet i skogen på ett till stor del professionellt sätt. Tekniska nämnden behöver dock säkerställa att tillämplig arbetsmiljölagstiftning efterlevs.

¹ Under 2020 har Park- och skogsavdelningen överfört närmare 700 ha tätortsnära skogsmark till Park- och skogsavdelningen som tidigare låg under parkförvaltningen. Praktiskt blir det ingen skillnad i det dagliga arbetet men arealerna tillförs Park- och skogsavdelningen. Skogskubikmeter (m³sk) är en enhet som används för att beteckna ett skogsbestånds virkesvolym. En skogskubikmeter är hela stamvolymen med bark ovan stubbskåret. Se mer: <https://www.skogsstyrelsen.se/>

² Med m³fub menas verklig volym, utan bark. När du säljer skog i form av exempelvis ett avverkningsuppdrag, betalas massaved och sågtimmer oftast i kr/m³fub.

Virkesmarknaden i södra Sverige kännetecknas av relativt få aktörer, speciellt på massavedssidan. På sågverksidan är situationen något bättre med fler aktörer.

Tekniska nämnden har skrivit ett avtal med Södra Skogsägarna (Södra) om försäljning av virke. Nämnden har också fattat beslut om att bli medlem i Södra (år 2013). Insatskapitalet var 120 000 kr. All massaved levereras till Södra och minst 50 procent av allt timmer levereras också till Södra. Övriga 50 procent av timmerförsäljningen går till lokala sågverk.

Det finns ett avkastningskrav i kronor avseende förvaltningen av skogen. Park- och skogsavdelningen ska leverera ett överskott om 6 milj. kronor årligen. Det saknas ett tydligt uttalat avkastningskrav i befintliga styrdokument eller i Borås Stads budget. Baserat på statistik från LRF Konsult år 2019 är enligt Cambium det uppskattade värdet på Borås Stads skogsfastighetsinnehav ca 1,6 – 2,1 miljarder kr. Om hänsyn tas till att en stor del av marken är exploateringsbar mark, bör värdet vara i det övre segmentet.

Det går inte att utläsa hur värdet av skogstillgångarna redovisas, vare sig i årsredovisning, budgeten för Borås Stad eller i Tekniska nämndens budget. Cambium anser att kommunens och Tekniska nämndens verksamhetsmätt i budget bör ange avkastningen i kronor. Att enbart ange hur mycket som avverkas, som fallet är idag, utan att ställa det mot det totala virkesförrådet och den årliga tillväxten gör måttet svårt att förstå för utomstående. Förhållandena innebär också att måttens styrande effekter kan utebli.

Det är framför allt två styrdokument som berör skogsförvaltningen i Borås Stad. Det ena dokumentet är Borås Stads skogar – mål och riktlinjer. Det andra styrdokumentet är Reglemente för Tekniska nämnden. Cambium anser att båda dessa dokument behöver uppdateras för att vara mer relevanta och med tydligare uppdragsbeskrivning. Dokumentet Borås Stads skogar – mål och riktlinjer är från år 2003 och dessutom skrivet av fel förvaltning. Det saknas också ett tydligt ställningstagande och styrande dokument om varför Borås Stad äger skog, och som uttrycker tydliga mål och strategier för förvaltningen av Borås Stads skogar. I Riktlinjer för förvärv och försäljning av mark nämns syftet med kommunens markinnehav.

Varken i den interna kontrollplanen eller riskanalysen för Tekniska nämnden år 2020 nämns skogsförvaltningen explicit. Med tanke på att förvaltningen av Borås Stads skogar omsätter stora belopp och innebär en stor

kommunal förmögenhet så bör olika risker som rör förvaltningen av Borås Stads skog finnas med som en del i nämndens riskanalys.

Cambium noterar att Borås Stad inte redovisar den egna skogens klimatnytta. En kubikmeter trä (stamved) innehåller kol vilket motsvarar ca 750 kg koldioxid, CO₂. Det innebär att Borås Stad genom att skogen växer binder ca 53 000 ton CO₂ årligen och genom sitt totala skogsinnehav har Borås Stad bidragit till att binda ca 1,9 milj. ton CO₂. Välskötta skogar med hög tillväxt binder mer CO₂ än skogar som lämnas för fri utveckling. Det noteras dock att det finns en skrivning som avser ökad lagring och upptag av koldioxid i remissversionen av ny Energi- och klimatstrategi.

Borås Stad har en skogsförsäkring. Försäkrad areal är 10 044 ha, areal enligt skogsbruksplan är 10 714 ha. Kommunen saknar försäkringsskydd mot insektsskador. Cambiums rekommendation är att Tekniska nämnden skyndsamt ser över försäkringsskyddet och säkerställer att rätt areal är försäkrad. Med tanke på senare tids omfattande skador av granbarkborre bör Tekniska nämnden även skyndsamt ta ställning till om försäkringen ska utökas så den även täcker insektsskador.

Sammanfattande bedömning

Stadsrevisionens sammanfattande bedömning är att Tekniska förvaltningen sköter det praktiska arbetet i skogen på ett till stor del ändamålsenligt sätt. Tekniska nämnden behöver dock säkerställa att tillämplig arbetsmiljölagstiftning med föreskrifter efterlevs.

När det gäller områdena styrning, redovisning och intern kontroll visar granskningen på betydande brister. Strategisk styrning med syfte, mål och tydligt uttalade avkastningskrav för Borås Stads skogsinnehav saknas. Skogsinnehavet redovisas inte heller i Borås Stads årsredovisning eller i Tekniska nämndens årsredovisning. De verksamhetsmått som avser Borås Stads skogar bör ses över. Det saknas därutöver ställningstaganden i styrande dokument som avser Borås Stads skogar ur ett miljö-/klimat perspektiv. Styrdokumentet Borås Stads skogar – mål och riktlinjer är ålderstiget och har inte uppdaterats sedan 2003. Tekniska nämndens upphandlingsrutiner för externa skogsentreprenörer avviker enligt Stadsrevisionens bedömning från lagen om offentlig upphandling. Risker som avser Borås Stads skogsinnehav saknas i Tekniska nämndens riskanalys och plan för intern kontroll. Försäkringsskyddet för Borås Stads skogar behöver ses över och uppdateras.

Stadsrevisionens sammantagna bedömning är att Borås Stads skogsförvaltning i ovanstående delar inte är ändamålsenlig. Kommunstyrelsen och Tekniska nämnden behöver enligt Stadsrevisionens bedömning genomföra en omprövning av styrning och redovisning när det gäller förvaltningen av Borås Stads skogar. Tekniska nämnden behöver dessutom säkerställa en tillräcklig intern kontroll när det gäller förvaltningen av Borås Stads skog och följsamhet till lagen om offentlig upphandling.

Stadsrevisionen vill i sammanhanget framhålla att Borås Stad har en, sett till landets kommuner, nästan unik resurs genom sitt stora skogsinnehav. Skogens värde går att definiera ur många olika perspektiv. Detta betonar i Stadsrevisionens mening vikten av en medveten, aktiv och transparent strategisk styrning av skogsförvaltningen som beaktar skogens olika värden i ett långsiktigt perspektiv.

Sammanfattningsvis lämnar Stadsrevisionen följande rekommendationer.

Vi rekommenderar Kommunstyrelsen:

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

- 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.

Vi rekommenderar 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.
- 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.
- 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.
- 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 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).



BORÅS
STAD

STADSREVISIONEN

Besöksadress Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås
Telefon 033-35 71 54 **E-post** revisionskontoret@boras.se
Webbplats boras.se/stadsrevisionen