



Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

STYRNING OCH UPPFÖLJNING AV MILJÖ- PROGRAMMET

Yttrande till stadsrevisionen

Förslag till beslut

1. som svar på remissen återropa vad som anförs i detta tjänsteutlåtande

Gunnar Söderholm

Håkan Andersson

Bakgrund

Revisionskontoret har genomfört en granskning av stadens styrning och uppföljning av stadens miljöprogram för 2008 – 2011. Syftet med granskningen har varit att översiktligt bedöma former för styrning och uppföljning mot målen i stadens nya miljöprogram. En del av granskningen har varit att fokusera på genomförande och uppföljning av målområdet ”Hållbar energianvändning”.

Rapporten i sammandrag

Revisionskontoret har översiktligt granskat former för styrning och uppföljning mot målen i stadens nya miljöprogram. En del i granskningen har varit att fokusera på målområdet ”Hållbar energianvändning”. Granskningen omfattar kommunstyrelsen, Stockholm Stadshus AB, fastighetsnämnden, idrottsnämnden,

miljö- och hälsoskyddsnämnden, Micasa Fastigheter i Stockholm AB och Skolfastigheter i Stockholm AB.

Miljöprogrammets integrering i ILS

Miljöprogrammet har integrerats i stadens system för integrerad ledning och uppföljning av verksamhet och ekonomi (ILS) genom KF:s 19 indikatorer som tagits fram utifrån delmålen i miljöprogrammet. Härutöver finns ytterligare 31 indikatorer som de nämnder vilka har fått ett särskilt ansvar för delmålen har fastställt. Den centrala styrningen och uppföljningen av miljöprogrammet har härigenom förbättrats jämfört med tidigare program då uppföljningen till stora delar genomfördes utanför ILS. Integreringen av miljöprogrammet i ILS är ännu relativt ny och under granskningen har följande områden framkommit där förbättringar är önskvärda.

Fullmäktiges beslut om miljöprogrammet ger inget tydligt besked om hur miljöprogrammet i sin helhet ska följas upp. Huruvida stadens reviderade styrmodell beaktar behoven av en mer samlad uppföljning av miljöprogrammet är också oklart. Fullmäktige har fastställt miljöprogrammet och de delmål som ingår där.

Enligt revisionskontoret bör fullmäktige få en uppföljning mot målen i miljöprogrammet någon gång under och efter programperiodens slut. Rapporteringen till fullmäktige bör också inkludera hela kommunkoncernen eftersom miljöprogrammet är ett stadsövergripande styrdokument. Den årliga ILS-rapporteringen kan kompletteras med en sådan analys. Det finns uppföljningsansvariga nämnder utsedda för respektive delmål som kan bistå KS med denna analys. Underlaget kommer att finnas redovisat på olika nivåer i ILS och behöver inte innebära att parallella uppföljningar behöver göras för att åstadkomma en sådan redovisning.

Metoder för hur måluppfyllelsen ska mätas

Kommunstyrelsen har lagt fast metoder för hur delmålen ska mätas. Enligt revisionskontoret är det viktigt att metoderna säkerställer att resultaten så långt möjligt blir jämförbara mellan olika verksamheter och över tid. Bland annat när det gäller uppföljningen av energiförbrukning finns osäkerheter som kommer sig av bristfälligt dataunderlag samt otydliga definitioner och tillvägagångssätt. När det gäller dataunderlaget behövs förbättringar vid de granskade nämnderna och styrelserna och ett sådant arbete pågår också. När det gäller definitioner (t.ex. vilka objekt som ska ingå) och tillvägagångssätt i övrigt krävs komplettering av vägledande texter till indikatorerna. Staden planerar under en treårsperiod att investera 1 mdkr eller mer i energieffektiviseringsåtgärder. Det är därför enligt



revisionskontoret angeläget att uppföljningsmetoderna fortsätter att utvecklas så att resultaten av energieffektiviseringarna kan mätas och säkerställas.

Ansvarsfördelningen mellan central och lokal nivå

I enlighet med fullmäktiges beslut har styrelsen för Stockholm Stadshus AB uppmanat bolagen att integrera uppföljningen av miljöprogrammet inom ramen för ILS. Koncernledningen har också implementerat de indikatorer som fullmäktige har beslutat i budget ska gälla bolagen. Därmed anser koncernledningen att den har fullgjort sitt uppdrag. Revisionskontoret anser dock att kommunstyrelsen bör föreslå kommunfullmäktige att förtydliga i vilken omfattning bolagen ska omfattas av övriga indikatorer avseende miljöprogrammet.

En konsekvens av rådande otydlighet gentemot bolagskoncernen är att fullmäktige genom t ex indikatorn avseende energiförbrukningen (värme och varmvatten) endast får en rapportering från två facknämnder eftersom bolagen inte är utpekade för denna indikator.

Nämnders och styrelser metoder för uppföljning av miljöprogrammet De granskade nämnderna tillämpar i stort de fastställda uppföljningsmetoderna medan bolagen gör det i mindre utsträckning. Bolagen följer dock direktiven från koncernledningen.

Miljöarbetet är komplext varför nämnder/styrelser bör ha egna fastställda handlingsplaner/program för sitt arbete utifrån stadens miljöprogram. Granskade nämnder/styrelser har också sådana. Ett utvecklingsområde är hur egna planer/program bättre ska knyta an till nämndens/styrelsens ILS-rapportering. Det är ännu för tidigt att göra någon bedömning av måluppfyllelsen och hur genomförandet av miljöprogrammet går, eftersom år 2008 är det första året i programperioden. Arbetet med att integrera miljöprogrammet i ILS har också försenats, varför en del av indikatorerna inte har haft några målvärden vid ingången av år 2008 och vissa har fått målvärden först under 2009. I årsredovisningen 2008 var också första året som uppföljningen gjordes i uppföljningsverktyget ILS-webb.

Revisionskontoret konstaterar att det pågår ett aktivt miljöarbete vid de granskade nämnderna och styrelserna inte minst inom målområdet Hållbar energiförbrukning.

Revisionsgrupp 1 har den 22 oktober 2009 särskilt uttalat följande: Vi har noterat att fullmäktiges beslut om miljöprogrammet inte ger ett tydligt besked om hur miljöprogrammet i sin helhet ska följas upp. Vi anser att det är angeläget att fullmäktige får en kommunkoncernövergripande uppföljning av miljöprogrammets delmål någon gång under och efter programperiodens slut.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen instämmer i stort med revisorernas iakttagelser och synpunkter. Miljöprogrammet består av sex huvudmål och 27 delmål. Till varje delmål skall fastställas ett antal indikatorer som visar om målet uppfyllts eller ej. För varje delmål har kommunfullmäktige utsett en eller flera uppföljningsansvariga nämnder.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvarar ensam för uppföljningen av 12 delmål (varav ett inte uttryckligen angivet) och 8 delmål tillsammans med andra nämnder eller bolag. Varje delmål har en eller flera indikatorer som utvisar huruvida målet nås eller ej.

Kommunfullmäktige har fastställt huvudmålen och delmålen. I beslutet om miljöprogrammet uppdrog fullmäktige till respektive uppföljningsansvarig nämnd att fastställa indikatorer för de delmål nämnden ansvarar för. Så har också i huvudsak skett – för miljö- och hälsoskyddsnämndens genom beslut. Kommunstyrelsen har dock inte godkänt någon sammanställning av samtliga indikatorer som har fastställts av de olika nämnderna. Det har skapat osäkerhet om vilka indikatorer som faktiskt gäller.

Enligt förvaltningens uppfattning är det bra att uppgifter samlas in genom ILS-systemet. Det är en särskild poäng att stadens miljömål integreras med stadens ekonomiska och övriga verksamhetsmässiga uppföljning. Det är under sådana förhållanden följdriktigt att stadsledningskontoret följer upp miljöprogrammet.

I ILS finns två typer av mål. KF-mål som kommunfullmäktige fastställer och nämnd-mål som de olika nämnderna beslutar om. Somliga mål gäller alla förvaltningar och bolag, t ex del ”1:2 Stadens bilpark består till 100 % av miljöbilar som till 85 % körs på förnybart drivmedel”. Andra mål gäller egentligen bara den uppföljande nämnden t ex ”1:3 Utsläppen från trafiken minskar”. Den uppföljningsansvariga nämnden har inte sällan föga rådighet eller påverkansmöjlighet på om målet uppnås eller ej.

Alla mål och delmål finns inte upptagna som KF-mål i ILSn, än mindre finns samtliga indikatorer angivna som KF-indikatorer.

Grundproblemet är att ILS inte är konstruerat för uppföljningen av den typ av ”blandade mål” som miljöprogrammet innehåller. Vissa förbättringar har nyligen gjorts. Det är nu möjligt att genom en särskild markering ange om ett mål eller hör till miljöprogrammet eller ej. Detsamma gäller indikatorerna. Det är ett steg i rätt riktning. Men om man söker ut de mål eller indikatorer som har en särskild miljöprograms-markering får man dels upp kommunfullmäktiges mål, dels varje nämnds interna mål för att uppfylla miljöprogrammet. Man kan inte heller tydligt utläsa ur ILSn vilket delmål i miljöprogrammet en indikator är kopplad till.

Enligt förvaltningens mening skapar den rådande ordning betydande oklarheter. Man måste hitta ett system som uppfyller följande villkor

- 1) Alla mål och delmål i miljöprogrammet måste läggas upp som KF-mål i ILSn och det måste tydligt framgå vilka indikatorer som är kopplade till respektive delmål.
- 2) Alla indikatorer måste samlas och fastställas av i varje fall kommunstyrelsen.
- 3) Man måste tydligt skilja på mål som gäller hela staden, men närmast berör den uppföljningsansvariga nämnden (eller bolaget) och varje nämnds interna miljömål

Därutöver behöver indikatorerna ses över. Somliga är alldeles utmärkta som ett mått på måluppfyllelse. Andra indikatorer är visserligen utmärkta som mått på måluppfyllelse men mycket kostsamma eller komplicerade att följa upp, t ex indikatorn till 3:1 i miljöprogrammet Energianvändningen i stadens egna byggnader och anläggningar skall minska med 10 procent. Tack vare att Energicentrums verksamhet kunnat finansieras genom miljömiljarden har det varit möjligt att ha såväl resurser som kompetens för det omfattande arbete som krävs för att följa upp och sammanställa måluppfyllelsen. Ytterligare en tredje grupp av indikatorer är mindre lämpade eftersom de inte säger något om målet har uppnåtts eller ej. Dessvärre gäller det även indikatorer som förvaltningen föreslagit nämnden att fastställa.

Dessutom finns det en brist i huruvida indikatorerna även gäller bolagen.

Ytterligare en oklarhet är hur och när miljöprogrammet skall följas upp. Hittills har det angetts att uppföljning endast skall ske i samband med stadens verksamhetsberättelse. Förvaltningen menar dock att det riskerar att på ett olyckligt sätt förminska miljöfrågorna. Det är naturligt att – som revisorerna påtalar – redovisningen hur måluppfyllelse av miljöprogrammet är redovisas i särskild ordning och under ett fullmäktigesammanträde som är fristående från den allmänna verksamhetsuppföljningen. Det hindrar dock inte att uppgifterna samlas in genom ILS och att de uppföljningsansvariga nämnderna har möjlighet att ta fram och sammanställa uppgifterna om stadens miljöarbete. Självklart måste alla nämnder och bolag redovisa de av miljöprogrammets mål och delmål som berör dem. Det har inte alltid varit så enkelt att få fram begärda uppgifter.

En viktig slutsats är att när nästa miljöprogram skall fastställas, hela kedjan av åtgärder är tydlig. D v s att det då också finns förslag till indikatorer och att beslutet innehåller en tydlig anvisning om hur uppföljningen av programmet skall ske. Självklart ställer det krav på att tillräckliga resurser avsätts för att uppnå en tillfredsställande uppföljning, men de angivna indikatorerna innebär i de allra flesta fall inga större svårigheter för uppföljningen. Det torde därför inte i första hand – med vissa undantag – vara en fråga ytterligare resurser utan snarast en fråga om tydlighet och struktur för att uppföljningsarbetet skall fungera.

I den mån stadsledningskontoret saknar tillräckliga resurser kan miljöförvaltningen bistå stadsledningskontoret i uppföljningsarbetet. Förvaltningen har tidigare erbjudit sig att på



uppdrag av stadsledningskontoret utföra sammanställningen av uppföljningen av miljöprogrammet. Detta erbjudande kvarstår. Tills vidare har en begränsad redovisning såvitt gäller de delmål som Miljö- och hälsoskyddsnämnden är ansvarig för lagts ut på miljöbarometern.

Bilagor

Revisorernas rapport]