

PM 2013: RVI (Dnr 303-1605/2013)

Systematiskt miljöarbete – Hållbar användning av mark och vatten, revisionsrapport nr 7/2013

Remiss från stadsrevisionen, revisorsgrupp 1

Remisstid den 24 januari 2014

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som yttrande över stadsrevisionens rapport ”Systematiskt miljöarbete – Hållbar användning av mark och vatten, revisionsrapport nr 7/2013” hänvisas till promemorian.

Föredragande borgarrådet Per Ankersjö anför följande.

Ärendet

Revisionskontoret har genomfört en granskning avseende systematiskt miljöarbete med inriktning på miljöprogrammets målområde ”Hållbar användning av mark och vatten”. Projektrapporten har remitterats till samtliga granskade nämnder, inklusive kommunstyrelsen, för yttrande senast den 24 januari 2014.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret

Stadsledningskontoret delar revisionskontorets övergripande bedömning att nämnder och bolag genom sin dagliga verksamhet bidrar till måluppfyllelse inom det undersökta målområdet. Stadsledningskontoret menar vidare att nämnder och styrelser kan behöva utveckla sitt arbete med verksamhetsplanerna ur ett kvalitetsstrategiskt perspektiv och att stadsledningskontoret alltid är tillgängligt som bollplank och stöd för nämnder som vill utveckla sitt kvalitetsarbete.

Mina synpunkter

Det är glädjande att revisionskontoret konstaterar att nämnderna och bolagens dagliga arbete ligger i linje med de mål som satts upp på området. Samtidigt visar både revisionsrapporten och delmålsavstämningen för år 2012 av stadens miljöprogram 2012-2015 att arbetet för att nå måluppfyllelse på vissa håll behöver förbättras vad gäller såväl administrativt som praktiskt arbete.

Jag konstaterar att stadsbyggnadsnämnden ännu inte har tagit fram en miljöhandlingsplan. Av delmålsavstämningen följer vidare att nämnden fortfarande inte tagit fram indikatorer för vissa av de delmål som nämnden är uppföljningsansvarig för. Nämnden medger därtill att den har fattat beslut i strid med

miljöprogrammet. Jag förutsätter därför att nämnden skyndsamt vidtar de åtgärder som krävs för att komma tillrätta med dessa problem.

Vad gäller implementeringen av och arbetet med övriga mål på området är det min fulla övertygelse att de upplevda problemen med att följa upp kvantitativa mål kan lösas genom utökad dialog och samverkan mellan nämnderna. I de berörda delmålen i miljöprogrammet anges exempelvis ett antal dokument som ska ligga till grund för de bedömningar som ska göras och av miljö- och hälsoskyddsnämndens svar i projektrapporten framgår att deras expertis i dessa frågor inte alltid nyttjas. Även här torde det sålunda med tämligen enkla medel kunna gå att rätta till de problem som upplevs. I sammanhanget kan det också vara värt att nämna att det i budget 2014 ligger ett uppdrag att utveckla modellen för grönytefaktor i Norra Djurgårdsstaden till ett generellt planeringsverktyg för staden, vilket med all säkerhet kommer att ge positiva effekter på detta område.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som yttrande över stadsrevisionens rapport ”Systematiskt miljöarbete – Hållbar användning av mark och vatten, revisionsrapport nr 7/2013” hänvisas till promemorian.

Stockholm den 12 december 2013

PER ANKERSJÖ

Bilaga

Systematiskt miljöarbete – Hållbar användning av mark och vatten,
revisionsrapport nr 7/2013

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet Daniel Helldén (MP) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta

1. Att stadsledningskontoret ges i uppdrag att tillsammans med miljöförvaltningen ta fram underlag som förbättrar förutsättningarna för jämförbara miljöhandlingsplaner och uppföljningsredovisningar inom nämnder och bolag
2. Att därutöver anföras följande

Granskningen visar att svårigheterna att uppnå mål om hållbar användning av vatten och mark även beror på brister i styrning och uppföljning. Flera av de tillfrågade efterlyser ramar och tydligare stöd för verksamheten. Det tycks också uppstå svårigheter med uppföljning av målen då nämnder och bolag gör sina egna miljöhandlingsplaner och uppföljningar i helt olika format. Det är därför viktigt att nämnder och bolag har ett gemensamt synsätt på vad arbetet med miljöprogrammet ska ha för syfte och mål.

Staden bör prioritera åtgärder som underlättar samarbete mellan olika nämnder och bolag och även bistå med underlag som ger bättre förutsättningar för jämförbara miljöhandlingsplaner och uppföljningsredovisningar. Det är viktigt att både

miljöhandlingsplaner och utförda åtgärder som ingår i miljöprogrammet redovisas så att de lätt kan jämföras och sammanfogas till en helhet. Detta skulle även underlätta för nämnder och bolag att se sitt eget ansvar för miljöprogrammet. En standardiserad uppföljningsredovisning bör också spara tid för stadsledningskontoret vid uppföljningen av stadens miljöarbete. Stadsledningskontoret bör därför ges i uppdrag att tillsammans med miljöförvaltningen ta fram underlag, såsom dokumentmallar och rapporteringsverktyg, för miljöhandlingsplaner och uppföljningsredovisningar.

Vi anser för övrigt att inte bara förvaltningarna och bolagens egen miljöpåverkan ska redovisas, utan även det aktiva arbete som förvaltningarna och bolagen utför, t.ex. att ta fram dagvattenprogram, modeller för grönyteplanering eller biotopkartor. Utan denna information blir rapporterna mycket ofullständiga. Detta bör förtydligas av stadsledningskontoret.

Det är nödvändigt att göra en separat årlig uppföljning och redovisning av miljöprogrammet för att tydliggöra vikten av stadens miljöarbete och för att kunna följa upp och driva på inom de områden som släpar efter.

ÄRENDET

Revisionskontoret har genomfört en granskning avseende systematiskt miljöarbete med inriktning på miljöprogrammets målområde ”Hållbar användning av mark och vatten”. Granskningen syftar till att bedöma om stadens nämnder och styrelser arbetar på ett ändamålsenligt sätt för att uppnå målen inom målområdet.

Granskningen har genomförts med hjälp av konsult. Utifrån konsultens granskning vill revisionskontoret lyfta fram några områden som kommenteras nedan.

Den sammantagna bedömningen är att granskade nämnder och bolag genom sin dagliga verksamhet bidrar till måluppfyllelse inom målområdet hållbar användning av mark och vatten. Målområdet upplevs dock av de granskade som svårt och komplicerat på grund av att det är svårt att definiera tydliga och konkreta mål samt att underlag och mätmetoderna för uppföljning av indikatorerna brister inom vissa områden.

Ansvarsområden, strukturen och processen för uppföljningen av mål och indikatorer inom detta målområde upplevs vara tydlig. Miljöprogrammets delmål följs upp av kommunstyrelsen i enlighet med budgetprocessen. Enligt uppdrag till kommunstyrelsen ska det ske en årlig uppföljning av miljöprogrammet som redovisas i separat ärende till fullmäktige. Någon sådan uppföljning och redovisning avseende 2012 har inte skett vid granskningstillfället. Enligt uppgift från stadsledningskontoret kommer en sådan redovisning att ske i samband med redovisning av tertialrapport 2.

Som en del av miljöprogrammets implementering har alla nämnder och styrelser fått i uppdrag att ta fram en miljöhandlingsplan som kartlägger respektive verksamhets miljöpåverkan samt beskriver åtgärder för att minska denna. Det finns dock inga instruktioner eller anvisningar som beskriver syftet med miljöhandlingsplanerna, vilket har lett till att dessa dokument varierar stort i både format och innehåll. I ett fall saknas också en miljöhandlingsplan. Stöd och samordning efterfrågas, främst vad gäller stöd från stadsledningskontoret. Samtidigt bör nämnderna och styrelserna se över miljöhandlingsplanerna och säkerställa att de beskrivna aktiviteterna inte bara beskriver det befintliga arbetet utan tar ett framåtblickande perspektiv som krävs för att uppfylla miljöprogrammets målbild.

Samarbetet mellan granskade nämnder och bolag upplevs fungera bra i de formella processerna och i projekten. Däremot finns i nuläget inget eller lite samarbete med frågor som rör miljöprogrammet och miljöhandlingsplanerna. De flesta intervjuade efterfrågar mer stöd och samarbete som kunde bidra till en bättre gemensam förståelse av målbilden samt de utmaningar som de olika delarna av stadens verksamheter har upplevt med detta.

Sammanfattningsvis bör kommunstyrelsen samt granskade nämnder och bolag bl.a. fortsätta att utveckla arbetet med att definiera tydliga och konkreta mål, uppföljning av miljöprogrammet samt förtydliga syfte och utformning av miljöhandlingsplaner.

I konsultens rapport beskrivs granskningen närmare. Där redovisas också iakttagelser, bedömningar och rekommendationer utifrån genomförd granskning.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 30 oktober 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret har tagit del av revisionskontorets granskning av miljöprogrammets inriktningsmål ”Hållbar användning av mark och vatten”. Stadsledningskontoret bedömer att revisionskontorets grundläggande slutsats att granskade nämnder och bolag genom sin dagliga verksamhet bidrar till måluppfyllelse inom målområdet hållbar användning av mark och vatten är korrekt.

Revisionskontorets iakttagelser föranleder en rekapitulering av hur stadens styrsystem fungerar, hur ett styrdokument på programnivå som miljöprogrammet integreras i detta och vilka krav som ställs på nämnder och styrelser som har att verka under styrsystemet.

ILS är stadens system för integrerad ledning och uppföljning av verksamhet och ekonomi. Uppföljning av program och riktlinjer ska inordnas i budgeten genom indikatorer och aktiviteter. Därigenom följs programmen upp tillsammans med uppföljningen av nämnder och styrelserns ekonomi och verksamhet.

Stadens styrsystem, ILS

Kommunfullmäktige fastställde år 2001 ett integrerat system för ledning och uppföljning av stadens ekonomi och verksamhet (ILS). Huvudsyftet med ILS är att skapa tydlighet och försäkra sig om att de politiska målen och besluten genomsyrar alla led i stadens organisation. ILS innebär att kvalitetsstrategin tillämpas i budgetprocessen. ILS är därmed en integrerad process med två flöden:

- Budgetprocessen som anger sammanhang – verksamhetsplan, tertialrapporter, verksamhetsberättelse och tidplan.
- Kvalitetsstrategin som är verktyget för nedbrytning av mål, effektivt genomförande, systematisk uppföljning och utveckling.

Ledningssystemet ILS integrerade därmed befintliga strategier – kvalitetsstrategi, budgetordning, upphandlingspolicy och miljöledningssystem.

ILS bygger på att staden tillämpar målstyrning och följer upp resultat mot uppsatta mål. Genom ILS tydliggörs de politiska målen. Kommunfullmäktige fastställer övergripande mål – inriktningsmål – samt mål för verksamhetsområdena inbegripet de stadsövergripande frågorna. Nämnderna bryter ned och konkretiserar kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdena så att de får relevans för den egna verksamheten. Dessa mål ska ange på vilket sätt nämnden bäst kan bidra till att kommunfullmäktiges mål uppfylls och de ska vara relevanta för nämndens huvudsakliga uppdrag. Nämndernas mål ska så långt som möjligt vara konkreta och kunna följas upp med hjälp av indikatorer och nyckeltal.

Uppföljning av miljöprogrammet

Ansaret för genomförande och uppföljning av programmets delmål är enligt kommunfullmäktiges beslut fördelat på nämnder och styrelser. Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för uppföljningen av programmet. Det övergripande ansvaret för uppföljning av programmet sker genom bedömning av kommunfullmäktiges verksamhetsområdesmål 1.3 ”Stockholms livsmiljö är hållbar”, kommunstyrelsen ”överprövar” därmed inte den bedömning eller uppföljning som ansvariga nämnder och styrelser har. I övrigt innebär uppföljningsansvaret att sammanställa de befintliga bedömningarna över delmålens utveckling i ett samlat dokument och en gång per år presentera detta för kommunfullmäktige.

Miljöarbetet ska bedrivas integrerat som en del i ordinarie verksamhet och uppföljning ska ske inom ramen för ILS och inte i parallellt system eller via andra resurskrävande utvärderingar.

Miljöprogrammet är ett instrument som bryter ned och tydliggör verksamhetsområdesmålet. Syftet är därmed att stödja politiskt satta mål på kort och lång sikt:

- att kommunfullmäktiges verksamhetsområdesmål 1.3 "En hållbar livsmiljö ska vännas och utvecklas" nås.
- stödja målen i vision 2030.
- stödja målet att staden är fossilbränslefri år 2050.

Formulering av mål och uppföljningsmått

Stadsledningskontoret menar mot bakgrund av revisionskontorets synpunkt att nämnderna anser det svårt att definiera tydliga och konkreta mål att kommunfullmäktige har rätt att förvänta sig att nämnder och styrelser klarar av att bryta ned övergripande mål så att de blir relevanta för sin egen verksamhet samt formulera och fastställa en fungerande uppföljning för satta mål.

Revisionskontorets notering ”att underlag och mätmetoderna för uppföljning av indikatorerna brister inom vissa områden”, kan bara tolkas som att nämnderna behöver utveckla arbetet med sina verksamhetsplaner ytterligare.

Kommunstyrelsens uppdrag utöver detta har varit att i samarbete med nämnderna utveckla och fastställa uppföljningsmetoder för respektive delmål. Detta görs årligen i avstämningsärendet till budget och faller inom ramen för kommunstyrelsens arbete med budgetprocessen, men även inom ramen för uppsiktsplikten.

Miljöhandlingsplaner

Revisionsrapporten konstaterar att det inte finns instruktioner eller anvisningar som beskriver syftet med miljöhandlingsplanerna, vilket har lett till att dessa dokument varierar stort i både format och innehåll. Med anledning av detta vill stadsledningskontoret anföra att det sällan utfärdas ”mallar” eller instruktioner för hur program- eller planarbete ska gestaltas. Detta är inom ramen för stadens målstyrning för nämnder och styrelser att besluta. Syftet med miljöhandlingsplanerna, att mot bakgrund av miljöprogrammet kartlägga sin egen miljöpåverkan och vidta åtgärder för att minska densamma, framgår tydligt i miljöprogrammet. Nämnderna och styrelserna har haft i uppdrag att utifrån sina specifika förutsättningar beskriva vilka åtgärder som är relevanta för deras verksamheter. Avsikten med arbetet har varit att skapa ett dokument som har relevans, acceptans och bäring på den egna unika verksamheten. Stadsledningskontoret har under hela processen varit närvarande som stöd och bollplank för de nämnder och styrelser som sökt detta.