

Handläggare
Karolina Ekman
Telefon: 08 508 28996

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2015-02-17 p 14

Yttrande över projektrapport nr 11/2014, Systematiskt miljöarbete - Miljöeffektiva transporter

Remiss från stadsrevisionen, dnr 3.1.3-164/2014

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna och överlämna förvaltningens yttrande

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Staden har tretton verksamhetsmål, varav ett är *1.3 Stockholms livsmiljö ska vara hållbar*. Till detta hör styrdokumentet *Stockholms miljöprogram 2012-2015*. Programmet innehåller sex målområden.

Revisionskontoret har genomfört en granskning avseende systematiskt miljöarbete med inriktning på miljöprogrammets målområde ”Miljöeffektiva transporter”. Sammantaget är bedömningen att nämndernas arbete bidrar till att nå miljöprogrammets mål, men att det inte används som styrande dokument i det dagliga arbetet och att ansvaret för genomförandet inte är nog tydligt. Samverkan mellan nämnden och andra intressenter behöver utvecklas. Rapportering av miljömålens utveckling fungerar relativt bra, men bör tidigareläggas till kommunfullmäktige från tertialrapport 2 till före sommaren, så att åtgärder vid behov kan vidtas i nästkommande års budget.

Miljöförvaltningen anser att identifierade svagheter med nuvarande arbetsätt är korrekta, samt att de förslag till större tydlighet och effektivare arbete som granskningen lyfter fram är bra. Förvaltningen välkomnar en tydligare samordning, tydligare ansvar och förvaltningsövergripande samarbete kring vissa miljömål. Miljöförvaltningens nuvarande uppföljning genom miljöbarometern, lyfts fram som en förebild för den form granskningen föreslår bör gälla generellt för uppföljningen. Granskningen lyfter också fram behov av vägledning för upphandling av miljöeffektiva transporter, vilket ligger i linje med vad miljöförvaltningen identifierat bl a i *Strategi för miljöfordon och drivmedel*.

Bakgrund

Revisorgrupp 1 har den 9 december 2014 behandlat revisionsrapport nr 11/2014. Senast den 6 mars 2015 ska yttrande från miljö- och hälsoskyddsnämnden ha inkommit till revisorgrupp 1. Remissen har även skickats till kommunstyrelsen, trafiknämnden, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden, utbildningsnämnden och Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd för yttrande, samt till Servicenämnden för kännedom.

Revisorerna framför att utifrån genomförd granskning bör kommunstyrelsen och övriga granskande nämnder tydliggöra ansvarsfördelningen för genomförande och måluppfyllelse avseende de stadsövergripande miljömålen, se över rutiner och riktlinjer samt utveckla arbetsmetoder och stöd för implementering i kommande miljöprogram.

Rapporten finns att läsa i sin helhet på:

<http://www.stockholm.se/OmStockholm/Politik-och-demokrati/Revision-/Stadsrevisionens-rapporter/Revisionsrapporter/>

Ärendet

Implementering av nuvarande miljöprogram

Staden har tretton verksamhetsmål, varav ett är *1.3 Stockholms livsmiljö ska vara hållbar*. Till detta hör styrdokumentet *Stockholms miljöprogram 2012-2015*. Programmet fastställs av fullmäktige och arbetades fram av stadsledningskontoret i samarbete med förvaltningar och bolag. Det är en skillnad mot tidigare år, då miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvarade för framtagandet av miljöprogrammet.

Respektive nämnd och styrelse ansvarar för att identifiera relevanta mål och åtgärder för att bidra till programmets uppfyllande. Arbetet konkretiseras också i vissa andra styrdokument, såsom *Framkomlighetsstrategi för Stockholm 2030* och *Strategi för miljöfordon och förnybara drivmedel*.

Alla stadens nämnder och styrelser ska enligt miljöprogrammet klarlägga sin egen miljöpåverkan och beskriva åtgärder för att minska denna i en *miljöhandlingsplan*.

Uppföljning av miljöprogrammet

Kommunstyrelsen har övergripande ansvar för uppföljning. Ansvar för uppföljning av delmålen har tilldelats ett antal facknämnder och bolag. Dessa har ansvar för att ta fram lämpliga indikatorer och att fastställa dessa i sina verksamhetsplaner. På stadsledningskontoret ansvarar en controller för uppföljning av respektive verksamhetsmål. Sammanställningen bifogas tertialrapport 2 eller årsredovisningen.

Genomförande av granskningen

Granskningen som revisorgruppen har låtit göra syftar till att bedöma om stadens ansvariga nämnder arbetar systematisk för att uppnå miljömålet Miljöeffektiva transporter inom ramen för *Stockholms miljöprogram 2012-2015*.

Granskningen har gjorts genom studie av en rad dokument, såsom åtgärdsprogram, verksamhetsplaner, tertialrapporter, strategier m.m. inom området. Intervjuer har också genomförts vid berörda nämnder, vilka är desamma som fått tillfälle att yttra sig i detta ärende.

Utfall 2013 för Miljöeffektiva transporter

Målet "Miljöeffektiva transporter" innehåller sju delmål, som i sin tur följs upp genom en eller flera indikatorer. Vissa av dessa indikatorer är KF-indikatorer, och rapporteras i det integrerade ledningssystemet ILS en eller flera gånger per år.

Enligt senaste uppföljningen av utfallet för år 2013 kommer två av de sju delmålen helt att uppnås. Dessa är delmål 1.2 "Stadens egna fordon ska vara miljöbilsklassade och köras på miljöbränsle, och av stadens upphandlade transporttjänster ska miljöfordonsandelen öka." samt delmål 1.7 "Trafikbullret utomhus ska minska." Tre av delmålen kommer att uppnås delvis. Dessa är delmål 1.4 "Gång- och cykelresandet ska öka", 1.5 "Kollektivtrafiken ska öka" och 1.6 "Nya personbilar som säljs ska till minst 50 procent vara miljöbilar. 10 procent av nyregistrerade tunga fordon ska vara

miljölastbilsklassade. Försäljningen av miljöbränsle ska uppgå till 16 procent.” Ett delmål, 1.3 ”Miljökvalitetsnormerna för luft ska uppnås”, kommer inte att kunna uppnås. Ett av delmålen, 1.1 ”Miljöbelastningen från stadens transporter och resor ska minska” saknar tillräckligt underlag för att kunna bedömas.

Goda exempel från miljö- och hälsoskyddsnämndens arbete

I granskningsrapporten lyfts miljö- och hälsoskyddsnämndens arbete fram vid ett par tillfällen som goda exempel. Ett exempel är *Strategi för miljöfordon och förnybara drivmedel*, där relationen med andra styrande dokument är tydliggjord och vars kortsiktiga mål är i linje med miljöprogrammet. Granskningen efterlyser en mer utvecklad rapportering/uppföljning med utfall över flera år samt med en bedömning av nödvändiga åtgärder för att nå målen. Här lyfts miljö- och hälsoskyddsnämnden uppföljning från april 2014, baserat på miljöbarometern fram som ett bra exempel.

Resultat av revisorernas granskning

Från rapport 2014:11, sammanfattning.

Målområdet miljöeffektiva transporter upplevs av de intervjuade som ett relativt tydligt och konkret område att ta till sig och arbeta med. Trots tydligheten i målbilden runt miljöeffektiva transporter förväntas endast två av sju delmål uppnås medan ett mål inte förmodas nås alls och tre mål nås delvis. Det återstående delmålet följs upp av kommunstyrelsen och utfall för 2013 var inte känt vid granskningen.

Miljöprogrammet är ett övergripande styrdokument som lämnar stort utrymme för tolkningar när förvaltningarna översätter miljöprogrammet i miljöhandlingsplaner. Dessa uppvisar stor variation både vad gäller format och innehåll. De flesta intervjuade förvaltningar har identifierat konkreta åtgärder i sina miljöhandlingsplaner som har en koppling till målbilden i miljöprogrammet. Aktiviteterna i miljöhandlingsplanerna fokuserar dock generellt på nämndernas direkta miljöpåverkan (t.ex. miljöeffektiv bilflotta) medan ansvar för stadsövergripande åtgärder för att skapa rätt förutsättningar för miljöeffektiva transporter styrs i andra planer och strategier. Det anges att miljöprogrammet genomförs i andra mer konkreta dokument såsom Framkomlighetsstrategin. Enligt den granskande konsultens bedömning är dessa överlappande men inte fullt kompatibla då t.ex. Framkomlighetsstrategin har ett helt annat primärt fokusområde och inte är avsett som en konkretisering av miljöprogrammet. Granskningens bedömning är att miljöprogrammet är ett styrande dokument som har liten direkt påverkan i den dagliga verksamheten.

System och rutiner för rapportering bedöms som tillräckliga. Nämnder är medvetna om vad, hur och när de behöver rapportera kring mål, aktiviteter och indikatorer kopplade till miljöprogrammet. Däremot finns en viss motvilja att rapportera då det anses vara otydligt vad rapporteringen leder till och flera av de intervjuade efterfrågar en mer direkt återföring av resultat-sammanställningar. I övrigt ifrågasätts relevansen av vissa KF-indikatorer (kommunfullmäktige) som fokuserar på väldigt specifika frågeställningar såsom andel dubbdäck.

Granskande konsult bedömer att uppföljning av miljöprogrammets måluppfyllelse i stora drag är ändamålsenlig men brister i några fall där valda indikatorer inte kopplar mot komponenter av miljöprogrammets delmål. Avsaknad av lämpliga indikatorer för vissa komponenter av delmål innebär en risk att dessa inte följs upp i enlighet med hur målen är definierade i miljöprogrammet. Avsaknad av fullständig uppföljning av vissa delmål i kombination med att miljöprogrammet inte används som ett styrande dokument i det dagliga arbetet innebär risk att sådana områden inte hanteras fullt ut i enlighet med miljöprogrammet.

Det finns rutiner på plats för att bedriva arbetet gentemot miljöprogrammet såsom resopolicyer och möjligheter för utbildning inom miljöeffektiv körning. Speciellt viktigt för målområdet är upphandlingen av transporter. Granskningens bedömning är att denna process inte på bästa sätt styr mot miljöeffektivitet då flera förvaltningar i dagsläget använder en gammal upphandlingsguide med inaktuella upphandlingskrav.

Miljöprogrammet har genom nämndernas tolkning och ansvarstagande hittills i huvudsak lett till åtgärder som påverkar nämnders direkta och egna miljöpåverkan. Detta bedöms som otillräckligt för att staden skall kunna nå måluppfyllelse inom mer utmanande målområden till exempel miljö kvalitetsnormer för luft, öka andelen kollektivt resande, försäljning av miljöklassade bilar och användning av förnybart bränsle mm. För att effektivt jobba mot måluppfyllelse av dessa frågor krävs en stor grad av samverkan mellan nämnder men också med andra intressenter. Det krävs också en stor grad av medveten och koordinerad integrering av miljöprogrammets fokusområden och målnivåer i övriga planer och strategier med potentiellt stor påverkansgrad på miljömålen.

Kort sammanfattning av granskningens rekommendationer
Från rapport 2014:11, sammanfattning.

Upprätta en stadsövergripande åtgärdsplan kopplat till miljöprogrammet för att effektivt styra mot utmanande miljömål med komplexa orsakssamband.

- Tydliggör ansvarsfördelningen för genomförande och måluppfyllelse samt säkerställ integrering i övriga planer och strategier.

Tydliggör riktlinjer, arbetsmetoder och stöd angående implementering av miljöprogrammet.

- Utveckla ett mer centraliserat stöd för att öka effektiviteten i arbetet med att ta fram miljöhandlingsplaner som räcker till för att leverera gentemot miljöprogrammets mål.
- Formalisera samarbete runt miljöprogrammet för att dela bra exempel, driva nya idéer och öka motivationen.

Öka effektiviteten av uppföljningen.

- Säkerställ att miljöprogrammets samtliga komponenter av delmål täcks av nämndernas indikatorer.
- Utveckla blanketten för rapportering av miljöprogrammets delmål till att inkludera ett längre tidsperspektiv och analys om åtgärdsbehov.
- Överväg att tidigarelägga rapporteringen till kommunfullmäktige om miljömålens utveckling.
- Möjliggör att nämnder och styrelser har tillgång till en samlad bedömning av miljöprogrammets utfall och åtgärdsbehov vid en tidpunkt som tillåter att hänsyn kan tas i budget- och verksamhetsplanering inför det kommande verksamhetsåret.

Se över riktlinjer för upphandling.

Flera nämnder använder en inaktuell upphandlingsguide och det rekommenderas därför att se över rutinerna för att säkerställa att förvaltningarna har tillgång till och använder aktuella vägledningsdokument.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Miljöförvaltningen instämmer i de förslag som presenteras i rapporten.

Staden är en stor organisation med flera mål och fokusområden, och de är naturligt att alla förvaltningar och bolag inte har samma kunskap och motivation kring miljöfrågorna. Det var ett steg i rätt riktning att stadsledningskontoret ledde framtagandet av nuvarande miljöprogram, till skillnad från tidigare när miljöprogrammet togs fram av miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Det vore önskvärt med ett tydligare utpekat ansvar för genomförande, och eventuellt även samverkansgrupper kring nämndövergripande frågor, som t ex – under målområdet

Miljöeffektiva transporter - godstrafikfrågor och upphandling av transporter. Det är också viktigt med tydlig integrering i andra strategier och planer.

Idén om ett centraliserat stöd är bra, med möjlighet till kontinuerlig dialog. Dels under framtagandet av relevanta indikatorer, som går att följa upp till en rimlig kostnad och arbetsinsats, men också angående hur bedömning av målens uppfyllelse ska göras, t ex i de fall där delmål består av flera indikatorer.

Ett alternativ till - eller komplettering av - ett centraliserat stöd är att de avdelningar och personer som besitter rätt kompetens i den operativa verksamheten anlitas för samordning av uppföljningen av vissa mål. Exempel på när detta sker redan idag är t ex uppdraget om fossilbränsleoberoende organisation 2030, samt inköp och tankning av stadens egen fordonsflotta. Ansvar för uppföljningen av detta ligger på plan- och miljöavdelningen.

En tidigareläggning av uppföljningen i den mån det går att få fram data, kan också bidra till en högre relevans med den rapportering som sker. Detta genom att förvaltningarna då kan få en snabbare återkoppling samt en tydligare styrning genom stadsbudgeten. Många förvaltningar har en hög arbetsbelastning och det är viktigt att uppföljningsarbetet känns motiverat och förvaltas väl. Över huvud taget är det viktigt att vara vaksam på de eventuella nya rutiner som införs, så att det blir en god avvägning mellan arbetsinsats och nytta.

Det identifierade behovet av fokus på upphandling ligger helt i linje med vad miljöförvaltningen formulerat t ex i strategin för miljöfordon och drivmedel. Förvaltningen ser ett bredare behov än vad granskningen identifierat. Förutom stöd vid decentraliserad upphandling, behöver även den centraliserade upphandlingen stöd, men också andra verksamhetsutövare utanför staden.

Redan idag stöttar miljöförvaltningen serviceförvaltningen vid upphandling av miljöeffektiva transporter, samt svarar på frågor när andra organisationer hör av sig i frågan. Ett behov av större resurser till detta arbete har förvaltningen framfört i strategiska ärendet senast inför 2015
Slut.