

Utlåtande 2004: RVIII (Dnr 303-416/2002)

Miljöcertifiering av Stockholms stad

Motion av Margareta Olofsson (v) (2002:9)

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utreda möjligheten för en fristående miljörevision.
2. Motion 2002:9 av Margareta Olofsson (v) anses besvarad med vad som anförs i detta utlåtande.

Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson anför följande.

Ärendet

Margareta Olofsson (v) föreslår i en motion, *bilaga 2*, att kommunfullmäktige beslutar att staden certifierar sin centrala verksamhet, exempelvis enligt ISO 14001-standarden eller EMAS-förordningen, liksom att staden genomför en årlig miljörevision.

Syftet är att ett oberoende granskningsorgan bör genomlysa stadens miljöarbete.

Miljöledningssystem

Ursprungligen infördes olika miljöledningssystem (MLS) inom den tillverkande industrin som ett administrativt verktyg för att hålla ordning på olika processer och flöden. Idag är MLS anpassade efter alla typer av organisationer, även de som producerar tjänster.

De idag vanligaste tillvägagångssätten är att låta certifiera sig enligt den internationella standarden ISO 14001 eller låta registrera sig enligt den europeiska förordningen EMAS. Skillnaden består i huvudsak i att EMAS kräver en offentlig miljöredovisning, vilket ISO 14001 inte gör.

Ett Miljöledningssystem/MLS är ett administrativt verktyg med krav på en ständig förbättring av organisationens processer. Ett MLS utgör således inget mått på en absolut kvalitet eller på ett visst miljötillstånd, bara på att rutinerna förbättras i valfri takt. Ett grundelement är att en regelbunden oberoende granskning ska ske. Vidare är viktiga komponenter i ett MLS att kartlägga den faktiska miljöpåverkan och välja ut de viktigaste områdena i verksamheten som har denna miljöpåverkan för att förbättra dessa. Det är ofta vetenskapliga och juridiska kriterier som avgör vilka de viktigaste områdena att arbeta med är. Målen redovisas i ett program där tid, ansvar och uppföljning redovisas. Systemet revideras efter varje genomgång och ambitionerna höjs vartefter.

I Stockholms stad har miljöledningsarbetet integrerats i stadens strategi för kvalitetsutveckling. Miljöprogrammet för Stockholm berör alla nämnder. I deras åtaganden ska bl.a. miljöprogrammets mål vara nedbrutna. Åtagandena följs upp löpande och årligen. Nämnderna behöver däremot inte göra någon kartläggning över sin egen miljöpåverkan eller låta någon oberoende granskning ske. Senaste uppföljningen visar att många nämnder och styrelser inte redovisar sina miljöåtaganden. Tidigare uppföljningar har också visat att det gått trögt med införandet av MLS.

Remisser

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontoret menar att miljöfrågorna är och måste vara en naturlig del av stadens verksamheter och ansvar, liksom ekonomisk styrning och förvaltning, och kvalitetsfrågor. Som en naturlig del av detta arbete ingår uppföljning och kontroll, även av miljöfrågorna.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden bifaller motionen och anser att en miljöcertifiering kan genomföras på sikt. Nämnden framhåller att avgörande för om ett MLS ska få någon praktisk verkan är att det finns ett system för uppföljning, kontroll och revision av miljömålen.

Mina synpunkter

Motionen handlar om såväl intern som extern måluppföljning, d v s både miljöuppföljning inom stadens egen verksamhet och stadens beslut som har påverkan på den yttre miljön och på medborgarna.

I stadens budget för 2004 krävs det att alla nämnder och bolagsstyrelser upprättar en miljöplan i vilken de redovisar hur de avser att arbeta med målen i miljöprogrammet. I budgeten anges också att det integrerade ledningssystemet ska utvecklas, t.ex. i form av en miljörevision.

Målen för Stockholms stad ändrades 2002 och ett övergripande inriktningsmål för hållbarhet har införts. Detta ställer krav på att kunna mäta måluppfyllelser ur denna aspekt. Miljöprogrammets indikatorer och nyckeltal är en hjälp i detta arbete och utvecklingen inom detta område sker i samarbete med flera andra städer. Detta räcker dock inte för att värdera stadens interna arbete d v s hur nämnder och styrelser arbetar med sina egna verksamheters påverkan.

Det är viktigt att staden nu tar tag i dessa frågor då även den senaste uppföljningen för 2002 visade att många verksamheter inte har grepp om miljöfrågorna, hur de ska integreras i ledningssystemet och redovisas i förhållande till det övergripande inriktningsmålet, en ekologiskt hållbar stad. Det finns goda chanser att stadens integrerade ledningssystem kan förbättras åtskilligt, särskilt vad gäller miljöledningsdelen.

Miljöprogrammets mål täcker stadens verksamhet riktad till medborgare och bygger på en grundlig kartläggning. Genom att programmet är kopplat till de nationella miljökvalitetsmålen berör det nämnderna på olika sätt men ger ingen heltäckande bild av nämndens eget miljöarbete. För att undvika att nämnderna formulerar åtaganden utan att ha fastställt vad nämndernas egen verksamhet har för miljöpåverkan, skulle en översiktlig kartläggning av denna vara ett stöd för uppföljningen i ILS.

Jag instämmer i att det skulle befästa Stockholms ställning som miljöhuvudstad att låta certifiera stadens centrala verksamhet och på sikt all verksamhet. Detta är emellertid ett arbete som kommer att ta lång tid och avsevärda resurser i anspråk. En plan med stegvisa förbättringsåtgärder borde därför vara en möjlig väg att utveckla ledningssystemet och få bättre grepp om de samlade åtgärderna på detta område.

Anvisningarna måste bli tydligare för att nämnderna och bolagsstyrelserna ska kunna uppfylla kraven i budgeten. I anvisningarna till 2004 års budget hävdas det att nämndernas generella åtaganden räcker som instrument, medan det i budgeten för samma år ställs krav på varje nämnd att upprätta en miljöplan för att visa hur målen i miljöprogrammet ska uppfyllas. Detta

plan för att visa hur målen i miljöprogrammet ska uppfyllas. Detta innebär att krav ställs på att alla nämnder och bolagsstyrelser gör en egen översiktlig miljökartläggning. Jag anser därför att kommunstyrelsen snarast ska påbörja arbetet med att förtydliga ansvarsfördelningen inom staden i enlighet med det uppdrag som gavs i budget för år 2003. Dessutom bör möjligheten för en fristående miljörevision utredas.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. avslå förslaget att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utreda möjligheterna för en fristående miljörevision
2. i övrigt anse motionen besvarad med vad som anförts i det följande.

Miljöledningssystemet (MLS) har för att stärka miljöfrågornas ställning integrerats i stadens strategi för kvalitetsutveckling. Nämnder och bolagsstyrelser ska med utgångspunkt från kommunfullmäktiges inriktningsmål, stadens miljöprogram och de egna prioriterade miljöaspekterna fastställa verksamhetsspecifika inriktningsmål och generella åtaganden för sitt miljöarbete. Detta innebär att miljöfrågorna är integrerade i stadens styrsystem och beaktas i budget, verksamhetsplaner och uppföljning i kvartalsrapporter, delårsrapport och bokslut på alla nivåer i staden. De fångas upp i den strukturerade dialog som stadens kvalitetsstrategi bygger på. Som en naturlig del av detta arbete ingår uppföljning och kontroll liksom olika former av revision.

Vi ser ingen anledning att återinföra ett separat MLS i staden. Det skulle kräva en total förändring och omläggning av den av kommunfullmäktige beslutade kvalitetsstrategin för staden och arbetet med integrerat ledningssystem. Av samma anledningar ser vi inget behov av att utreda eller införa en fristående miljörevision, utöver den revision som redan utförs av stadens revisorer.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utreda möjligheten för en fristående miljörevision.

2. Motion 2002:9 av Margareta Olofsson (v) anses besvarad med vad som anförs i detta utlåtande.

Stockholm den

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNIKA BILLSTRÖM

Viviann Gunnarsson

Anette Otteborn

ÄRENDET

Margareta Olofsson (v) föreslår i motion 2002:9 att staden skall genomföra en miljöcertifiering av stadens centrala verksamhet, inklusive en årlig miljörevision av staden.

Motionären menar att Stockholms stad har en tradition av att gå i bräsch för innovativt miljöarbete. Staden bör bibehålla denna strävan.

Motionären anser att ett centralt miljöledningssystem är en förutsättning för att åtgärderna skall ge resultat. Härvidlag menar motionären att stadens kvalitetsstrategi förvisso omfattar miljöfrågor men att uppföljning och kontroll är otillräckliga.

Motionären föreslår därför att staden skall miljöcertifieras enligt ISO- eller EMAS-standard, vilket dessutom skulle befästa stadens internationella ställning som en framsynt stad för miljöarbete.

Motionären yrkar att kommunfullmäktige beslutar att genomföra en årlig miljörevision av stadens centrala verksamhet samt att genomföra en miljöcertifiering av stadens centrala verksamhet, granskad av ett oberoende certifieringsorgan.

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 16 april 2002 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige har antagit övergripande inriktningsmål för staden som innebär att stadens främsta prioriteringar är kvalitet, valfrihet, attraktiv plats för boende, företag och besökare, kostnadseffektiv och sund ekonomi, samt medarbetarna.

De övergripande inriktningsmålen är nedbrutna i flera delmål med tillhörande nyckeltal för uppföljning, inklusive miljöfrågor och miljömål. Således genomförs kontinuerlig uppföljning av de av kommunfullmäktige beslutade målen med stadens verksamheter, inklusive de miljömål som beslutats.

Stadsledningskontoret anser att staden arbetar med en heltäckande kvalitetsstrategi som inkluderar samtliga verksamhetsområden, även miljöfrågor.

Stadsledningskontorets synpunkter

Det befintliga miljöarbetet och miljöledningssystemet i Stockholms stad har integrerats med stadens strategi för kvalitetsutveckling. I arbete med att genomföra stadens strategi för kvalitetsutveckling har samtliga stadens förvaltningar och nämnder deltagit. Uppföljning sker regelbundet i kvartalsrapporter, årsredovisning och andra former av styr- och uppföljningsdokument, vilka godkänns och beslutas i stadens nämnder och bolagsstyrelser, kommunstyrelsen samt kommunfullmäktige.

Bakgrunden till stadens strategi för kvalitetsutveckling och ett integrerat ledningssystem är, och har varit, att erhålla ett för staden gemensamt ledningssystem för samtliga frågor och ansvarsområden.

Stadsledningskontoret menar att miljöfrågorna är och måste vara en naturlig del av stadens verksamheter och ansvar, liksom ekonomisk styrning och förvaltning, och kvalitetsfrågor. Som en naturlig del av detta arbete ingår uppföljning och kontroll liksom revision i olika former. Stadsledningskontoret delar i detta avseende motionärens synpunkt om vikten av uppföljning.

Kommunfullmäktige har antagit övergripande inriktningsmål för staden som innebär att stadens främsta prioriteringar är kvalitet, valfrihet, attraktiv plats för boende, företag och besökare, kostnadseffektiv och sund ekonomi, samt medarbetarna.

De övergripande inriktningsmålen är nedbrutna i flera delmål med tillhörande nyckeltal för uppföljning, inklusive miljöfrågor och miljömål. Således genomförs kontinuerlig uppföljning av de av kommunfullmäktige beslutade målen med stadens verksamheter, inklusive de miljömål som beslutats.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 23 april 2002 enligt förvaltningens förslag att tillstyrka motionen.

Reservation anfördes av *Peter Lundén-Welden m fl* (m) och *Sofia Nerbrand* (fp), bilaga 1.

Reservation anfördes av tjänstgörande ersättaren *Rasmus Rasmusson* (kd), bilaga 1.

Särskilt uttalande gjordes av *Yildiz Kafkas* (mp), bilaga 1.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 5 mars 2002 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningens synpunkter

I samband med att nuvarande miljöprogram ? Miljö 2000 ? antogs uppmärksammade Kommunfullmäktige att det saknades bra verktyg för genomförande och uppföljning

av miljömålen. Exempelvis saknades generellt tillämpbara rutiner och metoder för att, på alla nivåer inom stadens verksamheter, bedriva miljöarbetet på ett effektivt sätt. På fullmäktiges uppdrag tog Miljö- och hälsoskyddsnämnden fram ett förslag till miljöledningssystem (MLS) för staden under 1996 som i allt väsentligt byggde på ISO 14001, den internationella standarden för miljöledningssystem.

Systemet var uppbyggt för att tillämpas i allt miljöarbete inom staden och ställde krav på ett strukturerat arbetssätt vad gällde verksamheternas miljöpåverkan, hur denna skulle avhjälpas och hur arbetet skulle följas upp. Eftersom systemet uppfyllde grundkraven i ISO 14001 fanns också möjligheten att fatta beslut om certifiering av enskilda verksamheter och på sikt samtliga verksamheter. Ett genomförande av systemet förutsåddes också kunna stärka Stockholms miljöprofil kraftfullt i ett internationellt perspektiv.

En implementering av systemet påbörjades under 1997 och pågick ytterligare ett par år. I januari 2001 fattade Kommunstyrelsen beslut om införande av ett integrerat system för ledning och uppföljning av stadens verksamheter (ILS). Detta har i praktiken inneburit att miljöledningssystemet avvecklats i sin strukturerade form då de formella kraven på ett gemensamt arbetssätt och en gemensam struktur för miljöarbetet inte längre är aktuella. Någon utvärdering av miljöledningssystemets förtjänster eller brister har i detta avseende inte gjorts.

En brist i genomförandet av MLS var att denna skedde genom en parallell process d.v.s. att miljöfrågorna hanterades skilt från ordinarie verksamhetsplanering och verksamhetsupp-följning i staden. I detta avseende har införandet av det integrerade ledningssystemet inneburit en positiv förändring. Trots detta anser förvaltningen att det nuvarande ledningssystemet saknar den systematik och kvalitetssäkring som utmärker MLS. Ett exempel är att verksamheternas åtaganden, för att minska sin miljöpåverkan, inte åtföljs av kravet på att en analys ska göras av vad denna påverkan består utav. Risken finns att avsaknaden av tydliga verktyg för miljöarbetet leder till insatser av mer slumpmässig karaktär.

Förvaltningen anser det önskvärt med ett återinförande av MLS inom Stockholms stad och vill betona att detta kan ske inom ramen för det integrerade ledningssystemet. För att garantera en stabilitet i ett återinförande av MLS behövs den direkta kopplingen till stadens system för verksamhetsplanering och uppföljning av verksamheten i övrigt.

I motionen föreslås att en miljöcertifiering ska genomföras av stadens centrala verksamhet. Förvaltningen instämmer i denna målsättning och att detta kan genomföras på sikt. Ett införande av ett framgångsrikt MLS i en så komplex organisation som Stockholms stad, där de formella kraven för en certifiering är uppfyllda, kräver en långsiktig planering där uppbyggnaden kan ta många år.

Förvaltningen instämmer också med motionären att avgörande för om ett miljöledningssystem ska få någon praktisk verkan är att det finns ett system för uppföljning, kontroll och revision av miljömålen. Förvaltningen tillstyrker därför förslaget att en årlig miljörevision bör genomföras av stadens centrala verksamhet. Denna revision bör, förutom en granskning av att de formella aspekterna uppfyllts, utmärkas av en kvalitativ bedömning, d.v.s. miljönyttan, av verksamheternas

kvalitativ bedömning, d.v.s. miljönyttan, av verksamheternas åtaganden på miljöområdet och att dessa åtaganden grundas på en analys av verksamheternas miljöpåverkan.

Stadens kommande Miljöprogram har tagits fram i enlighet med MLS principer och bygger på en analys av miljösituationen i Stockholm. Programmet som fokuserar på de viktigaste miljöfrågorna för Stockholm, ska utgöra en plattform för och en precisering av fullmäktiges centrala inriktningsmål och prioriterad inriktning vad gäller miljö. Programmet kan därmed bli en viktig grund för förvaltningarnas prioriteringar, målsättningar och uppföljning av sitt miljöarbete inom ramen för det integrerade ledningssystemet.

RESERVATIONER M M

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Reservation anfördes av Peter Lundén-Welden m fl (m) och Sofia Nerbrand (fp) enligt följande.

Anse motionen besvarad med vad som anføres i det följande.

Miljöledningssystemet har integrerats i stadens strategi för kvalitetsutveckling. Nämnder och bolagsstyrelser ska med utgångspunkt från kommunfullmäktiges inriktningsmål, stadens miljöprogram och de egna prioriterade miljöaspekterna fastställa verksamhetsspecifika inriktningsmål och generella åtaganden för sitt miljöarbete. Detta innebär att miljöfrågorna är integrerade i stadens styrsystem och beaktas i budget, verksamhetsplaner och uppföljning i kvartalsrapporter, delårsrapport och bokslut på alla nivåer i staden. De fångas upp i den strukturerade dialog som stadens kvalitetsstrategi bygger på. Som en naturlig del av detta arbete ingår uppföljning och kontroll liksom olika former av revision.

Vi ser därför ingen anledning att återinföra ett separat MLS i staden. Det skulle kräva en total förändring och omläggning av den av kommunfullmäktige beslutade kvalitetsstrategin för staden och arbetet med integrerat ledningssystem.

Reservation anfördes av Rasmus Rasmusson (kd) enligt följande.

1. anse motionen besvarad med vad som i huvudsak anføres i förvaltningens tjänsteutlåtande
2. därutöver anföras följande.

Miljöledningssystemet har integrerats i stadens strategi för kvalitetsutveckling. Nämnder och bolagsstyrelser ska med utgångspunkt från kommunfullmäktiges inriktningsmål, stadens miljöprogram och de egna prioriterade miljöaspekterna fastställa verksamhetsspecifika inriktningsmål och generella åtaganden för sitt miljöarbete. Detta innebär att miljöfrågorna är integrerade i stadens styrsystem och beaktas i budget, verksamhetsplaner och uppföljning i kvartalsrapporter, delårsrapport och bokslut på alla nivåer i staden.

Det nya ledningssystemet behöver vidareutvecklas. Det finns mycket att vinna på att kvalitetssäkra ledningssystemet enligt internationella standardiseringar. Ett av skälen som miljöförvaltningen nämner är att enheternas åtaganden att minska miljöpåverkan inte åtföljs av kravet att analys ska göras av vad påverkan består av. Jag delar miljöförvaltningens bedömning att avsaknaden av tydliga verktyg kan leda till att

miljöförvaltningens bedömning att avsaknaden av tydliga verktyg kan leda till att miljöarbetet inriktas till insatser av "slumpmässig karaktär".

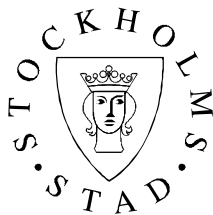
Det nya miljöprogrammet kommer att vara till stor hjälp i detta arbete. Den uppföljning som kommer att ske genom nyckeltal från miljöprogrammet kompletteras med de nyckeltal som kopplar till stadens budget. Det uppföljningssystem som finns inom både miljöprogrammets ram och de generella åtagandena stämmer till stor del med den årliga miljörevisionen som motionären föreslår. Med en certifiering kommer uppföljningen att ytterligare systematiseras. Stockholm har mycket att vinna på att miljöcertifiera sin verksamhet framförallt får staden ett internationellt jämförelsemått som gör det enklare att jämföra stadens miljöinsatser med andra städer. Jag tror att Stockholm kommer att ha ledande plats i en sådan jämförelse.

Ledningssystem syftar inte bara till ordning och reda i stadens kvalitetsarbete – för stadens miljöarbete handlar det också om att staden successivt ska bidra till en bättre miljö. Ständig förbättring är en av ledstjärnorna i ledningssystemet och därför finns all anledning att låta ett oberoende certifieringsorgan granska stadens verksamheter.

Särskilt uttalande gjordes av Yildiz Kafkas (mp) enligt följande.

I det integrerade systemet för ledning och uppföljning ingår numera stadens miljöarbete. Detta system ersätter stadens tidigare miljöledningssystem (MLS) från år 1996. Systemet visar sig vara verkningslöst då probleminentifiering, ansvarsfördelning och åtgärder är otydliga och konkreta parametrar för uppföljning av miljöarbetet saknas. Att så totalt förändra miljöledningssystemet har inte medfört någon förbättring av stadens miljöarbete, tvärtom har det nya systemet lett till att uppföljningen av miljöarbetet blivit svårare att utföra än vad det var innan. Detta har i sin tur inneburit att åtgärdsinsatser för många stora miljöfrågor uteblivit.

Motionen syftar främst till att få till stånd en strukturering av stadens miljöarbete för bättre uppföljning och bör bifallas. Det är glädjande att miljöförvaltningen gör samma bedömning.



KOMMUNFULLMÄKTIGE

Motioner

2002:9

2002:9 Motion av Margareta Olofsson (v) om miljöcertifiering av Stockholms stad

Stockholm har gått i bräschen för miljöarbetet under många år och har även fått flera utmärkelser för sin goda miljö. Men för att även i framtiden behålla sin miljö kvalitet och sitt goda rykte krävs att staden kan fortsätta driva på arbetet och att staden strävar efter att nå bortom de lagar och förordningar som är aktuella idag. Miljöarbetet måste i framtiden präglas än mer av förebyggande åtgärder, med en vision som sträcker sig längre fram i tiden.

Ett centralt miljöledningssystem är en viktig förutsättning för att de åtgärder man vidtar ska ge rätt resultat. I Stockholms stad har man valt att integrera miljöledningssystemet i strategin för kvalitetsutveckling. Denna modell kan vara framgångsrik – men avgörande för om miljöledningssystemet ska få någon praktisk verkan är att det även finns ett system för uppföljning, kontroll och revision av miljömålen. Det verktyg som allmänt används för detta är någon form av miljörevision.

Som exempel har staden idag ett centralt mål som innebär att ”verksamheternas miljöpåverkan ska minska”. Med en miljörevision åskådliggörs på ett tydligt sätt om de centrala åtgärder som vidtas dels stämmer överens med överenskomna miljömål, och dels om åtgärderna är de mest effektiva för att uppnå målen.

För att få en form av bevis på att miljö kvalitetssystemet fungerar effektivt ska slutligen någon form av miljöcertifiering göras. De certifieringssystem som vanligen används är ISO 14 000-standarderna eller EMAS-förordningen. Stockholm bör sedan välja att låta sin miljöcertifiering granskas av ett oberoende certifieringsorgan.

Ett miljöcertifierat Stockholm skulle få mycket stor uppmärksamhet, såväl nationell som internationell, och ytterligare befästa Stockholms ställning som en av världens renaste och mest miljömedvetna städer.

Jag föreslår därför att kommunfullmäktige beslutar att

1. genomföra en årlig miljörevision av stadens centrala verksamhet
2. genomföra en miljöcertifiering av stadens centrala verksamhet, granskad av ett oberoende certifieringsorgan.

Stockholm den 4 februari 2002

Margareta Olofsson