

PM 2015:34 RV (Dnr 303-1736/2014)

Systematiskt miljöarbete - Miljöeffektiva transporter, projektrapport 11/2014

Remiss från Stadsrevisionen, revisorsgrupp 1

Remisstid den 6 mars 2015

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Systematiskt miljöarbete - Miljöeffektiva transporter, projektrapport 11/2014” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

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 nämnderna och andra intressenter behöver utvecklas. Rapportering av miljömålen 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.

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 samarbetsmetoder och stöd för implementering i kommande miljöprogram.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser bland annat att den blankettsammanställning som lämnas till kommunfullmäktige på delmålsnivå inte fyller något syfte för styrningen av miljöarbetet.

Mina synpunkter

Stockholms stad är en stor organisation med många mål och fokusområden. Det är därför naturligt att alla förvaltningar och bolag inte har samma kunskap och motivation kring miljöfrågorna. Att stadsledningskontoret numera leder framtagande och uppföljning av det nuvarande miljöprogrammet är därför ett steg i rätt riktning.

Av stadsledningskontorets yttrande framgår att kontoret anser att mycket dubbelarbete skulle kunna undvikas om miljöprogramsuppföljningen uteslutande sker i Integrerat system för ledning och uppföljning av verksamhet och ekonomi (ILS). Det framgår även att kontoret har uppfattningen att samtliga delmål följs upp fullständigt samt är väl kopplade genom de indikatorer som nämnderna (eller i förekommande fall kommunfullmäktiges budget) fastslagit i sina verksamhetsplaner.

Jag kan förstå kontorets synpunkt om att undvika det dubbelarbete som följer av en separat miljömålsuppföljning. Att inte ha en separat miljömålsuppföljning kan emellertid få negativa konsekvenser för stadens externa kommunikation om miljöläget i Stockholm. Kommunikeringen sker via den så kallade miljöbarometern. Miljöförvaltningen använder miljöbarometern som utgångspunkt för sin uppföljning av miljöprogrammet, i vilken långa tidsserier ligger sparade. Eftersom jag anser att det är av yttersta vikt att ha en öppen kommunikation med allmänheten om miljötillståndet i Stockholm, kommer en integrering av uppföljningen i ILS inte att leda till någon egentlig avlastning. Detta då data ändå kommer behöva tas fram till miljöbarometern.

Jag vill även understryka att alla mål som ska följas i miljöprogrammet inte kommenteras i ILS och verksamhetsberättelsen, även om så är fallet med just miljöeffektiva transporter.

I övrigt anser jag att det är fördelaktigt om uppföljningen av programmet tidigareläggs för bättre behandling inför budgethanteringen. Denna fråga är emellertid något som jag avser ta med mig i arbetet med uppdateringen av miljöprogrammet.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Systematiskt miljöarbete - Miljöeffektiva transporter, projektrapport 11/2014” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 19 februari 2015

KATARINA LUHR

Bilaga

Remissen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden Anna König Jerlmyr och Joakim Larsson (båda M) enligt följande.

2010 blev Stockholm utnämnd till Europas första miljöhuvudstad av Europeiska kommissionen. Utmärkelsen delas sedan dess årligen ut till den stad som under året kan vara ett föredöme i miljöfrågor för andra städer och som kan dela med sig av goda exempel för bättre miljö i Europas städer. Motiveringen till Stockholms utnämning var bland annat att staden har ett integrerat förvaltningssystem som garanterar att miljöaspekterna beaktas i budget, driftplanering, rapportering och övervakning. I det avseendet anser vi att ett tydligt fokus på fortsatt strategiskt och integrerat arbete är att yttersta vikt för att Stockholm ska kunna fortsätta vara en av världens främsta miljöstäder. Det förutsätter en tydlighet i var ansvaret för genomförandet av miljömålen ligger, samt att miljöprogrammet som styrande dokument används i det dagliga arbetet hos stadens förvaltningar och bolag. Vi instämmer därför i stadsledningskontorets synpunkter om det önskvärda i att uppföljningen sker i Integrerat system för ledning och uppföljning av verksamhet och ekonomi (ILS), men vi anser likafullt att den externa kommunikationen om denna uppföljning lämpligtvis görs genom miljöbarometern.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson, Dennis Wedin, Johanna Sjö och Markus Nordström (alla M) och Lotta Edholm (FP) med hänvisning till Moderaternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Karin Ernlund (C) och Erik Slottner (KD) med hänvisning till Moderaternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Revisionskontoret har genomfört en granskning avseende systematiskt miljöarbete med inriktning på miljöprogrammets målområde ”Miljöeffektiva transporter”. Granskningen syftar till att bedöma om ansvariga nämnder arbetar på ett systematiskt 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 nämndernas arbete bidrar till att nå miljöprogrammets mål, men att miljöprogrammet inte används som ett styrande dokument i det dagliga arbetet. Andra överlappande dokument upplevs som mer styrande för delområdet, t.ex. stadens framkomlighetsstrategi. Eftersom framkomlighetsstrategin inte är tänkt som en konkretisering av miljöprogrammet och har en annan utgångspunkt finns ett visst glapp mellan dokumenten. Därför behöver miljöprogrammets fokusområden och målnivåer integreras i övriga berörda planer och strategier.

Ansvar för genomförande av miljöprogrammet upplevs som mindre tydligt. Flertalet intervjuade anser att de inte har full rådighet över frågorna vilket har lett till att fokus i nämndernas arbete ligger på nämndernas direkta och egna miljöpåverkan t.ex. resepolicy och tjänstebilar. Ansvar för stadsövergripande måluppfyllelse och åtgärder för att skapa rätt förutsättningar för miljöeffektiva transporter är inte tydligt definierat. Detta bidrar till att staden saknar en strategisk styrning mot de stora, stadsövergripande frågorna som har stor betydelse för måluppfyllelse för staden som helhet. Även samerkan mellan nämnder men också med andra intressenter behöver utvecklas.

System och rutiner för rapportering av miljömålen utveckling bedöms fungera relativt bra. Dock kan rapporteringen utvecklas genom att nämnderna, vid sidan av föregående års utfall, även redovisar utvecklingen över tid och, vid avvikelse, en bedömning av de åtgärder som behövs för att nå målen. Rapporteringen till kommunfullmäktige, som idag sker med i princip ett års eftersläpning, bör tidigareläggas.

Granskningen visar att det finns utrymme i kommande miljöprogram för högre effektivitet och bättre kvalitet genom mer omfattande central vägledning och stöd. Stadsledningskontoret gör årligen en samlad bedömning av miljöprogrammets status som bifogas årsredovisningen eller tertialrapport 2.

Granskningen har identifierat ett önskemål hos förvaltningarna om en mer direkt återföring av resultatsammanställningar från stadsledningskontoret.

Sammanfattningsvis bör kommunstyrelsen samt granskade nämnder bl.a. tydliggöra ansvarsfördelningen för genomförande och måluppfyllelse avseende de stadsövergripande miljömålen, se över innehåll och tidpunkt för rapporteringen samt utveckla vägledning och stöd för implementering i kommande miljöprogram.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 17 december 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Revisionsrapporten

Sid 1 Sammanfattning.

Den sammantagna bedömningen är att nämndernas arbete bidrar till att nå miljöprogrammets mål, men att miljöprogrammet inte används som ett styrande dokument i det dagliga arbetet.

Stadsledningskontorets synpunkt:

Miljöprogrammet är ett strategiskt styrdokument som kommer till uttryck i respektive nämnd/styrelses verksamhetsplan genom den av kommunfullmäktige integreringen i styrsystemet ILS. Stadsledningskontoret förutsätter att nämndens verksamhetsplan har direkt påverkan i den dagliga verksamheten. Syftet med den av kommunfullmäktige beslutade integreringen i verksamhetsplaneringen är att arbetet ska ske där (liksom uppföljningen) och inte i miljöprogrammet (eller i en separat uppföljning av programmet).

Revisionsrapporten

Sid 1 Sammanfattning:

Vi 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.

Stadsledningskontorets synpunkt:

Stadsledningskontorets uppfattning är att samtliga delmål följs upp fullständigt samt är väl kopplade genom de indikatorer som nämnderna (eller i förekommande fall kommunfullmäktiges budget) fastslagit i sina verksamhetsplaner. Tillsammans med aktiviteter som stödjer nämndens mål lämnar stadens nämnder och styrelser fullödig rapportering som möjliggör styrning av stadens verksamhetsområdesmål fyra gånger per år - i verksamhetsplan, tertialrapport 1 och 2 samt i verksamhetsberättelse/bokslut. Stadsledningskontorets uppfattning bekräftas av nedanstående sammanställning som är hämtad ur nämndernas verksamhetsplaner för 2014.

Kommunstyrelsens uppföljning av delmål 1.1- *Miljöbelastningen från stadens transporter ska minska*, följs upp i verksamhetsplan 2014 genom indikatorn:

- Andel av stadens nämnder och styrelser som har antagit en resepolicy för miljövänliga resor i tjänsten

Miljö- och hälsoskydds nämndens uppföljning av delmål 1.2- *Stadens egna fordon ska vara miljöbilsklassade och köras på miljöbränsle, och av stadens upphandlade transporttjänster ska miljöfordonsandelen öka* följs upp i verksamhetsplan 2014 genom indikatorerna:

- Andel av stadens inköp som är miljöbilar
- Andel av stadens upphandlade transporter som är miljöbilsklassade

Kommunstyrelsens uppföljning av delmål 1.3- *Miljö kvalitetsnormerna för luft ska uppnås* följs upp i verksamhetsplan 2014 genom indikatorerna:

- Antal dygn över normvärdet för kvävedioxid i luft
- Antal dygn över normvärdet för PM 10 i luft

Trafiknämndens uppföljning av delmål 1.4- *Gång- och cykelresandet ska öka* följs upp i verksamhetsplan 2014 genom indikatorerna:

- Andel cyklande
- Därutöver av indikatorer i miljö och hälsoskydds nämndens verksamhetsplan:
- Antal cyklister som passerar innerstadssnittet. (Utgångsvärde 57 100, rullande 5-årsmedelvärde)
- Andel stockholmare som cyklar eller går till och från arbetet

Trafiknämndens uppföljning av delmål 1.5- *Kollektivtrafikens andel ska öka* följs upp i verksamhetsplan 2014 genom indikatorerna:

- Kollektivtrafikens andel av de motoriserade resorna
- Genomsnittlig hastighet för stombusstrafiken i innerstaden
- Genomsnittlig hastighet för stombusstrafiken i ytterstaden

Miljö- och hälsoskydds nämndens uppföljning av 1.6- *Nya personbilar som säljs ska till minst 50 procent vara miljöbilar. 10 procent av nyregistrerade tunga fordon ska vara miljölastbilsklassade. Försäljningen av förnyelsebara drivmedel ska uppgå till 16 procent* följs upp i verksamhetsplan 2014 genom indikatorerna:

- Andel miljöbilar i nybilsförsäljningen i Stockholms län.
- Andel miljöbränsle i Stockholms län.
- Antal miljöbilar i Stockholmstrafiken.
- Andel tankställen med miljöbränslen
- Andel miljöbilar av det totala antalet passager över avgiftssnittet för trängselskatt

Miljö- och hälsoskydds nämndens uppföljning av 1.7- *Trafikbullret utomhus ska minska* följs upp i verksamhetsplan 2014 genom indikatorerna:

- Årsmedelvärde för nivå bakgrundsbuller vid Observatorielunden
- Årsmedelvärde för bullernivåer vid Sveavägen.
- Andel stockholmare som upplever sig ganska mycket eller i högsta grad störda av trafikbuller i sin bostad

Revisionsrapporten

Sammanfattning av rekommendationer, sid 2:

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

Stadsledningskontorets synpunkt:

Med miljöprogrammet kommer beskrivning hur programmet ska integreras i ILS. Tillsammans med stadens kvalitetsstrategi tydliggörs hur målnedbrytning ska ske i stadens styrmodell. I bilaga 10 i stadens budget framgår vilka riktlinjer som sorterar under miljöprogrammet. Riktlinjerna är åtgärdsinriktade och är den modell som Stockholm stad använder sig av för att åstadkomma tydlig styrning, tydlig ansvarfördelning och uppföljning.

Revisionsrapporten

Sammanfattning av rekommendationer, sid 2:

Öka effektiviteten av uppföljningen.

Säkerställ att miljöprogrammets samtliga mål samt delmål täcks av nämndernas indikatorer.

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.

Stadsledningskontorets synpunkt:

Stadsledningskontoret har redovisat att samtliga delmål som granskats av revisionskontoret har uppföljning av en eller flera indikatorer.

Delmålsansvarig nämnd kan inte lämna fullständig information kring en indikator utfall i verksamhetsberättelse i de fall aggregerad data från flera nämnder krävs eftersom analys och rapporttillfälle sammanfaller tidsmässigt. Stadens styrning eller ambitionsnivå för verksamhetsområdesmålet påverkas inte av detta faktum eftersom den utgår från den rapportering som nämnder och styrelser lämnat i bokslut.

Revisionsrapporten

Sid 26:

Vi bedömer att den potentiellt över ett år långa fördröjningen i sammanställningen av resultat riskerar vara till nackdel för relevans i nämndernas uppföljning samt för plan- och budgetarbete på alla nivåer. Kommunfullmäktiges inriktningsbeslut angående nästa års budget tas redan i juni vilket betyder att resultatuppföljningen, om den ska kunna påverka inriktningsbeslutet, bör rapporteras till kommunfullmäktige under våren.

Stadsledningskontorets synpunkt:

Stadens planering för nästkommande budget påbörjas i maj- juni och lämnas som förslag över för politisk behandling i september. Miljöprogrammets utfall på delmålsnivå är samlat känt för stadsledningskontoret under maj, vilket medger hänsynstagande i underlaget för budget.

Revisionsrapporten

Sid 26:

Istället för att delegera ansvaret till individuella nämnder att konkretisera miljöprogrammet utan tydliga förväntningar, instruktioner och återkoppling på uppnått resultat bör fokus vara på hur staden övergripande kan uppnå miljöprogrammets mål.

Stadsledningskontorets synpunkt:

Delegeringen av ansvaret till respektive nämnder och styrelser är helt enligt stadens beslutade styrmodell och inom ramen för tillämpad och beslutad målstyrning. Miljöprogrammets syfte är att uppnå det av kommunfullmäktige beslutade verksamhetsområdesmålet Stockholms livsmiljö är hållbar, vilket är stadsledningskontorets fokus genom hela budgetprocessen och kommer till uttryck i arbetet med avstämningsärendet (VP), tertialrapport 1, tertialrapport 2 och verksamhetsberättelse/bokslut.

Revisionsrapporten

Se över riktlinjer för decentraliserad upphandling

Vid decentraliserad upphandling av transporttjänster använder flera nämnder en inaktuell upphandlingsguide vilket innebär risk för felaktigt kravställande. Enheten för upphandling och konkurrens vid stadsledningskontoret samlar guider med mera på intranätet men där återfinns inget material som ger stöd angående upphandling av miljöeffektiva transporter.

Stadsledningskontorets synpunkt:

Av revisionsrapporten framgår inte vilken typ av upphandlingsstöd inom området miljöeffektiva transporter som saknas eller vilka typer av transporter som avses.

Stadsledningskontoret kan konstatera att det centralt inom staden finns centrala avtal med miljökriterier (eller samordnade avtal samt instruktioner) att avropa mot inom följande områden:

- Fordon
- Drivmedel
- Persontransporter
- Taxiresor i tjänst