



Förstudie av arbetet med miljömål

PM

Huddinge kommun

KPMG AB

2019-09-16

Antal sidor 10



Huddinge kommun
Förstudie av arbetet med miljömål

2019-09-16

Innehållsförteckning

1	Bakgrund	2
1.1	Syfte	2
1.2	Metod	2
1.3	Prövning av oberoende	3
2	Resultat av granskningen	4
2.1	Mål och styrsignaler	4
2.2	Organisation	6
2.3	Uppföljning	7
2.4	Slutsatser och förslag	9

1 Bakgrund

Vi har av Huddinge kommuns revisorer fått i uppdrag att ta fram en förstudie av kommunens arbete med att säkerställa miljömål.

I dialogmöte med Klimat- och stadsmiljönämnden i april 2019 framkom att 20 delmål som ingår i Miljöprogrammet inte ser ut att uppnås.

Revisorerna ska på fullmäktiges uppdrag årligen granska all verksamhet och i samband med årsavslutet bedöma ansvarstagandet i den politiska organisationen.

Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

En förutsättning för att revisorerna ska kunna granska området är att kommunfullmäktige (KF) lagt fast miljömål. "Ekosystem i balans" är ett av fem övergripande mål som gäller för Huddinge kommun. Målet är alltså fastställt av KF och har gällt i flera år. I 2019 års budget finns ett avsnitt kallat "särskilt prioriterat" där mer specifika mål och aktiviteter beskrivs.

En granskning av arbetet med miljömål berör främst de delar av revisorernas uppdrag som handlar om ändamålsenlighet och intern kontroll.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

1.1 Syfte

Syftet med förstudien har varit att skapa tillräcklig kunskap hos revisorerna om arbetet med att säkra kommunens miljömål, för att kunna avgöra om en fördjupad granskning behöver ske.

1.2 Metod

KPMG har tagit del av redovisningen / uppföljningen av 2018 års miljöarbete / miljömål för två nämnder och dessutom intervjuat två nyckelpersoner i kommunen med sammanhållande ansvar för miljöarbetet. Intervjun har berört följande delar:

- Vilken påverkan har tidigare utfall när mål (målnivåer) sätts
- Är målnivåerna lika eller differentierade för olika verksamheter?
- Hur säkras att gällande mål infrias, görs handlings- / aktivitetsplaner för miljömålen (alla eller de som är prioriterade)?
- Sker någon bedömning av handlingsplanerna från de inom kommunen som är experter på miljöarbete?
- Vilken analys och bedömning sker av kommunens utfall i relation till det övergripande målet "Ekosystem i balans"?
- Hur relaterar målen i Miljöprogrammet till KFs övergripande och prioriterade mål inom miljöområdet?



Huddinge kommun
Förstudie av arbetet med miljömål

2019-09-16

Med detta underlag som grund har vi format en PM som översiktligt beskriver arbetet med miljömål vid två nämnder samt återger svaren på ovan frågor. Vi ger utifrån detta slutligen ett förslag till revisorerna om det finns skäl att gå vidare med en fördjupad granskning.

1.3 Prövning av oberoende

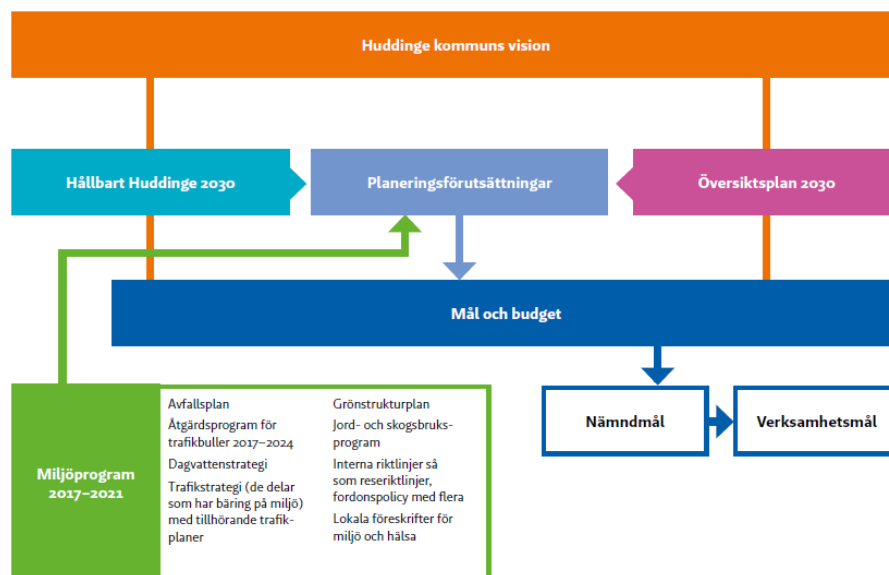
Vi har i enlighet med Skyrevs rekommendationer prövat vårt oberoende. Vi har inte funnit några sådana omständigheter som tyder på att vårt oberoende och integritet kan ifrågasättas.

2 Resultat av förstudien

2.1 Mål och styrsignaler

2.1.1 Miljöprogrammet 2017-2021

Miljöprogrammet för Huddinge kommun 2017-2021 är det styrdokument som pekar ut viljeriktningen för kommunens miljöarbete. De miljömål som återges i programmet ska ytterst bidra till att uppnå såväl globala som nationella miljömål, men även de mål som återges i dokumentet "Hållbart Huddinge 2030". Miljöprogrammet syftar även till att skapa en översikt över miljöarbetet genom att samla alla miljömål i ett dokument. Bilden nedan illustrerar hur miljöprogrammet relaterar till kommunens övriga styrdokument inom miljöområdet.



Som framgår av bilden är miljöprogrammet en del av kommunens planeringsprocess genom att ge inspel till promemorian "planeringsförutsättningar" som förankras i kommunledningsgruppen och presenteras för kommunstyrelsens arbetsutskott. Promemorian ägs av tjänstemannaorganisationen och syftar till att ge politiken goda förutsättningar för att planera och utforma Mål och budget genom att samla analyser, genomgångar och prognoser i ett dokument. Miljöprogrammet används som underlag för att formulera delmål till KFs övergripande mål om Ekosystem i balans.

Miljöprogrammet är indelat i sex temaområden: klimat och luft, vatten, biologisk mångfald och friluftsliv, markanvändning och samhällsplanering, gifter i miljön samt informera och engagera. Med undantag från temaområdet "informera och engagera" så bygger varje område på olika nationella miljömål, hållbarhetsprinciperna, de planetära gränserna och de globala målen.

Målen i miljöprogrammet knyter an till något av ovan områden. Målen är både en blandning av befintliga mål som återges i andra styrdokument (exempelvis avfallsplan

2019-09-16

och dagvattenstrategi) och nya mål som inte ingår i något av kommunens styrdokument sedan tidigare.

Om möjligt ska varje mål ha ett mått kopplat till sig, en nulägesiffra för måttet samt en namngiven ansvarig eller ansvariga för att målet nås. Enligt miljöprogrammet ska ansvariga *ta fram åtgärder och aktivt arbeta för att förverkliga målen*.

I tabellen nedan återges ett exempel på hur ett mål är uppbyggt utifrån temaområdet "Klimat och luft".

Mål	Mått	Nuläge	Ansvarig
Inköpt mängd kött och charkprodukter av nöt och fläskkött ska minska till 2021 jämfört med 2016 i förhållande till den totala inköpsmängden livsmedel (nytt mål)	Andel inköpt mängd kött och charkprodukter av nöt- och fläskkött i förhållande till den totala inköpsmängden livsmedel (procent). Mäts årligen.	16,2 procent (2015)	Förskolenämnden, Grundskolenämnden, Gymnasienämnden, Socialnämnden, Äldreomsorgsnämnden

Totalt finns 89 mål i miljöprogrammet varav åtta stycken saknar mått. I vissa fall står att dessa mått är under framtagande/utarbetande. Majoriteten av målen som saknar mått går under temaområdet markanvändning och samhällsplanering. Av miljöprogrammet framgår att dessa mål ingår i miljöprogrammet *för att visa riktningen för ett område*.

I miljöprogrammet återfinns både resultatmål, exempelvis *Näringstillförseln till sjöar och vattendrag ska minska*, och processmål, exempelvis *Alla enskilda avlopp ska vara inventerade, åtgärdade och godkända senast 2025*. Målen i miljöprogrammet är inte differentierade för olika verksamheter.

Hur miljöprogrammet följs upp återges i avsnitt 3.3.

2.1.2 Iakttagelser

Delmålen under KFs mål om Ekosystem i balans ingår även i miljöprogrammet. Tillskillnad från målen i miljöprogrammet är delmålet under Ekosystem i balans är endast inriktade på de områden som kommunen har rådighet över.

I intervjun med kommunens tidigare miljöstrateg framkommer att tre projektledare på kommunstyrelsens förvaltning arbetade med att ta fram miljöprogrammet. Utgångspunkten för arbetet var kommunens tidigare miljöprogram.

För att få underlag till ett miljöprogram gjordes en nulägeskartläggning av kommunens miljöarbete. I samband med kartläggningen gjordes en omvärldsanalys för att identifiera vilka trender som fanns på miljöområdet och som kunde peka ut riktningen för det nya miljöprogrammet. Vid denna tidpunkt fanns även en miljöberedning i kommunen som följde arbetet med att ta fram målnivåer för kommunen. Enligt den f.d. miljöstrategen fanns en tanke om att målen i miljöprogrammet skulle vara ambitiösa men samtidigt rimliga i förhållande till kommunens nuläge och tidigare utfall. Vilka mål som skulle ingå i miljöprogrammet diskuterades även med politiken.

Avdelningschefen för natur- och klimatavdelningen uppger att miljöprogrammet ska ses över och revideras.

2019-09-16

2.2 Organisation

Enligt miljöprogrammet ska miljöarbetet ske på kommunövergripande nivå, förvaltningsnivå och enhetsnivå.

Sedan årsskiftet ansvarar miljö- och bygglovsförvaltningen för det kommunövergripande miljöarbetet. Detta innebär att miljö- och bygglovsförvaltningen bl.a. ska förvalta kommunens miljöledningssystem, överse sjöåtgärdsarbetet samt följa upp miljöarbetet inom kommunen. Tidigare låg ansvaret på kommunstyrelsens förvaltning.

På förvaltningsnivå ska ansvar och befogenheter definieras inom den egna förvaltningen. Varje enskild förvaltning ansvarar även för att avsätta de resurser som krävs för att driva och samordna miljöarbetet på förvaltningen. På flera förvaltningar finns därför s.k. miljösamordnare som arbetar med miljöfrågorna inom den egna förvaltningen.

Miljösamordnarna, tillsammans med en av kommunens miljöstrateger, har bildat en gemensam arbetsgrupp (miljösamordningsgruppen). Syftet med gruppen är bl.a. att samverka i miljöfrågan.

2.2.1 Iakttagelser

I intervjun med den f.d. miljöstrategen framkommer att samhällsbyggnadsavdelningen inom kommunstyrelsens förvaltning arbetar aktivt med miljö- och hållbarhetsfrågor. Avdelningen ansvarar bl.a. för flera stora infrastrukturprojekt, exempelvis Spårväg Syd men även för att utforma den nya stadskärnan Flemingsberg. Samtidigt ansvarar miljö- och bygglovsförvaltningen för kommunens övergripande miljöarbete vilket resulterar i att ingen fullt ut har ett helhetsgrepp över frågan. För att överbrygga förvaltningarnas miljöarbete är tanken att parterna ska samverka i dessa frågor. Formerna för samverkan är ännu inte fastställda.

I intervjun med den tidigare miljöstrategen framkommer att kommunstyrelsens förvaltning har stöttat kommunens övriga förvaltningar i genomförandet av en miljökartläggning. Syftet med miljökartläggningarna var att få kunskap om vilka som är de viktigaste miljöfrågorna inom respektive verksamhetsområde.

2.2.2 Rutiner och arbetssätt

Nämnderna ska, med utgångspunkt i KFs mål om Ekosystem i balans, lyfta miljöfrågor som de vill fokusera på under det kommande året i sina verksamhetsplaner. Enligt intervjuad har verksamhetsplanerna diskuterats i miljösamordningsgruppen.

De mål och prioriteringar som återges i förvaltningens verksamhetsplan bryts i sin tur ned på verksamhetsnivå i form s k arbetsplaner. Enligt den f.d. miljöstrategen finns ingen central uppföljning av arbetsplanerna. Ansvar för att följa upp arbetsplanerna åligger förvaltningarnas miljösamordnare.

I intervjun framkommer även att det finns checklistor som enheterna kan använda sig av i sitt miljöarbete för få kunskap om vilka miljömål som berör deras verksamhet. Checklistor finns enligt uppgift för alla verksamhetsområden.

2.3 Uppföljning

På webbsidan Miljöbarometern har kommunen samlat all uppföljning kopplat till miljömålen i miljöprogrammet och Agenda 21. På miljöbarometern publiceras även information om vattenkvaliteten i Huddinges sjöar och kommunens ekologiska fotavtryck.

Miljöprogrammet följs upp årligen och resultatet av uppföljningen redovisas i miljöbokslutet. I uppföljningen görs en bedömning av resultatet för varje enskilt mål och målområde på kommunövergripande nivå.

Måluppfyllelse utifrån miljöbokslutet 2018

Miljöprogrammet innehåller totalt 89 mål. Uppföljningen för 2018 visar att:

- 2 mål har mycket god måluppfyllelse,
- 42 mål har god måluppfyllelse,
- 17 mål har godtagbar måluppfyllelse,
- 20 mål har ej godtagbar måluppfyllelse, och att
- 8 mål är svårbedömda (p.g.a. av att mått för uppföljning saknas).

Vad gäller resultaten för respektive temaområde så visar uppföljningen att majoriteten av programmets målområden har en godtagbar måluppfyllelse. Temaområdet Informera och engagera har en god måluppfyllelse. Temaområdet vatten har en ej godtagbar måluppfyllelse.

2.3.1 Nämndernas uppföljning

Nämnderna redovisar sitt resultat i verksamhetsberättelsen. Den uppföljning som redovisas i verksamhetsberättelsen utgår från KFs övergripande mål om Ekosystem i balans.

För att nå det övergripande målet om Ekosystem i balans skulle kommunen under 2018 arbeta med följande delmål:

- Minska klimatpåverkan och luftföroreningar,
- God vattenstatus i sjöar och vattendrag,
- Bibehållen biologisk mångfald och förbättrade möjligheter för friluftsliv,
- Miljöanpassad samhällsplanering, samt
- Giffri miljö.

Enligt mål och budget för 2018 är energieffektivisering genom beteendeförändring ett särskilt prioriterat område.

Kommunstyrelsens uppföljning

Kommunstyrelsens uppföljning är strukturerad utifrån ovan delmål. Uppföljning sker utifrån olika indikatorer/mått inom varje område. För flera av indikatorerna inom delmålet *Minska klimatpåverkan och luftföroreningar* redovisas förvaltningens klimatpåverkan, t ex förvaltningens utsläpp av koldioxid från tjänsteresor per årsarbetare. För andra indikatorer redovisas utfallet för kommunen som helhet.

2019-09-16

Kommunstyrelsen har för flera indikatorer formulerat ett etappmål, exempelvis "minska/behåll".

Kommunstyrelsen uppvisar en godtagbar måluppfyllelse för målet om Ekosystem i balans.

Socialnämndens uppföljning

I socialnämndens verksamhetsberättelse för 2018 redovisas resultatet av uppföljningen för två delmål: *minska klimatpåverkan och luftföroreningar* samt *giftfri miljö*. Dessa målområden visar båda på en god måluppfyllelse. Uppföljningen redovisas i löptext där vissa åtgärder redovisas, bl.a. att miljöombud utsetts inom varje verksamhet. Av verksamhetsberättelsen framgår dock inte hur bedömningen av måluppfyllelse skett. Vidare saknas mått/indikatorer för delmålen. Socialnämnden har inte formulerat några etappmål för verksamheten.

Av socialnämndens verksamhetsberättelse framgår att förvaltningen arbetat med KFs särskilt prioriterade område genom att *ständigt öka medvetenheten och kunskapen om kommunens miljöpåverkan hos anställda och förtroendevalda i kommunen*. Hur förvaltningen har arbetat med att öka medvetenheten hos medarbetarna framgår inte av uppföljningen.

Den övergripande bedömningen är att socialnämnden har en god måluppfyllelse för målet om Ekosystem i balans.

2.3.2 Lakttagelser

Den f.d. miljöstrategen menar att förvaltningarna har olika förutsättningarna för driva ett systematiskt uppföljningsarbete. Orsaken är bristen på personella resurser. Exempelvis har barn- och utbildningsförvaltningen sedan den tidigare miljösamordnaren slutade, för ca fem år sedan, inte tillsatt tjänsten. Vidare uppges att miljösamordnarna på övriga förvaltningar generellt sett inte har tillräckligt med tid till kvalitetssäkring och uppföljning.

I intervjun framkommer även att controllergrupp följer upp förvaltningarnas miljöarbete utifrån verksamhetsberättelserna och gör därefter en bedömning av utfallet. Eventuella avvikelser ska återsäkras via kvalitetschefen till kommundirektören som i sin tur ska diskutera frågan med förvaltningsdirektörerna.

Att vissa mål saknar mått försvårar uppföljningen enligt den f.d. miljöstrategen. Ett annat hinder uppges vara att vissa av måtten endast fångar en del av målområdet.

2019-09-16

2.4 Slutsatser och förslag

Svaren på frågorna som återges i 1.2 sammanfattas i detta avsnitt.

Huddinge kommun befinner sig i en kraftig expansionsfas. Flemingsberg ska bli en ny knutpunkt för över en halv miljon resenärer och i Kungens kurva ska 4 000 nya bostäder byggas. Parallellt med expansionsmålen har kommunen ett ansvar för att nå globala, nationella och kommunala miljömål. Kommunen står inför en stor utmaning vad gäller att identifiera och utnyttja synergimöjligheterna mellan dessa områden och undvika eventuella målkonflikter.

Miljöprogrammet ska peka ut riktningen för kommunens miljöarbete och fungera som ett paraplydokument. Programmet används även som underlag i kommunens målstyrningsarbete. Uppföljning av miljöprogrammet på övergripande nivå sker systematiskt enligt beslutad modell. Målet om Ekosystem i balans och tillhörande delmål följs upp inom ramen för kommunens ordinarie budgetprocess.

Miljöprogrammet omfattar totalt 89 mål inom sex olika temaområden. Målen utformades utifrån en bedömning av kommunens nuläge, tidigare utfall och målbild för respektive område. I programmet redovisas målen på övergripande nivå och är inte differentierade för olika verksamheter. Hur nämnderna ska prioritera mellan dessa målområden framstår dock som något otydligt. Den senaste uppföljningen av miljöprogrammet visar även att temaområdet vatten har en ej godtagbar måluppfyllelse.

Nämnderna ska i sina verksamhetsplaner lyfta miljöfrågor som de vill fokusera på under det kommande året. Av vår uppföljning framgår att nämndernas mål utformas utifrån KFs mål om Ekosystem i balans. Vi bedömer att det finns en röd tråd från Miljöprogrammet till arbetet med KFs mål om Ekosystem i balans och nämndernas verksamhetsplaner. Vilket genomslag dessa mål får i linjeorganisationen är tämligen oklart. Mot bakgrund av socialnämndens och kommunstyrelsens uppföljning bedömer vi att styrningen ut i linjeorganisationen är ett utvecklingsområde.

Eftersom prioritering av mål och målsättning sker av nämnd och respektive förvaltning bedömer vi att det finns en risk för att kärnverksamheten prioriteras. Att det inom vissa förvaltningar saknas en miljösamordnare tolkar vi som en indikation på att miljöarbetet inte är i fokus.

Det har i vår förstudie inte framkommit att det skett någon skriftlig bedömning av verksamhetsplanerna från de inom kommunen som är experter på miljöarbete. Planerna har dock diskuterats i miljösamordningsgruppen och förvaltningarnas miljösamordnare ska även finnas till hands som stöd i miljöarbetet inom den egna förvaltningen. Enligt intervjuad har inte alla förvaltningar avsatt tillräckligt med resurser för att systematisera uppföljningen.

Vad gäller uppföljning ser vi att det finns ytterligare utvecklingsområden. Även om uppföljning sker i verksamhetsberättelsen framkommer att det finns nämnvärda skillnader i vad (vilka mål) nämnderna följer upp och hur. För att utveckla uppföljningen bedömer vi att varje nämnd bör ha indikatorer för samtliga mål. Det bör finnas en klar koppling mellan dessa mål och befintliga rutiner. Vilka personella och ekonomiska resurser som uppföljningen kräver behöver även tydliggöras.



Huddinge kommun
Förstudie av arbetet med miljömål

2019-09-16

Mot bakgrund av vad som sammantaget framkommit i denna förstudie finns för närvarande skäl att rekommendera att en fördjupad granskning genomförs. En sådan granskning bör ta avstamp i ett eller flera av de utvecklingsområden som återges ovan.

Body text

2019-08-30

KPMG AB

Tomas Odin

Sofie Wiessner

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Granskare

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.

Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.