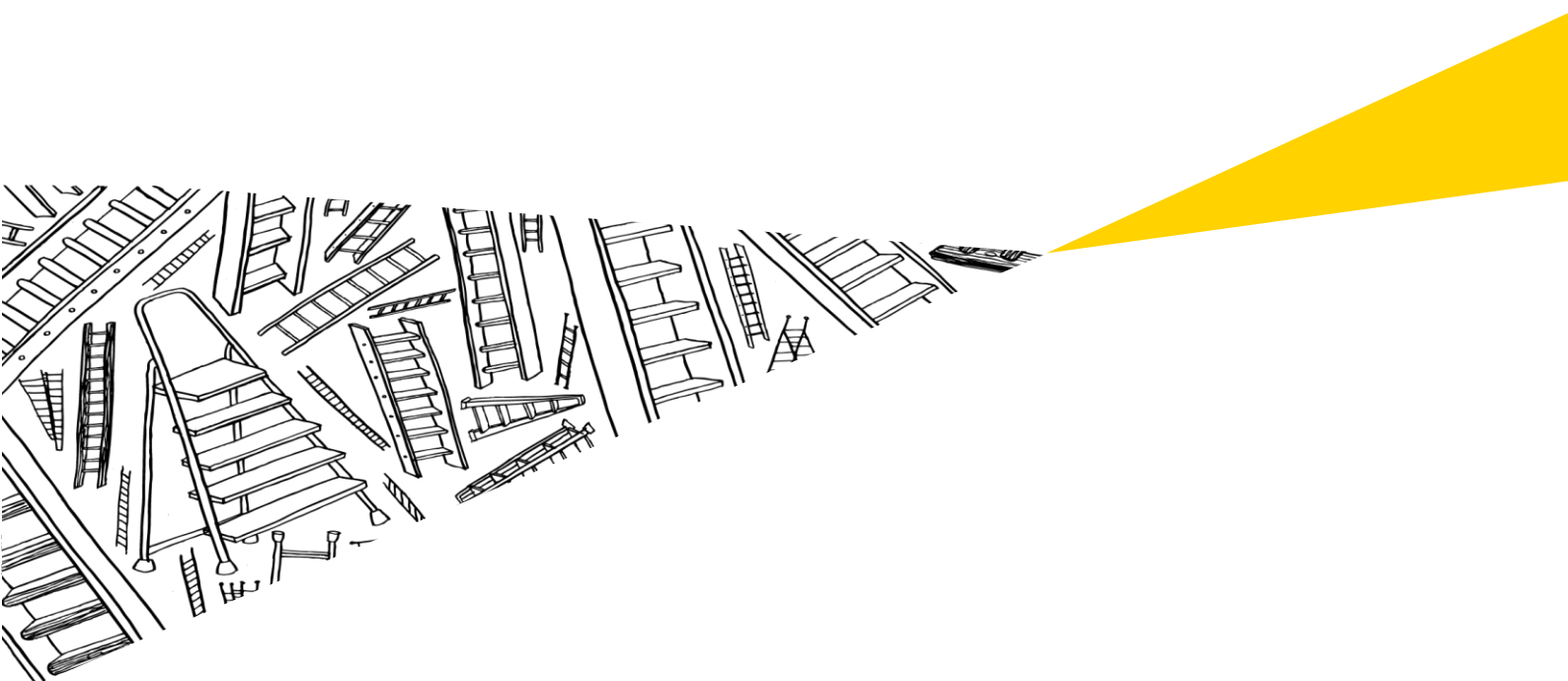


Landstinget Dalarna

Granskning av Landstinget Dalarnas
strategiska miljöarbete



Innehåll

1. Sammanfattning.....	3
1.1. Rekommendationer:.....	4
2. Inledning.....	5
2.1. Bakgrund	5
2.2. Syfte.....	5
2.3. Avgränsning.....	6
2.4. Metod.....	6
3. Landstinget Dalarnas miljöarbete.....	7
3.1. Landstingsplanen	7
3.2. Implementering av miljöarbetet i verksamheten	8
3.3. Granskade förvaltningar	11
3.4. Styrning av förvaltningarnas miljöarbete och miljömål	12
3.5. Integrering i styrprocesser	12
3.6. Rapportering och redovisning av miljöprestanda.....	12
3.7. Länsstyrelsen Dalarnas Läns åtgärdsprogram 2013 – 2016.....	13
3.8. Inflytande på Landstinget Dalarnas miljöarbete.....	14
4. Slutsatser och bedömning	14
Bilaga 1 Intervjupersoner.....	17
Bilaga 2: Illustration av kopplingen mellan landstingsplanen och det faktiska miljöarbetet.....	18

1. Sammanfattning

Vi har granskat huruvida styrelsens övergripande strategiska styrning och ledning av Landstinget Dalarnas miljöarbete på mest effektivt sätt bidrar till att uppfylla såväl nationella som regionala och interna miljömål/uppdrag. Den övergripande slutsatsen är att en förbättringspotential föreligger vad gäller landstingsstyrelsens styrning och uppföljning av miljöarbetet även om Landstinget Dalarna kan peka på goda resultat inom enskilda områden.

De förvaltningar som ingår i denna granskning uppvisar en hög mognadsgrad och arbetar med miljöfrågor på ett effektivt och ändamålsenligt sätt med kvantifierade mål och goda resultat över tid – i vissa fall till den grad att de kan ses som ledande exempel i en nationell jämförelse. Både Landstingsfastigheter och Landstingsservice har externt certifierade miljöledningssystem som de intervjuade identifierar som en viktig drivkraft till de positiva resultat som de respektive förvaltningarna har uppnått. Däremot upplevs det konkreta miljöarbetet ha liten koppling till landstingsstyrelsens ledning och prioriteringar. Förvaltningarnas höga grad av frihet i arbetet skulle teoretiskt kunna ha resulterat i en hög grad av eget ansvarstagande och initiativkraft men bedömning är likväl att Landstinget Dalarnas miljöarbete skulle, med mer direkt styrning, kunna bidra mer till att uppfylla såväl nationella som regionala och interna miljömål. Framförallt behöver det säkerställas att alla väsentliga aspekter omfattas av mål och program som ger resultat. För närvarande är risken stor att vissa målområden inte får nödvändigt fokus och stöd.

Bidragande till ovanstående bedömning är:

- ▶ Tjänstemän känner inte igen sig de prioriteringar som ställs ut i landstingsplanen. Vi bedömer att det finns ett väsentligt glapp mellan politiken och tjänstemännen och att kopplingen mellan verksamhetens miljöarbete och landstingsstyrelsens ledning är svag. Enligt vår bedömning styrs miljöarbetet huvudsakligen på förvaltnings- och verksamhetsnivå genom miljöledningssystem.
- ▶ Det är risk att Landstinget Dalarna inte gör strategiska prioriteringar angående miljöarbetet då det saknas övergripande analys av vad som är de nödvändiga och mest effektiva åtgärderna i relation till nationella, regionala eller interna miljömål. Den centrala miljöfunktionen delegerar ansvar för att vidta åtgärder till förvaltningar och verksamheter där arbetet tenderar att vara riktat på direkta och ofta mindre miljöaspekter (dvs. miljöaspekter där verksamheterna har full rådgighet över frågan).
- ▶ Landstingsstyrelsens uppföljning av miljöarbetet görs inom ramen för den årliga interna miljöredovisningen. Det är oklart vilken effekt denna uppföljning har på det vidare arbetet särskilt då en ny landstingsplan inte fångar upp de områden för vilka föregående miljöredovisning visat på bristande måluppfyllelse.

1.1. Rekommendationer:

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen ges följande rekommendationer:

- ▶ Utveckla en ny bedömning av väsentlighet i Landstinget Dalarnas olika miljöaspekter utifrån verksamhets-specifika direkta och indirekta miljökonsekvenser, interna, regionala och nationella miljömål samt intressenters förväntningar och påverkan på verksamheten.
- ▶ Säkerställ att landstingsplanens prioriteringar kopplar till analys av väsentliga miljöaspekter samt till miljöpolicy, länsstyrelsens åtgärdsprogram 2013-2016 samt uppföljning och tidigare bedömningar av måluppfyllelse av övergripande miljömål genom den interna miljöredovisningen.
- ▶ ”Grundläggande krav på effektiv målstyrning är att målen är antalsmässigt begränsade, mätbara, accepterade, tydliga och uppföljningsbara¹.” Dessa principer bör vara vägledande även avseende miljömålsarbetet som börjar med landstingsplan samt övergripande miljömål.
- ▶ Inför en tätare uppföljning och bedömning av måluppfyllelse av kvantifierade mål, exempelvis genom kvartalvis rapportering till landstingsstyrelsen, landstingsdirektören eller miljöchefen.
- ▶ Överväg att delegera ansvar för bedömning av måluppfyllelse till en oberoende extern part eller internrevision.
- ▶ Inför processer och verktyg för att analysera effekt på miljömål vid stora investeringsbeslut.
- ▶ Överväg att certifiera miljöledningssystem på övriga förvaltningar/verksamheter med väsentlig påverkan och på så vis få en tydlig drivkraft mot ständiga förbättringar.

¹ Landstingsplan 2014 – 2017

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Landstingsfullmäktige fastställer miljöpolicy och landstingsplan innehållandes mål/uppdrag och riktlinjer till landstingsstyrelsen, som i sin tur ansvarar för det faktiska miljöarbetet i enlighet med policy och plan.

Länsstyrelsen i Dalarna har fastställt miljömål och ett åtgärdsprogram för Dalarna i syfte att stödja de nationella miljömålen². Åtgärdsprogrammet omfattar ett antal aktörer inklusive Landstinget Dalarna. Landstinget Dalarna ska aktivt arbeta för att nå de nationella miljömålen och de egna miljömålen för att minska Landstinget Dalarnas miljöpåverkan.

Miljöarbete, organisation, ansvarsfördelning och ledningssystem anses av landstinget fungera tillfredsställande i nuläget. Däremot har Landstinget Dalarna identifierat ett behov av bättre förståelse för om den strategiska styrningen av miljöarbetet, effektivt driver mot uppfyllandet av satta nationella, regionala och interna miljömål och givna uppdrag.

2.2. Syfte

Syftet med granskningen är att ge underlag för att kunna bedöma om styrelsens övergripande strategiska styrning och ledning av Landstinget Dalarnas miljöarbete på mest effektivt sätt bidrar till att uppfylla såväl nationella som regionala och interna miljömål/uppdrag.

Inom ramen för granskningens övergripande syfte ska denna söka svar på följande frågeställningar:

- ▶ På vilket sätt styr landstingsstyrelsen Landstinget Dalarnas miljöarbete utifrån fullmäktiges uppdrag?
- ▶ Är styrningen/ledningen effektiv och ändamålsenlig, är t ex vidtagna/planerade insatser, ur ett strategiskt perspektiv, de mest effektiva för att nå de nationella, regionala och interna miljömålen?
- ▶ Finns metoder, system etc. som säkerställer att styrelsen får relevanta beslutsunderlag och handlingsalternativ (t ex i budgetarbetet) i för miljöarbetet väsentliga ställningstaganden?
- ▶ Finns förutsättningar/möjligheter för Landstinget Dalarna att ikläda sig ett större engagemang för att nå de nationella, regionala och interna miljömålen och i förekommande fall var förs sådana diskussioner?

² <http://www.miljomal.se/>



2.3. Avgränsning

Granskningen begränsas till landstingsstyrelsens styrning av Landstinget Dalarnas miljöarbete. Intervjuer har genomförts med ett urval av personer inom:

- ▶ Landstingsstyrelsen
- ▶ Landstinget Dalarnas högsta ledning
- ▶ Säkerhets- och miljöavdelningen
- ▶ Landstingsfastigheter
- ▶ Landstingservice

Antalet granskade förvaltningar (förutom central förvaltning) begränsades till två stycken. Landstingsfastigheter och Landstingservice arbetar båda inom externt certifierade miljöledningssystem vilket kan antas innebära ett mer strukturerat miljöledningsarbete med automatiska krav på ständiga förbättringar som inte nödvändigtvis hittas på enheter med mer informellt miljöarbete.

2.4. Metod

Underlaget till vår granskning baseras på dokumentstudier, enkätundersökning och intervjuer. Intervjuade funktioner framgår av Bilaga 1. För att ge en kvantitativ bild av om styrningen uppfattas som tydlig och realistisk har en enkät skickats ut till samtliga på förvaltningar och ute i verksamheterna med miljöansvar. Svarfrekvensen är drygt 60 procent. Enkätens resultat redovisas i sin helhet i Bilaga 3.

3. Landstinget Dalarnas miljöarbete

Enligt företrädare för landstingsstyrelsen så har miljöfrågor prioriterats mer och mer under de senaste åren men uppger också att landstingsstyrelsens primära fokus ligger på områden som bedöms behöva närmare tillsyn såsom ekonomi och sjukvård. Även om det i organisationen finns åsikter om att det fortfarande finns förbättringspotential och önskemål om ännu högre prioritering av miljöfrågorna så framhålls också de steg som tagits de senaste åren, särskilt vad gäller medvetande- och kunskapshöjning i hela organisationen.

Företrädare från majoriteten i landstingsstyrelsen uppger att i stora drag så är den nuvarande strukturen bra med ändamålsenlig ledning och styrning av miljöfrågorna från landstingsstyrelsen som medvetet lämnar stort utrymme till handlingskraft och initiativ inom tjänstemannaorganisationen. Miljöorganisationen anses vara liten men effektiv och enligt den genomförda enkätundersökningen anger närmare sjuttiofem procent av svarande minst en fyra på en femgradig skala angående huruvida stödjande processer och rutiner finns på plats. Eftersom det anses att Landstinget Dalarna ligger i framkant vad gäller miljöfrågorna har styrelsen stort förtroende för hur tjänstemannaorganisationen hanterar frågorna.

3.1. Landstingsplanen

Landstinget Dalarnas högsta styrande dokument är landstingsplanen som sammanställs av majoriteten i landstingsfullmäktige. Landstingsplanen är ett politiskt styrdokument som övergripande anger inriktningen för den politiska styrningen på områden och uppdrag vars exakta innebörd och tillämpning ska tolkas och brytas ner av verksamheten. Landstingsplanen 2015-2018 blev antagen av landstingsfullmäktige i juni 2014 och innehåller ett kapitel om miljö där Landstinget Dalarnas miljöuppdrag definieras som:

- ▶ Landstinget Dalarna ska vara en aktiv och naturlig samverkanspart inom miljöområdet
- ▶ De egna miljömålen ska successivt skärpas och i högre grad styra upphandlingar av varor och tjänster
- ▶ Landstinget Dalarnas fordon ska på sikt drivas utan fossila bränslen
- ▶ All el som köps ska även i fortsättningen komma från förnybara energislag
- ▶ Onödiga transporter ska minimeras
- ▶ Tjänsteresor ska i första hand företas med kollektiva färdmedel

Miljöfrågor finns även med i kapitlet avseende ”fastighet och service” samt ”trafik”. Här uttrycks det att Landstinget Dalarna ska vara fortsatt nationellt ledande i att driva lokaler och fastigheter energi- och miljöeffektivt, att andelen ekologisk mat ska öka, samt att kollektivtrafiken ska förbättras.

Landstingsplanen har under åren successivt blivit kortare med tanken att dokumentet ska vara mer fokuserat, tydligare och lättare att implementera. Landstingsplanen håller sig på en övergripande nivå och är inte utpekande varken vad gäller ansvarsfördelning eller åtgärder att genomföra. Flera intervjuade tjänstemän är av uppfattningen att landstingsplanen är svår att förhålla sig till. Den anses vara svårtolkad samt besvärlig att konkretisera och bryta ner. Landstingsplanen anses endast på ett mycket övergripande plan ge ledning till organisationen medan flera av uppdragen anses vara mindre relevanta i förhållande till

områden som förvaltningarna bedömer mycket väsentliga såsom kemikalier, livsmedel och mediciner vilka saknas i landstingsplanen 2015-2018.

Landstingsplanen är ett politiskt dokument. Den centrala miljöfunktionen, som årligen redovisar måluppfyllelse till styrelsen, är därmed inte involverad i utvecklingsprocessen men uttrycker ett starkt önskemål om att ha en tydligare dialog med politikerna kring framtagandet av landstingsplanen. Nu känner sig varken denna funktion eller resten av tjänstemannaorganisationen igen sig i vissa av de uppdrag som prioriteras i dokumentet.

3.2. Implementering av miljöarbetet i verksamheten

I tjänstemannaorganisationen är landstingsdirektören ytterst ansvarig för implementering av miljöarbetet. Ansvarsfördelning mellan landstingsstyrelsen och landstingsdirektören är dokumenterat i reglemente och delegationsordning.

Enligt intervjuade ledamöter inom landstingsstyrelsen är styrelsen mån om att inte blanda sig i frågor som kan uppfattas som detaljstyrning av verksamheten. Landstingsdirektören ansvarar därmed för att landstingsplanen, inklusive miljöfrågor, bryts ner i verksamheterna. Landstingsdirektören ansvarar för genomförande av miljöarbetet och säkerställer att det finns ändamålsenlig struktur och kompetens på plats. Styrelsens uppföljning görs huvudsakligen inom ramen för en årlig intern miljöredovisning.

3.2.1. Miljöledningsarbete

Landstinget Dalarna har för avsikt att bedriva ett systematiskt miljöarbete inom ramen för ett ISO 14001 inspirerat miljöledningssystem. Detta innebär bland annat att arbetet utgår från i en landstingsövergripande miljöpolicy samt övergripande miljömål som fastställts av landstingsfullmäktige. En årlig miljöplan som skrivs under av landstingsdirektören konkretiserar Landstinget Dalarnas övergripande mål till årliga mål och planerade aktiviteter. En miljöorganisation finns på plats med ansvariga på olika nivåer i hela organisationen. Varje verksamhet ansvarar för att arbeta med miljömålen och bryta ned dessa till detaljerade mål. En central funktion leder genomförandearbetet samt uppföljningen, inklusive framtagandet av den årliga interna miljöredovisningen som redovisas för landstingsstyrelsen.

Landstinget Dalarnas miljöpolicy fastställdes av landstingsfullmäktige 2009 och beskriver övergripande inriktning och åtagande för Landstinget Dalarnas systematiska miljöarbete.

Landstingets miljöpolicy

En god miljö är en förutsättning för god hälsa. Landstinget Dalarna är länets största arbetsgivare med verksamhet inom vård, utbildning och kultur och har som stor aktör i samhället en viktig roll i arbetet för en bättre miljö.

Miljöarbetet ska bedrivas systematiskt och med ständiga förbättringar. I Landstinget Dalarna ska vi ta vår del av miljöansvaret i samhället och låta hänsyn till miljön vara en naturlig del i all verksamhet genom att:

- ▶ Arbeta för att förebygga och minska utsläppen av klimat- och miljöskadliga ämnen till luft, mark och vatten
- ▶ Hushålla med naturens resurser för att minska avfallsmängderna
- ▶ Följa lagar och andra krav
- ▶ Sprida och fördjupa kunskaper om ekologiskt hållbar utveckling bland medarbetare och förtroendevalda
- ▶ Göra miljöbedömningar inför beslut
- ▶ Ställa miljökrav vid upphandling av varor och tjänster
- ▶ Samverka med andra organisationer för ett ekologiskt hållbart samhälle
- ▶ Informera om landstingets miljöarbete

Landstinget Dalarnas övergripande miljömål beskrivs nedan.

Landstingets övergripande miljömål

Miljöledningssystem enligt ISO 14001:2004

Certifierbart miljöledningssystem enligt ISO 14001:2004 används i alla landstingets verksamheter.

Energi

Alla verksamheter arbetar med energihushållning i lokaler för att minska värme- och elenergianvändningen.

Avfall

Alla verksamheter arbetar med att förebygga avfall samt att ta hand om det avfall som uppkommer på ett riktigt sätt.

Resor och transporter

Alla verksamheter arbetar med att minska resors och transporters miljöpåverkan.

Livsmedel

Miljöpåverkan från livsmedel i landstingets verksamheter ska minskas.

Kemikalier och läkemedel

Minska miljöpåverkan från kemiska produkter och läkemedel.

Utbildning

Anställdas och politikern miljökunskaper ska ökas.

Upphandling

Miljökrav ska ställas vid upphandling av tjänster och varor.

De övergripande miljömålen är inte tidssatta eller kvantifierade men varje verksamhet ansvarar för att bryta ner målen och fastställa detaljerade mål. Flera intervjuade är osäkra över hur fullmäktige landade i dessa miljömål men enligt uppgift togs de fram för länge sedan i samband med en analys av Landstinget Dalarnas miljöaspekter där dessa områden identifierades som prioriterade områden. Flera intervjuade inom den politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen inklusive den centrala miljöfunktionen skulle vilja se övergripande miljömål som är kvantifierade för att bättre kunna mäta resultatet och måluppfyllelse av miljöarbetet som helhet.

3.2.2. Central miljöfunktion och miljöråd

Säkerhets- och miljöavdelningen har det övergripande ansvaret för att tydliggöra i organisationen vad som ska göras utifrån lagar och krav, politisk inriktning, övergripande miljömål samt andra åtaganden. Säkerhets- och miljöchefen följer upp och sammanställer resultatet av Landstinget Dalarnas miljöarbete inom ramen för den årliga miljöredovisningen till Landstingsstyrelsen.

Miljöorganisationen drivs genom ett miljöråd med representanter från förvaltningarna (miljösamordnare) som sprider kunskap, inspiration och idéer. En annan uppgift är att tillsammans med säkerhets- och miljöchefen årligen ta fram förslag till en landstingsövergripande miljöplan. Miljöplanen konkretiserar Landstinget Dalarnas övergripande mål och fastställer aktiviteter, mått/nyckeltal för uppföljning, ansvar och tidplan. Miljöplanen fastställs av landstingsdirektören.

Målområde	Övergripande mål	Uppföljning (mått/nyckeltal)	Aktivitet	Ansvar	Klart datum
Energi	Energieffektivisering	<ul style="list-style-type: none"> Andelen förnyelsebar el, och värme % 	<ul style="list-style-type: none"> Ställa krav på förnyelsebar el och värme vid upphandling 	<ul style="list-style-type: none"> Förvaltningschef Lfd 	<ul style="list-style-type: none"> Fortlöpande
		<ul style="list-style-type: none"> Energianvändning värme och el, kWh/m² 	<ul style="list-style-type: none"> Alla verksamheter identifierar och genomför lämpliga energibesparande åtgärder 	<ul style="list-style-type: none"> Förvaltningschef Lfd resp. Verksamhetschef 	<ul style="list-style-type: none"> Fortlöpande
		<ul style="list-style-type: none"> Andel miljökontrakt för verksamheter som har möjlighet att teckna dessa, % 	<ul style="list-style-type: none"> De verksamheter som har möjlighet tecknar miljökontrakt med LFD 	<ul style="list-style-type: none"> Verksamhetschef 	<ul style="list-style-type: none"> 2014-12-31

Utdrag från Miljöplan 2014-16, målområde Energi

Säkerhets- och miljöavdelningens och miljöplanens fokus ligger i huvudsak på de direkta miljöaspekterna som exempelvis energieffektivitet i landstingets fastigheter, minska mängden tjänsteresor, öka andelen miljömärkta livsmedel och stöd till upphandlingar av förbrukningsartiklar. Däremot omfattar inte arbetet områden som indirekt påverkas av Landstinget Dalarna verksamhet exempelvis upphandling av kollektivtrafik som hanteras av Region Dalarna där landstinget är medlem och har representation i Region Dalarnas styrelse. Tjänstemannaorganisationen anser därmed sig ha begränsad rådighet i frågor gällande t.ex. att stimulera förnybara fordonsbränslen eller miljöanpassade fordon för kollektivtrafik; områden där man ligger långt efter andra regioner i landet och som har potentiellt stor effekt på de regionala miljömålen.

Det sker inte heller något samarbete med företrädare för den så kallade landmärkesmodellen, ett initiativ från Landstinget Dalarna som ses som ett nationellt ledande angreppssätt att se och arbeta med samband mellan hälsofrämjande processer, miljömål och hållbar utveckling.

3.3. Granskade förvaltningar

De två granskade förvaltningarna (Landstingsfastigheter och Landstingservice) är båda ISO 14001-certifierade sedan flera år. Landstinget Dalarnas miljömål stipulerar att alla verksamheter arbetar enligt certifierbart miljöledningssystem men de granskade förvaltningarna har alltså gått längre och låtit certifiera verksamheten vilket innebär återkommande externa revisioner och krav på ständiga förbättringar.

Då intervjuer begränsades till Landstingsfastigheter och Landstingservice är det inte möjligt att med säkerhet bedöma hur representativt miljöarbetet vid de granskade förvaltningarna är jämfört med Landstinget Dalarna i stort. Resultaten från den genomförda enkätundersökningen indikerar emellertid att det finns brister i miljöarbetet på förvaltningar och verksamheter och då särskilt gällande resurser (tid, budget, personal). Detta verkar inte gälla för eller i alla fall hindra de två granskade förvaltningarna Landstingsfastigheter och Landstingservice som kan ses som bra och inspirerande exempel på väl fungerande miljöledningsarbete.

3.3.1. Landstingsfastigheter

Landstingsfastigheter förvaltar ca 500 000 kvm och har gjort stora framsteg särskilt inom energieffektivitet där man även beskriver den finansiella nyttan av det förbättringsarbete som bedrivs. Landstingsfastigheter vann Stora Energipriset 2008 och uppges vara ett gott exempel även i nationell jämförelse. Bl.a. erbjuder hyresgäster miljökontrakt med hyresrabatt baserad på energianvändning. Man arbetar enligt en energiplan och har långsiktiga och kortsiktiga kvantifierade mål om minskad energianvändning per kvadratmeter. Uppföljning av resultat sker månadsvis vilket anses som avgörande för att driva en ständig förbättring. Sedan 80-talet har energianvändningen i landstingets byggnader halverats och utsläppen av koldioxid minskat med 95 % i och med att man bytt till ursprungsmärkt el producerad från förnybara källor.

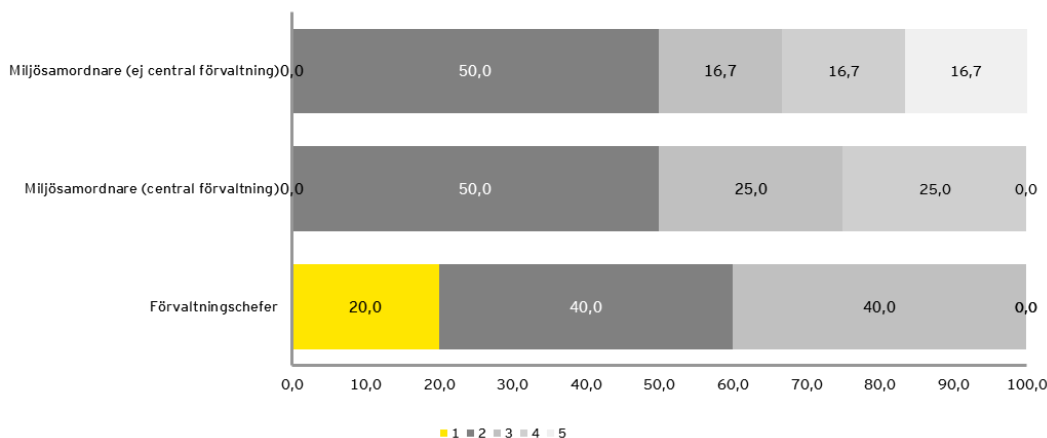
3.3.2. Landstingservice

Landstingservice ger stöd till kärnverksamheten inom bl.a. kost, transporter och lokalunderhåll. Landstingservice miljöarbete inbegriper till exempel inköp av ekologiska livsmedel där man jobbar mot kvantifierade mål och under föregående år har tagit stora steg. Förvaltningen arrangerar också kurser för förare i sparsam körning och har byggt upp en intern ”Blocket-funktion” som används för att återanvända möbler inom Landstinget Dalarna.

3.4. Styrning av förvaltningarnas miljöarbete och miljömål

Miljöarbetet är i stor utsträckning decentraliserat där verksamheter applicerar de övergripande miljömålen på de egna förutsättningarna. De övergripande miljömålen är kvalitativa och upplevs som inriktningsmål snarare än att ange absoluta nivåer som skall uppnås. Intervjuade vid Landstingsfastigheter och Landstingsservice som själva arbetar med kvantifierade miljömål uttryckte att de inte känner något tydligt krav uppifrån och anser snarare att de arbetar mycket självständigt och långt utöver kraven som ställs i landstingsplanen och de övergripande miljömålen. De intervjuade förvaltningarna upplever därmed inte att miljöarbetet styrs av landstingsstyrelsen utan att det styrs internt och på ändamålsenligt vis, särskilt genom det certifierade miljöledningssystemet. Också landstingsstyrelsen motivation och intresse för att driva miljöarbetet upplevs som lågt. 60 % av förvaltningschefer och 50 % av miljösamordnare betygsatte landstingsstyrelsens engagemang till 1 eller 2 på en skala från 1 till 5.

Du märker av Landstingsstyrelsens motivation och intresse för att driva miljöarbetet i Dalarna framåt



3.5. Integrering i styrprocesser

Enligt landstingsstyrelsens företrädare och landstingsplan 2014 – 2017 så är miljö ett av flera perspektiv som skall beaktas vid alla relevanta beslut och flera av de intervjuade styrelseledamöterna samt tjänstemän framhåller hur t.ex. energieffektivitet varit ett viktigt kriterium vid nyligen fattade beslut om nybyggnation. Det är emellertid inte klart hur eller vem som utvärderar och bestämmer i vilka beslut om miljöperspektivet är relevant eller hur det säkerställs att en relevant bedömning görs.

Enligt intervjuade saknas det systematiska processer och verktyg för utvärdering/analys av exempelvis stora investeringsbesluts påverkan på miljöprestanda.

3.6. Rapportering och redovisning av miljöprestanda

Säkerhets- och miljöavdelningen sammanställer en gång om året en landstingsövergripande intern miljöredovisning. Miljöredovisningen är en uppföljning av Landstinget Dalarnas miljöarbete med utgångspunkt i landstingsplanen, Landstinget Dalarnas miljöplan

samt förvaltningarnas miljöredovisningar. Säkerhets- och miljöavdelningen gör en värdering av i vilken grad miljömålen har uppfyllts i syfte att ge landstingsstyrelsen en helhetsbild av nuvarande status på miljöarbetet. Säkerhets- och miljöchefen gör även en muntlig presentation inför landstingsstyrelsen. Enligt uppgift är detta i stora drag den enda rapportering som sker till landstingsstyrelsen. Det finns önskemål både från den centrala miljöfunktionen och den övriga tjänstemannaorganisationen om mer frekvent rapportering till landstingsstyrelsen (t.ex. kvartalsvis) för att få tydligare styrning och ledning. Enbart cirka en tredjedel av enhetschefer och avdelningschefer bedömer att nuvarande frekvens på rapportering är bra (4 eller 5 i enkäten). Enligt uppgift fanns det tidigare ett Miljö- och trafikutskott där politiker och tjänstemän regelbundet diskuterade frågorna tillsammans. Denna strukturerade dialog med politikerna saknas i dagsläget.

Data och annan information hämtas ur verksamhetsgemensamma system samt ur förvaltningarnas miljöredovisningar. Enligt den centrala miljöfunktionen är data pålitlig och ändamålsenlig. Själva bedömningen av måluppfyllelse görs av den säkerhets- och miljöchefen och är en värdering då varken landstingsplanen eller de övergripande miljömålen sätter kvantitativa mål eller tidsfrist. Enligt intervjuerna har det diskuterats att i framtiden ge ansvaret till internrevisorer.

Intervjuade tjänstemän menar att det saknas konsekvenser av att miljömål inte uppfylls. Granskningen har inte kunnat visa att den årliga miljöredovisningen till landstingsstyrelsen leder till konkret ökat fokus eller stöd exempelvis genom följande landstingsplan till specifika områden där måluppfyllelse bedöms som svag. Miljöredovisningen har i två år i rad pekat på brister i arbetet kring avfall, kemiska produkter och läkemedel och systematiskt miljöarbete. Detta återspeglar sig inte alls i fokus av följande landstingsplan (2015-18) som istället fokuserar på upphandling, transport och förnybar energi.

3.7. Länsstyrelsen Dalarnas Läns åtgärdsprogram 2013 – 2016

Kopplat till de nationella och regionala miljömålen så har Landstinget Dalarna dessutom utpekat ansvar inom ramen för Länsstyrelsen Dalarnas Läns åtgärdsprogram 2013 – 2016. Landstinget Dalarna har åtagit sig flera åtgärdsområden, huvudsakligen inom läkemedel, kemikalieanvändning och avfall och har huvudansvar för frågor som:

- ▶ Hälsa som drivkraft för hållbar utveckling
 - Utvecklat folkhälsoarbete genom landmärkesmodellen
- ▶ Landstingets arbete med läkemedel:
 - Miljöinformation om läkemedel
 - Rekommendationslista för läkemedel
 - Provförpackningar för läkemedel
 - Miljöhänsyn vid upphandling av läkemedel
 - Begränsa antibiotikaanvändningen
- ▶ Landstingets kemikalieanvändning och avfall
 - Utfasning och byte av hälsofarliga kemikalier i Landstinget
 - Minskad användning av silver i Landstinget

Enligt det regionala åtgärdsprogrammet förväntas Landstinget Dalarna också ansvara och/eller medverka i en rad andra frågor inom t.ex. energi, transporter, kollektivtrafik och

offentlig upphandling. Områden som följer från det regionala åtgärdsprogrammet täcks i miljöplanen som förbereds i miljørådet och fastställs av landstingsdirektören. Däremot tas enligt uppgift från landstingsstyren det regionala åtgärdsprogrammet inte i beaktande i framställningen av landstingsplanen och någon särskild prioritering eller fokus på åtgärdsområden där Landstinget Dalarna har huvudansvar återfinns inte heller i landstingsplanen.

Enligt uppgift från ansvariga tjänstemän efterfrågar länsstyrelsen för närvarande inte någon rapportering avseende åtgärdsprogrammet och dialog med länsstyrelsen sker endast i förekommande fall.

3.8. Inflytande på Landstinget Dalarnas miljöarbete

Sammanfattningsvis har Landstinget Dalarna i sitt miljöarbete att ta hänsyn till åtminstone:

- ▶ Lagar och regler
- ▶ Miljöuppdrag och relaterade uppdrag i landstingsplanen
- ▶ Miljöpolicy
- ▶ Övergripande miljömål
- ▶ Detaljerade miljömål vid respektive förvaltning
- ▶ Ansvarsområden inom Dalarnas Läns åtgärdsprogram 2013 – 2016

4. Slutsatser och bedömning

Syftet med granskningen är att ge underlag för att kunna bedöma om styrelsens övergripande strategiska styrning och ledning av Landstinget Dalarnas miljöarbete på mest effektivt sätt bidrar till att uppfylla såväl nationella som regionala och interna miljömål/uppdrag.

Nedan beskrivs revisionsfrågorna och kortfattat de bedömningar som görs utifrån respektive fråga. Därefter redogörs för slutsatser baserat på granskningens övergripande syfte.

Delfråga	Svar/bedömning
1. På vilket sätt styr landstingsstyrelsen Landstinget Dalarnas miljöarbete utifrån fullmäktiges uppdrag?	<p>Landstingsstyrelsen styrning av Landstinget Dalarnas miljöarbete sker främst genom landstingsplanen som ska implementeras i organisationen medan det faktiska miljöarbetet i huvudsak styrs av de övergripande miljömålen inom miljöledningssystemet och förvaltningarnas egna miljöledningssystem. Uppföljning av miljöarbetet sker inom ramen för den årliga interna miljöredovisningen som även den är baserad på de övergripande miljömålen.</p> <p>En ansats till uppföljning av miljömålen i landstingsplanen görs i Årsredovisningen men värdet i den bedömer vi som begränsat pga. målens övergripande karaktär och avsaknad av kvantifierade mål.</p>

2. Är styrningen / ledningen effektiv och ändamålsenlig, är t ex vidtagna / planerade insatser, ur ett strategiskt perspektiv, de mest effektiva för att nå de nationella, regionala och interna miljömålen?

Nej: ”Grundläggande krav på effektiv målstyrning är att målen är antalsmässigt begränsade, mätbara, accepterade, tydliga och uppföljningsbara³”. Det är inte fallet för Landstinget Dalarnas miljöarbete.

- Tjänstemannaorganisationen känner inte igen sig i de uppdrag och prioriteringar som landstingsplanen fastslår. Detta är en trolig del-förklaring till att det saknas en direkt koppling mellan landstingsplanen och det konkreta arbetet inom miljöledningssystemet inklusive de övergripande miljömålen, miljöplanen och förvaltningarnas egna miljöledningssystem. Resultatet från uppföljningen inom ramen av miljöredovisningen uppfattas inte påverka de politiska prioriteringar som görs i och med landstingsplanen.⁴
- Då varken landstingsplanens mål eller de övergripande miljömålen är kvantifierade eller tidssatta saknas det styrning mot aktiviteter med förväntad effekt.
- Styrning mot nationella och regionala mål bedöms brista då ingen direkt koppling till Dalarnas läns åtgärdsprogram 2013-2016⁵ kunnat identifieras och det åtagande som åligger Landstinget Dalarna vid intervjuerna inte uppfattades vara känt bland landstingsstyrelsens ledamöter.
- Det saknas systematiska processer och verktyg för utvärdering/analys av stora investeringsbesluts påverkan på miljöprestanda och det är otydligt inför vilka beslut som utvärdering av inverkan på miljömålen skall göras.
- En avgörande iakttagelse är Landstinget Dalarnas avsaknad av bedömning av miljöaspekters väsentlighet. Miljöpolicy och övergripande miljömål baseras på en äldre miljöutredning som dock inte bedöms påverka den politiska inriktningen. Detta innebär en uppenbar risk för bristande långsiktighet och konsekvent miljömålsarbete samt risk för att prioritet inte baseras på vad som är objektivt viktiga områden för Landstinget Dalarna.

³ Landstingsplan 2014 – 2017

⁴ Se Bilaga 2

⁵ Länsstyrelsen Dalarnas Län, Dalarnas miljömål, åtgärdsprogram 2013 – 2016, Rapport 2013:12

<p>3. Finns metoder, system etc. som säkerställer att styrelsen får relevanta beslutsunderlag och handlingssalternativ (t ex i budgetarbetet) i för miljöarbetet väsentliga ställningstaganden?</p>	<p>Delvis.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Den årliga miljöredovisningen utgör Landstingsstyrelsens underlag för att bedöma Landstinget Dalarnas framsteg mot de övergripande miljömålen. Vi anser det vara problematiskt att bedömningen görs helt av den ansvariga enheten särskilt som målen är oprecisa (mjuka) vilket öppnar för mycket godtycke i bedömningen. - Vår bedömning är vidare att den årliga redovisningen av miljöarbetet inte nämnvärt påverkar inriktningen av den politiska styrningen av miljöarbetet då landstingsplanen inte fångar upp de områden som flaggats som problematiska i miljöredovisningen utan lyfter fram andra områden. - Vi anser också att en årlig sammanställning inte ger de bästa förutsättningar för att kontinuerligt följa måluppfyllelse utan att en högre frekvens skulle kunna underlätta arbetet.
<p>4. Finns förutsättningar / möjligheter för landstinget att ikläda sig ett större engagemang för att nå de nationella, regionala och interna miljömålen och i förekommande fall var förs sådana diskussioner?</p>	<p>Ja.</p> <ul style="list-style-type: none"> - De intervjuade förvaltningarna har gjort stora framsteg inom bl.a. energieffektivisering och ökat användningen av ekologiska livsmedel genom egna, internt-fokuserade miljöledningssystem. Tydligare styrning i form av en landstingsplan som är bättre kopplad till Landstinget Dalarnas väsentliga miljöaspekter och Länsstyrelsens åtgärdsprogram och som i högre grad påverkar Landstinget Dalarnas miljöledningssystem, kan driva arbetet längre och synkronisera kraften i politiken och tjänstemannaorganisationen.

Stockholm den 24 november 2014

Jens Bruno och Ole Bondesen

EY

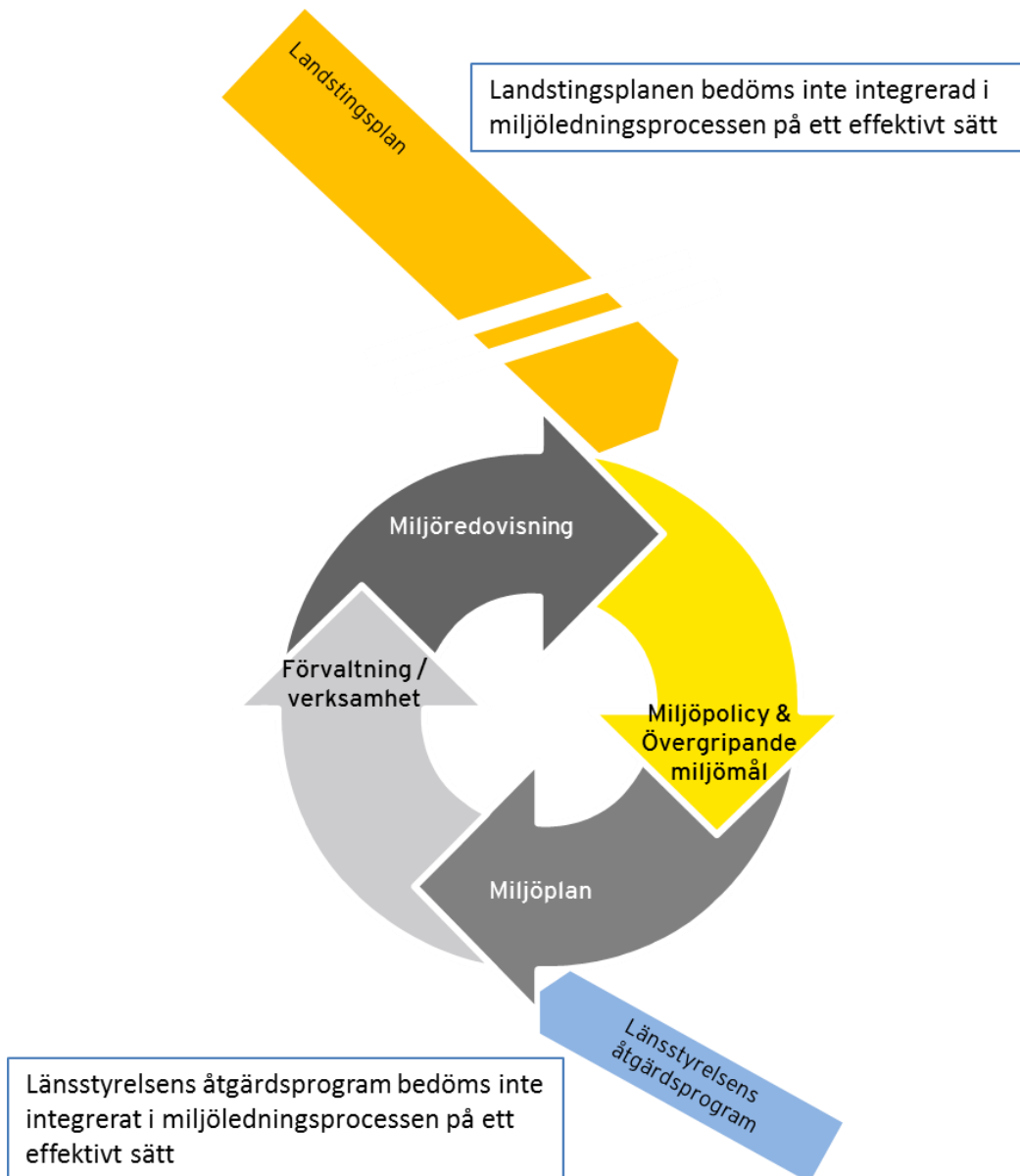


Bilaga 1 Intervjupersoner

Följande funktioner har intervjuats:

- ▶ Ordförande, styrelse
- ▶ 1:a vice ordförande, styrelse
- ▶ 2:a vice ordförande, styrelse
- ▶ Oppositionsråd, styrelse
- ▶ Landstingsdirektör
- ▶ Chef administrativ enhet, Central förvaltning
- ▶ Säkerhets- och miljöchef, Central förvaltning
- ▶ Ekonomidirektör, Central förvaltning
- ▶ Förvaltningschef, Fastighetsförvaltning
- ▶ Miljösamordnare, Fastighetsförvaltning
- ▶ Förvaltningschef, Serviceförvaltning
- ▶ Miljösamordnare, Serviceförvaltning
- ▶ Chef miljöenhet, Länsstyrelsen

Bilaga 2: Illustration av kopplingen mellan landstingsplanen och det faktiska miljöarbetet



En landstingsövergripande miljöpolicy och övergripande miljömål styr Landstinget Dalarnas miljöarbete. Miljørådet tar fram förslag till en landstingsövergripande miljöplan som konkretiserar Landstinget Dalarnas övergripande mål och fastställer aktiviteter, mått/nyckeltal för uppföljning, ansvar och tidplan. Miljöplanen fastställs av landstingsdirektören och implementeras i förvaltningarna och verksamheterna.



En Landstingsövergripande miljöredovisning tas fram en gång om året. Miljöredovisningen är en uppföljning av Landstinget Dalarnas miljöarbete och gör en värdering av i vilken grad de övergripande miljömålen har uppfyllts. Ett syfte med miljöredovisningen är att ge landstingsstyrelsen en helhetsbild av nuvarande status på miljöarbetet.

De områden som lyfts fram i landstingsplanen har ingen direkt koppling till Landstinget Dalarnas övergripande miljömål eller bedömningarna som görs i miljöredovisningen.

Utpekade områden i länsstyrelsens åtgärdprogram täcks huvudsakligen i Landstinget Dalarnas miljöplan med undantag exempelvis för att mål angående kollektivt resande enbart berör landstingets egen personal. Någon särskild prioritering eller fokus på dessa områden från åtgärdsprogrammet finns inte i landstingsplanen utan det anses vara upp till tjänstemannaorganisationen att ta hänsyn till dessa behov. Säkerhets- och miljöchefen anser emellertid att länsstyrelsens miljömål och åtgärdsprogram inte har haft någon väsentlig inverkan på hur Landstinget Dalarna har strukturerat miljöarbetet. Granskningen finner inte att information om länsstyrelsens miljömål och åtgärdsprogram har kommunicerats till samtliga förvaltningar och att intervjuade i landstingsstyrelsen är ovetande att ett åtagande och ansvar om vissa åtgärdsområden finns eller i alla fall osäkra hur Landstinget Dalarna arbetar med dessa.