

Landstingets miljöarbete – uppföljning

Landstingets miljöarbete – uppföljning

Bakgrund

Landstingets revisorer ansvarar för att genomföra årlig granskning av landstingets samtliga verksamheter. Utifrån detta uppdrag och ansvar har landstingets revisorer utarbetat dokumentet ”Granskningsstrategi” i vilket de beskrivit de områden som revisorerna främst ska fokusera på under innevarande mandatperiod. Baserad på granskningsstrategin gör revisorerna en årlig ”Riskbedömning och revisionsplan”. I ”Revisionsplan 2018” ingår bland annat en uppföljande granskning till den granskning avseende ”Landstingets miljöarbete” som genomfördes år 2015.

Granskningen 2015 genomfördes med hjälp av konsultstöd. I konsulternas rapport redovisades iakttagelser avseende samtliga revisionsfrågor i granskningen. Förslag till åtgärder framgick också av rapporten. Den samlade bedömningen var att Landstinget i Värmland bedriver ett ändamålsenligt miljöarbete, men att styrningen, uppföljningen och den interna kontrollen kan stärkas genom en tydligare ansvarsbeskrivning och uppföljningsprocess. Vidare visade granskning också på att verksamheten har en stor tilltro till miljöenheten vad gäller säkerställandet att landstingets miljöarbete bedrivs på ett systematiskt och korrekt sätt i enlighet med tillämpbara lagar och föreskrifter inom området.

I granskningen 2015 lämnades följande rekommendationer:

- *Implementera en rutin där landstingets verksamheter, eller miljöenheten, själva genomför kontroller av lagefterlevnaden inom miljöområdet. Idag sker denna kontroll endast genom tillsynsmyndighetens årliga stickprovskontroll av lagefterlevnaden.*
- *Stärk systematiken samt styrningen i landstinget genom att implementera ett certifierat miljöledningssystem. För att ett sådant arbete ska bli lyckosamt är det viktigt med ledningens stöd, mellancheferens engagemang samt att det sätts av tillräckliga resurser.*
- *Se över befintlig uppföljningsprocess och överväg att skapa en gemensam uppföljning av landstingets miljöarbete.*
- *Definiera och dokumentera vilket ansvar och vilken roll som miljöenheten har inom ramen för landstingets miljöarbete då detta är något som saknas idag. Genom att tydligare definiera miljöenhetens roll blir det även tydligare vad som ligger inom divisionernas ansvar och vad miljöenheten ansvarar för.*
- *Kommunicera och förankra divisionernas ansvar vad gäller genomförandet och uppföljningen av det miljöpolitiska programmet samt landstingsplanen på ett tydligare sätt inom organisationen.*

Syfte

Syftet med denna uppföljning är att granska vilka åtgärder som vidtagits med anledning av de förbättringsförslag som framfördes i granskningsrapporten 2015.

Revisionsfrågor

- Finns det en implementerad rutin för genomförande av kontroller av lagefterlevnad inom miljöområdet?
- Har det införts ett certifierat miljöledningssystem inom landstinget?
- Hur ser den aktuella uppföljningsprocessen avseende landstingets miljöarbete ut?
- Har miljöenhetens ansvar och roll i landstingets miljöarbete tydliggjorts?
- Har verksamheternas ansvar, vad gäller uppföljning av miljöstrategin, kommunicerats och förankrats på ett tydligt sätt?

Avgränsning

Uppföljningen avgränsas till att gälla en uppföljning av den granskning som genomfördes år 2015.

Revisionskriterier

Uppföljningen har genomförts utifrån aktuell lagstiftning och föreskrifter inom området. Revisionskriterier är också fullmäktiges beslut samt landstingsstyrelsens reglemente.

Ansvarig nämnd

Landstingsstyrelsen är ansvarig nämnd.

Metod

Uppföljningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med chef samt handläggare inom utredningsenheten. Rapporten är faktakontrollerad av de som intervjuats samt kvalitetssäkrad av landstingets revisionschef.

Granskningens resultat

Styrdokument

Landstingsfullmäktige beslutar om flerårsplan och årliga landstingsplaner. De delar i planerna som avser miljöfrågor finns med som ett fokusområde i flerårsplanen och som ett perspektivmål i landstingsplanen (2018).

Utifrån lagar och föreskrifter har landstingsstyrelsen fastställt en miljöstrategi 2017-2020.

Iakttagelser i den föregående granskningen

I den granskning som genomfördes 2015 var bedömningen att landstinget i stort hade kontroll över vilken lagstiftning som var aktuell och tillämpbar för respektive verksamhet. Vidare var bedömningen att landstingsstyrelsen inte genomförde någon speciell styrning eller kontroll avseende lagefterlevnaden, utan förlitade sig på att landstingets dåvarande divisioner bedrev sin verksamhet i enlighet med gällande lagstiftning samt att eventuella lagöverträdelser sammanställdes och rapporterades av miljöchefen.

Granskningen visade också att nivån på miljöarbetet skilde sig åt inom landstingets olika verksamheter. Alltifrån de verksamheter där miljöfrågor ingår som en naturlig del av verksamheten till verksamheter som arbetar i betydligt mindre utsträckningen med frågor kopplade till miljö. Verksamheterna uppgav att de saknade kompetens och resurser för att kunna bedriva ett ändamålsenligt miljöarbete.

Bedömningen var att den generella avsaknaden av dokumenterade rutiner medförde att miljöarbetet var sårbart och personberoende. Det medförde även att det var svårt för en utomstående att granska miljöarbetets systematik.

I den tidigare genomförda granskningen bedömdes att uppföljningsprocessen inom landstinget var otydlig på övergripande nivå samt att ansvar och roller inom uppföljningsprocessen var otydliga. Det fanns två olika uppföljningsprocesser inom miljöområdet som delvis följde upp samma mål och nyckeltal; uppföljningen av landstingsplanen i tertialuppföljningen och uppföljningen av det miljöpolitiska programmet genom miljöredovisningen. Det konstaterades också att det inte fanns någon tydlig koppling mellan dessa processer. Vidare var bedömningen att både landstingsstyrelsen och verksamheterna till stor del förlitade sig på att miljöenheten säkerställde att miljöarbetet bedrevs på ett systematiskt och korrekt sätt i enlighet med lagar och föreskrifter. Även om detta ansvar formellt

inte låg på miljöenheten. I granskningen konstaterades att den interna kontrollen inom miljöområdet var begränsad i och med att internkontrollarbetet inte omfattar någon övergripande kontroll avseende miljöarbetet.

I granskningen genomfördes en enkät och utifrån svaren var bedömningen att verksamheterna kände till det miljöpolitiska programmet, men att kännedomen skulle kunna vara högre. Inom vissa verksamheter kände endast mindre än varannan svarande person till programmet. Inom verksamheter som arbetar aktivt med miljöfrågor, såsom Landstingsfastigheter, var däremot både kunskapen om landstingets miljöarbete samt uppfattningen om den egna verksamhetens del i landstingets miljöarbete högre bland de svarande.

I granskningen 2015 lämnades följande rekommendationer:

- *Implementera en rutin där landstingets verksamheter, eller miljöenheten, själva genomför kontroller av lagefterlevnaden inom miljöområdet. Idag sker denna kontroll endast genom tillsynsmyndighetens årliga stickprovskontroll av lagefterlevnaden.*
- *Stärk systematiken samt styrningen i landstinget genom att implementera ett certifierat miljöledningssystem. För att ett sådant arbete ska bli lyckosamt är det viktigt med ledningens stöd, mellanchefers engagemang samt att det sätts av tillräckliga resurser.*
- *Se över befintlig uppföljningsprocess och överväg att skapa en gemensam uppföljning av landstingets miljöarbete.*
- *Definiera och dokumentera vilket ansvar och vilken roll som miljöenheten har inom ramen för landstingets miljöarbete då detta är något som saknas idag. Genom att tydligare definiera miljöenhetens roll blir det även tydligare vad som ligger inom divisionernas ansvar och vad miljöenheten ansvarar för.*
- *Kommunicera och förankra divisionernas ansvar vad gäller genomförandet och uppföljningen av det miljöpolitiska programmet samt landstingsplanen på ett tydligare sätt inom organisationen.*

Rapporten översändes till Landstingsstyrelsen (2016-02-18) och landstingsstyrelsen framförde följande svar på rapporten:

När det gäller följsamhet mot lagstiftning och föreskrifter angav landstingsstyrelsen i sitt svar att alla verksamheter inom landstinget, som i lagstiftningen betecknas som miljöfarliga, var identifierade. Tillsammans

med tillsynsmyndigheterna genomfördes årligen en samlad genomgång. Rutiner för egna stickprovskontroller av lagefterlevnad som föreslogs i rapporten, menade styrelsen kunde integreras lämpligen inom ramen för den utvecklade och verksamhetsinterna egenkontrollen.

Avseende systematiskt miljöarbete och uppföljning, ansåg landstingsstyrelsen att utmaningen för framtiden var att utveckla arbetssätt, inom ramen för den förnyelse av organisationen som då pågick, för att säkra fortsatt positiv miljöutveckling. Målet var enligt styrelsen att på ett tydligare sätt integrera rutiner och arbetssätt inom miljöområdet till det landstingsövergripande ledningssystemet. I svaret till revisorerna angavs också att från och med 2017 kommer mål för miljöarbetet att på ett tydligare sätt samordnas med landstingsplaner samt strategidokument. Dessa dokument utgör utgångspunkt för verksamhets- och handlingsplaner. Uppföljningen av miljöarbetet kommer på det sättet att bli tydligare och ansluter därmed till landstingets gemensamma uppföljningsprocess.

Landstingsstyrelsen gjorde bedömningen att kontroll som rör efterlevnad av lagar och regler, efterlevnad i förhållande till interna planer och mål ska presenteras skriftligen eller muntligen för styrelsen alternativt teknikutskottet. Detta gäller även en övergripande riskbedömning. Processerna avseende detta kan utvecklas, förtydligas och samordnas för att på ett bättre sätt erhålla en tydligare avstämningspunkt.

Landstingsstyrelsen framhöll i sitt svar att ansvaret för miljöarbetet följer linjeorganisationen – från landstingsdirektören ned till enhetschefen och att detta var tydligt dokumenterat i aktuella delegeringar och i olika beslut. I takt med att uppföljningen av miljöarbetet alltmer integreras i den gemensamma processen var landstingsstyrelsen förvissad om att ansvarsförhållandena ytterligare kommer att tydliggöras. När det gällde miljöenhetens ansvar och roll menade styrelsen att den befattningsbeskrivning som miljöchefen erhållit av landstingsdirektören kan översättas till att även omfatta miljöenhetens roll och ansvar och att detta kommer att förtydligas i dokumentet som rör egenkontroll inom miljöområdet.

Kännedomen om det miljöpolitiska programmet varierade mellan olika verksamheter. Landstingsstyrelsen menade, att genom att i ökad omfattning fokusera på frågorna vid de periodvisa återkommande uppföljningarna, så kommer kännedomen om landstingets miljöarbete att öka.

Aktuella iakttagelser/bedömningar

Nedan redovisas de iakttagelser som gjorts i den aktuella uppföljande granskningen.

Svar på revisionsfrågor

Finns det en implementerad rutin för genomförande av kontroller av lagefterlevnaden inom miljöområdet?

Riktlinjer för egenkontroll av de verksamheter som regleras av miljölagstiftning har arbetats fram. Detta gäller exempelvis avfallshantering, bassängbad, köldmedium m.m. Riktlinjerna hjälper verksamheterna att fokusera på de delar som är viktiga utifrån miljölagstiftningen och medverkar till att verksamheterna själva kan ta fram verksamhetsanpassade rutiner.

Har det införts ett certifierat miljöledningssystem inom landstinget?

Det har inte införts ett certifierat miljöledningssystem i landstinget. Framtagandet av de ovan nämnda riktlinjerna för egenkontroll kan dock ses som ett sätt att stärka systematiseringen av miljöarbetet och därigenom skapa förutsättningar för en framtida certifiering av ett miljöledningssystem.

Hur ser den aktuella uppföljningsprocessen avseende landstingets miljöarbete ut?

Uppföljningsprocessen av landstingets miljöarbete har utvecklats sedan den föregående granskningen genomfördes. Utgångspunkten är att landstingets miljöavtryck redovisas i årsredovisningen utifrån mätplanens mallar, som bygger på landstingets miljöstrategi. Detta gäller främst för de verksamheter som i miljöstrategin bedömts som kritiska.

Sedan januari 2018 rapporteras även aktiviteter och insatser, inom ramen för landstingsplanens perspektivmål ”Minskat miljöavtryck”, till landstingsstyrelsen i månadsrapporterna.

Det underlagsmaterial som används vid framtagande av rapporter används också vid redovisning till SKL:s nationella sammanställning ”Öppna Jämförelser”.

Har miljöenhetens ansvar och roll i landstingets miljöarbete tydliggjorts?

I miljöstrategin poängteras att ansvaret för landstingets miljöarbete följer linjeorganisationen. Det innebär att varje chef har ansvar för att inom sin egen verksamhet förhålla sig till lagstiftning, landstingsplan samt miljöstrategin. Detta delegerade ansvar till chefer framgår i anställningsavtal och i bilagor till dessa. De verksamhetsplaner som verksamheterna upprättar förutsätts inkludera målområden som anges i miljöstrategin och som anknyter till den verksamhet som bedrivs.

I samband med den organisationsförändring som genomfördes 2017 upphörde Miljöenheten som egen enhet. Miljöhandläggarna placerades i utredningsenheten inom administrativa avdelningen. En konsekvens därav är att miljöarbetet inte längre är synligt i den formella organisationsstrukturen och att miljöarbetet främst bedrivs med hjälp av utarbetade informella strukturer (relationer) som byggts upp genom åren.

Har verksamheternas ansvar, vad gäller uppföljning av miljöstrategin, kommunicerats och förankrats på ett tydligt sätt?

Miljö finns presenterat i både landstingets flerårsplan som ett fokusområde och i landstingsplanen som ett perspektivmål. Ansvar för miljöarbetet följer som nämnts ovan linjeorganisationen. Miljöfrågorna aktualiseras därför i samband med utarbetande av verksamhetsplaner samt vid sammanställning av underlag för månadsrapporter och årsredovisning.

I samband med att miljöstrategin utarbetades och beslutades genomfördes ett antal informationsinsatser med hjälp av olika informationskanaler till exempel riktade utskick, besök på arbetsplatser, information på intranät med mera.

Med utgångspunkt från den beslutade miljöstrategin genomförs aktiviteter regelbundet för att uppmärksamma landstingets miljöarbete och väcka intresse och engagemang hos medarbetare och besökare. Dessa aktiviteter består bland annat av hållbarhetsveckor, miljödagarna och cykelkampanjer.

Sammanfattande bedömning

Vi har i denna uppföljande granskning konstaterat att landstingsstyrelsen vidtagit åtgärder med anledning av de rekommendationer som revisorerna lämnade i sin granskning år 2015.

Det kan noteras att riktlinjer tagits fram för egenkontroll av olika verksamheter, som regleras av miljölagstiftning. Riktlinjerna underlättar för verksamheterna i det pågående arbetet med att ta fram verksamhetsanpassade rutiner.

Processerna kring uppföljningen av landstingets miljöarbete har utvecklats sedan den föregående granskningen genomfördes. Framför allt gäller detta för de verksamheter som i miljöstrategin bedömts som kritiska.

I samband med att miljöstrategin utarbetades och beslutades genomfördes informationsinsatser för att tydliggöra uppföljningsansvaret avseende miljöstrategin. Det kan konstateras att miljö finns med i landstingets flerårsplan (som ett fokusområde) och i landstingsplanen (som ett perspektivmål). Uppföljning av miljöfrågor blir aktuella för verksamheterna

vid såväl utarbetande av verksamhetsplaner som vid sammanställning av underlag för månadsrapporter och årsredovisning.

I denna uppföljande granskning har dock framkommit att det inte har införts ett certifierat miljöledningssystem i landstinget. Framtagandet av riktlinjer för egenkontroll kan dock ses som ett sätt att stärka systematiseringen av miljöarbetet och därigenom skapa förutsättningar för en framtida certifiering av ett miljöledningssystem.

I granskningen har även noterats att det i den nu gällande miljöstrategin har förtydligats att ansvaret för landstingets miljöarbete följer linjeorganisationen.

Sedan granskningen 2015 har Miljöenheten upphört som en egen enhet. Vi ser att det skulle kunna finnas en risk för otydlighet vad gäller ansvaret för det strategiska miljöarbetet inom landstinget. Detta då det inte organisatoriskt finns en tydlig funktion som har ansvar för och arbetar med miljöfrågor utifrån ett landstingsövergripande perspektiv.

Johan Magnusson
Certifierad kommunal yrkesrevisor