Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2014-02-19

LS 1312-1537

Landstingsstyrelsen

LANDSTINGSSTYRELSEN
14-03-04 00018

Yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport 3/2013 – Landstingets styrning av externa utförare i förhållande till Miljöutmaning 2016

Föredragande landstingsråd: Gustav Hemming

Ärendebeskrivning

Landstingsrevisorerna har överlämnat projektrapport 3/2013 – Landstingets styrning av externa utförare i förhållande till Miljöutmaning 2016 till landstingsstyrelsen för yttrande.

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport 3/2013 Landstingets styrning av externa utförare i förhållande till Miljöutmaning 2016 enligt landstingsdirektörens tjänsteutlåtande.

Landstingsrådsberedningens motivering

Landstingets miljöprogram, Miljöutmaning 2016, antogs av Landstingsfullmäktige den 6 december 2011. Miljöprogrammet gäller från 2012 till 2016 och gäller för all landstingsverksamhet, så väl den som bedrivs i egen regi som den som bedrivs av externa utförare.

Miljöutmaning består av tre målområden, klimateffektivt, resurseffektivt och hälsofrämjande. Inom varje målområde finns delmål. Utöver målområdena och delmålen finns ett specifikationsdokument som är ett förtydligande av hur målen ska mätas och redovisas. Specifikationsdokumentet beslutades av landstingsstyrelsen den 23 april 2013.

Specifikationsdokumentet är ett viktigt redskap för uppföljning av målen. Främst för slutredovisningen av Miljöutmaning 2016, men även för de årliga redovisningarna.

Revisorerna pekar i rapporten på ett antal områden där landstingsstyrelsen kan utveckla styrningen mot målen i det miljöpolitiska programmet Miljöutmaning 2016 ytterligare, med fokus på externa utförare som har avtal med hälso- och sjukvårdsnämnden respektive trafiknämnden.

Revisionen lämnar följande rekommendationer:

- Landstingsstyrelsen bör säkerställa överensstämmelse mellan aktuellt miljöpolitiskt program och tillhörande specifikationsdokument, såväl innehållsmässigt som tidsmässigt, i syfte att stärka styrningen.
- Hälso- och sjukvårdsnämnden bör i sin beställarstyrning öka följsamheten till aktuellt miljöpolitiskt program.
- Både hälso- och sjukvårdsnämnden och trafiknämnden bör involveras i den systematiska uppföljningen av målen i det miljöpolitiska programmet.

Landstingsstyrelsen ser positivt på en utveckling med ökad samordning av styrningen och uppföljningen av miljöarbetet. Landstingsstyrelsen strävar också ständigt efter att utveckla styrningen genom avtal med externa utförare. En bättre samordning bör leda till att utförarna ser landstinget som en helhet. Landstingsstyrelsen delar i flera avseenden revisorernas problembild och slutsatser, men vill samtidigt understyrka de kommentarer och synpunkter som förvaltningen lyft fram i yttrandet.

Revisorerna rekommenderar att Landstingsstyrelsen bör säkerställa överensstämmelse mellan aktuellt miljöpolitiskt program och tillhörande specifikationsdokument, såväl innehållsmässigt som tidsmässigt, i syfte att stärka styrningen. Tanken är att miljöprogram och specifikationsdokument ska färdigställas parallellt vid framtagandet av nästa miljöprogram.

Revisorernas bedömning är att landstingets styrning av externa utförare inte är tillräcklig för att målen i miljöprogrammet med säkerhet ska kunna nås fullt ut. Landstingsstyrelsen instämmer i att det i miljöprogrammet finns brister och svårigheter i styrningen genom avtal med externa utförare av vård. Att genom beställarledet få till en väl fungerande styrning via krav i avtal är viktigt, eftersom andel externa utförare är stor.

Ett sätt att öka harmoniseringen till gällande miljöprogram är omförhandling av avtal och kontinuerlig uppdatering av miljökraven i dessa. Landstingsstyrelsen menar att många åtgärder redan genomförs men att detta arbeta också behöver förstärkas.

Revisorerna rekommenderar att både hälso- och sjukvårdsnämnden och trafiknämnden bör involveras i den systematiska uppföljningen av målen i det miljöpolitiska programmet. Trafiknämnden fattade beslut den 11 februari 2014 om att dels uppdra åt förvaltningschefen att tydliggöra avgränsningen av förvaltningens miljöledningssystem så att trafiknämndens arbete omfattas därav och dels att efter varje ”ledningens genomgång” i miljöledningssystemet ordna en informations- eller beslutspunkt om utfallet till trafiknämnden. Detta som åtgärder med anledning av revisorernas rekommendationer.

Yttrande från Hälso- och sjukvårdsnämnden är planerat att behandlas den 4 mars 2014.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 3 februari 2014
Landstingsrevisorernas projektrapport 3/2013 – Landstingets styrning av externa utförare i förhållande till Miljöutmaning 2016

Torbjörn Rosdahl

Gustav Hemming

Kristoffer Tamsons

Landstingsstyrelsens förvaltning
Tillväxt, miljö och regionplanering

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2014-02-03

LS 1312-1537

Handläggare:
Fredrik Rangstedt

Ankom
Stockholms läns landsting
2014 -02- 06
Dnr LS1312-1537
Rotel VII

Landstingsstyrelsen

Yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport 3/2013 – Landstingets styrning av externa utförare i förhållande till Miljöutmaning 2016

Ärendebeskrivning

Landstingsrevisorerna har överlämnat projektrapport 3/2013 – Landstingets styrning av externa utförare i förhållande till Miljöutmaning 2016 till landstingsstyrelsen för yttrande.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 3 februari 2014
Landstingsrevisorernas projektrapport 3/2013 – Landstingets styrning av externa utförare i förhållande till Miljöutmaning 2016

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport 3/2013 Landstingets styrning av externa utförare i förhållande till Miljöutmaning 2016 enligt landstingsdirektörens tjänsteutlåtande.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Revisorerna pekar i rapporten på ett antal områden där landstingsstyrelsen skulle kunna utveckla styrningen mot målen i det miljöpolitiska programmet Miljöutmaning 2016 ytterligare, med fokus på externa utförare som har avtal med hälso- och sjukvårdsnämnden respektive trafiknämnden. Förvaltningen ser positivt på en utveckling med ökad samordning av styrningen och uppföljningen av miljöarbetet. En tydlig rollfördelning och bra samordning borgar för att respektive förvaltnings

specialistkompetens kompletterar varandra och att målen i miljöprogrammet nås. Samordningen bör också leda till att utförarna ser landstinget som en helhet. Förvaltningen delar i flera avseenden revisorernas problembild och slutsatser, men vill också framföra några kommentarer och synpunkter.

Bakgrund
Granskningen omfattar landstingets styrning mot målen i det miljöpolitiska programmet med fokus på externa utförare som har avtal med hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN) respektive trafiknämnden (TN), samt vilka förutsättningar landstingsstyrelsen skapar för detta arbete, och hur respektive nämnd tar ansvar för miljöstyrningen.

Revisorerna skriver bland annat:
"Miljöutmaning 2016 är ett ambitiöst miljöpolitiskt program, där syftet är att minska miljöpåverkan från *all* landstingsfinansierad verksamhet, oavsett regi. Revisorernas samlade bedömning är att landstingets styrning, från övergripande landstingsnivå via beställarnämnderna ut till de externa utförarna, för närvarande inte är tillräcklig för att målen i miljöprogrammet med säkerhet ska kunna nås fullt ut. Miljöprogrammets påverkan på de externa utförarna blir i realiteten begränsad. Revisorerna vill särskilt framhålla att landstingsstyrelsen, i syfte att skapa tillfredställande förutsättningar för att omsätta miljöprogrammet i styrningen av externa utförare, bör säkerställa överensstämmelsen mellan aktuellt miljöpolitiskt program och tillhörande specifikationsdokument, såväl innehållsmässigt som tidsmässigt. Redovisningskraven i det nuvarande specifikationsdokumentet speglar inte Miljöutmaning 2016 i sin helhet och dess sena publicering har bidragit till fördröjning av kravställning i avtal med utförare."

Revisionen lämnar följande rekommendationer:

- Landstingsstyrelsen bör säkerställa överensstämmelse mellan aktuellt miljöpolitiskt program och tillhörande specifikationsdokument, såväl innehållsmässigt som tidsmässigt, i syfte att stärka styrningen.
- Hälso- och sjukvårdsnämnden bör i sin beställarstyrning öka följsamheten till aktuellt miljöpolitiskt program.
- Både hälso- och sjukvårdsnämnden och trafiknämnden bör involveras i den systematiska uppföljningen av målen i det miljöpolitiska programmet.

Överväganden
Landstingets styrning av externa utförare är en av de avgörande framgångsfaktorerna för att minska landstingets miljöpåverkan och nå målen i landstingets miljöpolitiska program. Det är därför betydelsefullt att landstingsrevisorerna har granskat detta och det är ett angeläget innehåll som presenteras i projektrapporten. Förvaltningen noterar revisorernas problembild och slutsatser, men vill också tillföra kommentarer och synpunkter.

Revisorernas bedömning är att landstingets styrning av externa utförare inte är tillräcklig för att målen i miljöprogrammet med säkerhet ska kunna nås fullt ut. Förvaltningen instämmer i att det i miljöprogrammet finns målformuleringar som landstinget sannolikt inte uppnår i alla delar, i synnerhet beträffande externa utförare av vård. Att genom beställarledet få till en väl fungerande styrning via krav i avtal anser förvaltningen vara av största vikt, eftersom andelen externt producerade tjänster ökar.

Revisorerna menar också att miljöprogrammets påverkan på externa utförare blir begränsad. Förvaltningen delar den uppfattningen och att detta framför allt gäller för delar av den landstingsfinansierade privata vården – till exempel tandvård och primärvård i privat regi. De miljökrav hälso- och sjukvårdsförvaltningen (HSF) ställer på alla vårdgivare utgår från strategidokumentet ”Vårdgivarnas miljöinsatser”. Dokumentet är viktigt i arbetet med att ställa miljökrav i vårdavtal, i synnerhet för de privata vårdgivarna som inte har krav via landstingets ägarstyrning att nå miljömålen. Genom en fortsatt dialog med HSF kan ytterligare stöd ges för att beställare ställer relevanta miljökrav utifrån det miljöpolitiska programmet, gärna med ”Vårdgivarnas miljöinsatser” som verktyg, till alla vårdverksamheter, oavsett regi, och att rapportering av miljömålsuppfyllelse i framtiden i högre utsträckning går genom HSF.

Förvaltningen instämmer i att ytterligare åtgärder kan göras för att öka följsamheten till aktuellt miljöpolitiskt program. En försvårande omständighet när det gäller vårdavtal ligger i att de oftast löper under 4-7 år. Om avtalen inte ligger i fas med perioden för gällande miljöprogram är det svårt för HSF att hinna få in nya krav i avtalen. Ett initiativ som har tagits i den riktningen är den miljöindikatorgrupp kopplad till sjukhusavtalen som har skapats med deltagare från ingående vårdverksamheter och miljöresurser från HSF och LSF samt avtalsrepresentanter från HSF. Gruppens syfte är att enligt motsvarande

arbetssätt som för kvalitetsindikatorer arbeta fram förslag till miljöindikatorer inför avtalsskrivande. En ytterligare faktor som skulle öka harmoniseringen till gällande miljöprogram är omförhandling av avtal och kontinuerlig uppdatering av miljökraven i dessa.

Revisorerna framhåller att specifikationsdokumentets sena publicering har bidragit till fördröjning av kravställning i avtal med utförare. Förvaltningen förstår att det fanns osäkerheter kring tolkning och tillämpning av miljöprogrammet fram till dess specifikationsdokumentet beslutades. Samtidigt menar förvaltningen att kravställning i avtal med utförare inte förutsätter ett beslutat specifikationsdokument. Miljöprogrammet innehåller tydliga målformuleringar och gäller från att det är beslutat i landstingsfullmäktige. Specifikationsdokumentet innehåller riktlinjer för redovisning av miljömålen. Det är därför förvaltningens uppfattning att det i praktiken ändå hade gått att få med nödvändiga miljökrav innan specifikationsdokumentet beslutades.

Revisorerna rekommenderar landstingsstyrelsen att säkerställa överensstämmelse mellan miljöprogrammet och tillhörande specifikationsdokument i syfte att stärka styrningen. Förvaltningen tolkar det som att revisorerna, i nästa miljöprogram, vill se specificeringar av målen redan i samband med beslut om själva miljöprogrammet och att ansvar och "ägandet av" dessa då är helt förankrade inom HSN och TN.

Förvaltningen instämmer i att det kan vara lämpligt om miljöprogram och specifikationsdokument färdigställs parallellt. Tanken är att så ska ske vid framtagandet av nästa miljöprogram. Förvaltningen kan också föreställa sig att, vad angår nu gällande dokument, vissa enskilda aktiviteteter inte initierades, i avvaktan på specifikationsdokumentet. Samtidigt betyder inte det att landstingets miljöarbete stod stilla fram till dess att specifikationsdokumentet beslutades, utan tvärtom. Det beror bland annat på att innebörden av målformuleringarna i miljöprogrammet ändå är relativt tydlig, eftersom delar av programmet var en fortsättning på arbetet enligt föregående miljöprogram. Det är också så att delar av miljöprogrammet var så kallade utredningsmål, där målet var att inledningsvis utreda och först därefter fastställa hur höga mål som ska ställas.

Det är också viktigt att komma ihåg att förvaltningar och bolag har miljöledningssystem, certifierade enligt ISO 14001, och att det innebär en drivkraft för verksamheterna att "översätta" miljöprogrammets

målformuleringar till lokalt anpassade miljömål, oavsett specifikationsdokument. Dessa måste inte nödvändigtvis följa hur den övergripande miljöredovisningen för hela landstinget görs. Landstingsrevisorerna konstaterar att det av specifikationsdokumentet inte framgår tydligt hur uppföljningen av miljöprogrammet i praktiken görs. Detta stämmer så tillvida att specifikationsdokumentet inte är en arbetsbeskrivning och det var inte heller syftet. Dock kan det vara en god idé att beakta inför nästa miljöprogram, att en mer detaljerad beskrivning av miljöredovisningsprocessen kan ingå i specifikationsdokumentet då detta skulle kunna göra redovisningen mer transparent.

Landstingsrevisorerna menar också att det är oklart om, och i så fall hur ofta, en samlad bild av de interna och externa utförarnas bidrag till målet kan visas. Där vill förvaltningen först hänvisa till att en samlad (komplett) redovisning enligt specifikationsdokumentet görs vid slutredovisning av programmet, och att en liknande redovisning görs årligen i landstingets miljöredovisning. Förvaltningen vill också understryka att landstinget har flera "verktyg" för att styra miljöarbetet såsom lokala och centrala projekt, kompetensgrupper, kommunikation, utbildningar med mera. Dessa riktar sig även till externa utförare med syfte att höja kompetensen och stötta all landstingsfinansierad verksamhet i genomförandet av miljöprogrammet.

Revisorerna vill även se att HSN och TN involveras mer i den löpande uppföljningen av miljömålen. Förvaltningen ser positivt på en utveckling med ökad samordning av styrningen och uppföljningen av miljöarbetet. En tydlig rollfördelning och bra samordning borgar för att respektive förvaltnings specialistkompetens kommer till sin rätt genom att de kompletterar varandra. Samordningen bör också leda till att utförarna ser landstinget som en helhet.

Förvaltningen vill avslutningsvis framhålla att man givetvis delar revisorernas uppfattning om att en ökad tydlighet kring mål och styrning är eftersträvansvärd. Samtidigt är det viktigt att poängtera att landstingets miljöarbete ska vara banbrytande och att denna möjlighet begränsas om man endast tillåter sig att formulera mål som flera år i förväg, och i alla dess detaljer, går att helt överblicka och tydligt beskriva.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet har inga ekonomiska konsekvenser.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör

Peter Haglund
Direktör SLL Tillväxt, miljö och regionplanering

PROJEKTRAPPORT NR 3/2013

Ankom
Stockholms läns landsting
2013 -12- 03
Dnr. LS 1312-1537

Landstingets styrning av externa utförare i förhållande till Miljöutmaning 2016

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Revisorsgrupp I
2012 års revisorer

2013-11-28

Diarienummer:
RK 201305-0037

Landstingsstyrelsen

Projektrapport 3/2013
Landstingets styrning av externa utförare i förhållande till Miljöutmaning 2016

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade på möte 2013-11-28 överlämna rapporten till landstingsstyrelsen för yttrande senast 2014-02-24.

Miljöutmaning 2016 är ett ambitiöst miljöpolitiskt program, där syftet är att minska miljöpåverkan från *all* landstingsfinansierad verksamhet, oavsett regi. Programmet sträcker sig fram till årsskiftet 2016/2017, då målen förväntas uppnås.

Revisorernas samlade bedömning är att landstingets styrning, från övergripande landstingsnivå via beställarnämnderna ut till de externa utförarna, för närvarande inte är tillräcklig för att målen i miljöprogrammet med säkerhet ska kunna nås fullt ut. Miljöprogrammets påverkan på de externa utförarna blir i realiteten begränsad.

Revisorerna vill särskilt framhålla att landstingsstyrelsen, i syfte att skapa tillfredställande förutsättningar för att omsätta miljöprogrammet i styrningen av externa utförare, bör säkerställa överensstämmelsen mellan aktuellt miljöpolitiskt program och tillhörande specifikationsdokument, såväl innehållsmässigt som tidsmässigt. Redovisningskraven i det nuvarande specifikationsdokumentet speglar inte Miljöutmaning 2016 i sin helhet och dess sena publicering har bidragit till fördröjning av kravställning i avtal med utförare.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Kenneth Strömberg
ordförande

Agneta Fohlström
sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
Fax: 08-737 53 50
E-post: landstingsrevisorerna@rev.sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 23 21 00 - 0016
www.sll.se/rev

Besök oss: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Revisorsgrupp II | 2013-11-28 | *Diarienummer:* RK 201305-0037

Hälso- och sjukvårdsnämnden

Projektrapport 3/2013
Landstingets styrning av externa utförare i förhållande till Miljöutmaning 2016

Revisorerna i revisorsgrupp II beslutade på möte 2013-11-28 att överlämna rapporten till Hälso- och sjukvårdsnämnden för yttrande senast 2014-02-24.

Miljöutmaning 2016 är ett ambitiöst miljöpolitiskt program, där syftet är att minska miljöpåverkan från *all* landstingsfinansierad verksamhet, oavsett regi. Programmet sträcker sig fram till årsskiftet 2016/2017, då målen förväntas uppnås.

Revisorernas samlade bedömning är att landstingets styrning, från övergripande landstingsnivå via beställarnämnderna ut till de externa utförarna, för närvarande inte är tillräcklig för att målen i miljöprogrammet med säkerhet ska kunna nås fullt ut. Miljöprogrammets påverkan på de externa utförarna blir i realiteten begränsad. Inom hälso- och sjukvårdsnämnden är detta särskilt påtagligt.

Till hälso- och sjukvårdsnämnden vill revisorerna särskilt framhålla att nämnden, för att stärka sitt bidrag till måluppfyllelsen, i beställarstyrningen bör öka följsamheten till aktuellt miljöpolitiskt program, samt i större utsträckning än idag ta del i den systematiska uppföljningen av målen i det miljöpolitiska programmet.

I övrigt hänvisas till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Göran Hammarsjö
ordförande

Rikard Lindqvist
sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
Fax: 08-737 53 50
E-post: landstingsrevisorerna@rev.sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 23 21 00 - 0016
www.sll.se/rev

Besök oss: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Revisorsgrupp III | 2013-11-28 | *Diarienummer:* RK 201305-0037

Trafiknämnden
AB Stor-Stockholms Lokaltrafik (SL)

Projektrapport 3/2013
Landstingets styrning av externa utförare i förhållande till Miljöutmaning 2016

Revisorerna i revisorsgrupp III beslutade 2013-11-28 att överlämna rapporten till trafiknämnden (TN) och AB Stor-Stockholms Lokaltrafik (SL) för yttrande senast 2014-02-24.

Miljöutmaning 2016 är ett ambitiöst miljöpolitiskt program, där syftet är att minska miljöpåverkan från *all* landstingsfinansierad verksamhet, oavsett regi. Programmet sträcker sig fram till årsskiftet 2016/2017, då målen förväntas uppnås.

Revisorernas samlade bedömning är att landstingets styrning, från övergripande landstingsnivå via beställarnämnderna ut till de externa utförarna, för närvarande inte är tillräcklig för att målen i miljöprogrammet med säkerhet ska kunna nås fullt ut. Miljöprogrammets påverkan på de externa utförarna blir i realiteten begränsad.

Till trafiknämnden och SL vill revisorerna framföra att nämnden och styrelsen förefaller omsätta miljöprogrammet i styrningen av externa utförare på ett i stort tillfredställande sätt. Revisorerna vill dock framhålla att trafiknämnden och SL bör involveras i den systematiska uppföljningen av målen i det miljöpolitiska programmet.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen justeras omedelbart.

Gunilla Jerlinger
ordförande

Anette Carlstedt
sekreterare

Landstingsrevisorerna
Box 22230
104 22 Stockholm

Telefon: 08-737 25 00
Fax: 08-737 53 50
E-post: landstingsrevisorerna@rev.sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 23 21 00 - 0016
www.sll.se/rev

Besök oss: Hantverkargatan 25 B, T-bana Rådhuset

INNEHÅLL

1 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER 4

1.1 Analys och slutsatser 4
1.2 Rekommendationer 5

2 UTGÅNGSPUNKTER FÖR GRANSKNINGEN 6

2.1 Motiv till granskningen 6
2.2 Revisionsfråga 6
2.3 Avgränsning och bedömningsgrunder 6
2.4 Metod 7

3 GRANSKNINGENS IAKTTAGELSER/BEDÖMNINGAR 7

3.1 Landstingsstyrelsens övergripande miljöstyrning 8
3.2 De granskade beställarorganisationernas miljöstyrning 9
3.2.1 Hälso- och sjukvårdsnämnden 9
3.2.2 Trafiknämnden 9

Bilagor:

- **Bilaga 1** Målen i miljöutmaning 2016
- **Bilaga 2** Granskade avtal inom trafikförvaltningen och hälso- och sjukvårdsförvaltningen
- **Bilaga 3** *Är landstingets styrning av externa utförare tillräcklig för att nå målen i Miljöutmaning 2016?* Goodpoint AB

1 Slutsatser och rekommendationer

Revisionen har granskat landstingets styrning mot målen i det miljöpolitiska programmet Miljöutmaning 2016[1] (MU 2016) med fokus på externa utförare, som har avtal med hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN) respektive trafiknämnden (TN). Vilka förutsättningar landstingsstyrelsen (LS) skapar för detta arbete, samt hur respektive nämnd tar ansvar för miljöstyrningen har granskats.

Landstinget har gjort framsteg i miljöarbetet genom ett målinriktat arbete under en rad år[2]. Under den tiden har driften av den verksamhet landstinget ansvarar för i allt större utsträckning överförts till externa utförare. MU 2016 är ett ambitiöst miljöpolitiskt program[3], där syftet är att minska miljöpåverkan från *all* landstingsfinansierad verksamhet, oavsett regi. Programmet sträcker sig fram till årsskiftet 2016/2017, då målen förväntas uppnås.

Den samlade bedömningen är att landstingets styrning, från övergripande landstingsnivå via beställarnämnderna ut till de externa utförarna, för närvarande inte är tillräcklig för att målen i miljöprogrammet med säkerhet ska kunna nås fullt ut – det vill säga att det sammanlagda resultatet av både de egna producerande enheterna och de beställda tjänsterna visar på måluppfyllelse. Miljöprogrammets påverkan på de externa utförarna blir i realiteten begränsad. Inom hälso- och sjukvårdsnämnden är detta särskilt påtagligt. I vilken utsträckning en samlad bild av de interna och externa utförarnas bidrag till målen faktiskt kan visas, när uppföljningen sammanställs, är oklart.

1.1 Analys och slutsatser

Det specifikationsdokument som LS fastställt[4] har en central betydelse för vilka miljömål som nämnderna fokuserar på, då det anger mål som ska följas upp och hur de ska återrapporteras. Specifikationsdokumentet tar därigenom i praktiken till stor del över styrningen från miljöprogrammet, och beställarorganisationerna väntar in specifikationsdokumentet, när de planerar sin miljöstyrning.

Vissa mål har genom uppföljningskraven i specifikationsdokumentet begränsats till att endast gälla landstingsägd verksamhet, eller verksamhet som bedrivs i landstingsägda lokaler. Detta ger ett målgap i förhållande till miljöprogrammet, som gäller all landstingsfinansierad verksamhet.

Inom HSN ökas skillnaden ytterligare mellan miljöprogrammet och den faktiska styrningen, då förvaltningens interna styrdokument för miljökravställning[5] inte helt speglar målen, som HSN förväntas rapportera enligt specifikationsdokumentet. I det operativa avtalsarbetet kan ytterligare sållning av målen ske, då styrdokumentet inte alltid används.

Miljöprogrammets påverkan på externa utförare blir dessutom i realiteten tidsförskjuten. På grund av beställarorganisationernas avtalsstyrning och avtalens längd är det ofta äldre miljöprogram, istället för det aktuella, som

[1] LS 1010-0851, beslutat i LF 2011-12-06 gäller 2012-2016
[2] Det första miljöpolitiska programmet kom i början av 1990-talet.
[3] Landstingets sjätte miljöprogram
[4] *Specificering av målen i Miljöutmaning 2016* LS 1301-0039
[5] *Vårdgivarnas miljöinsatser-sammanställning av beställarens miljökrav*

avspeglas i gällande avtal. Att specifikationsdokumentet fastställdes först ca 16 månader efter att miljöprogrammet börjat gälla orsakar ytterligare fördröjning av måluppfyllelsen.

Det är svårt att via specifikationsdokumentet utläsa vilken uppföljning av olika utförare som ska ske för att säkerställa måluppfyllelse. Hur uppföljningen i praktiken görs är därför inte helt transparent. Flera olika uppgiftslämnare förekommer, särskilt för utförarna inom sjukvården. Om, och i så fall hur ofta, en samlad bild av de interna och externa utförarnas bidrag till målet kan visas är oklart.

HSN:s roll som beställare behöver bli tydligare, när det gäller att ställa miljökrav och följa upp landstingets miljömål. Rollfördelningen gentemot utförarna behöver tydliggöras mellan LSF och HSF utifrån respektive uppdrag.

Revisionen har i granskningen varken kunnat se att HSN eller TN involverats i en systematisk uppföljning med riskbedömning avseende avvikelser mot målen i Miljöutmaning 2016. Detta kan skapa en risk för att prioriteringsbeslut som bör tas av nämnderna istället tas av respektive förvaltning

Sammanfattningsvis bedömer revisionen att LS i sin övergripande styrning inte skapar helt tillfredställande förutsättningar för beställarnämnderna att omsätta miljöprogrammet i styrningen av externa utförare. Exempel på detta är dels att specifikationsdokumentets redovisningskrav inte speglar MU 2016 i sin helhet och dels sen publicering av dokumentet, vilket bidrar till både fördröjd och låg kravställning i avtal med utförare. Uppföljningsförfarandet bidrar dessutom till otydlighet kring ansvar och styrning. Det är oklart i vilken utsträckning en samlad bild av de interna respektive externa utförarnas måluppfyllelse faktiskt kan visas.

Vidare bedömer revisionen att HSN inte omsätter miljöprogrammet i styrningen av externa utförare på ett helt tillfredsställande sätt. Mångfalden och variationen av miljömognad bland det stora antalet vårdgivare komplicerar sannolikt miljöstyrningen i avtalen. Sambandet mellan MU 2016:s förväntningar om miljöprestanda och HSN:s miljörelaterade avtalsstyrning kan dock inte bedömas som tillräcklig. I syfte att öka överensstämmelsen behöver implementeringen av miljöstyrningsprocessen stärkas.

Vad gäller TN bedömer revisionen att nämnden omsätter miljöprogrammet i styrningen av externa utförare på ett i stort tillfredställande sätt, men att utrymme för förbättring finns, bl.a. när det gäller nämndens involvering i det systematiska uppföljningsarbetet avseende målen i MU 2016.

1.2 Rekommendationer

Revisionen lämnar följande rekommendationer:

- Landstingsstyrelsen bör säkerställa överensstämmelse mellan aktuellt miljöpolitiskt program och tillhörande specifikationsdokument, såväl innehållsmässigt som tidsmässigt, i syfte att stärka styrningen.

- Hälso- och sjukvårdsnämnden bör i sin beställarstyrning öka följsamheten till aktuellt miljöpolitiskt program.

- Både hälso- och sjukvårdsnämnden och trafiknämnden bör involveras i den systematiska uppföljningen av målen i det miljöpolitiska programmet.

2 Utgångspunkter för granskningen

2.1 Motiv till granskningen

Driften av den verksamhet landstinget ansvarar för har i allt större utsträckning överförts till externa utförare. MU 2016 syftar till att minska miljöpåverkan från *all* landstingsfinansierad verksamhet, oavsett regi. Landstingets största beställarnämnder är trafiknämnden och hälso- och sjukvårdsnämnden. All drift och underhåll av trafiken utförs idag av externa entreprenörer, som styrs via avtal. När det gäller sjukvården stod den externt producerade vården 2012 för drygt 30 % av de totala vårdkostnaderna. En väl fungerande beställarstyrning, där miljöutmaningen omsätts i relevanta kravställningar på utförarna, är en förutsättning för att målen i MU 2016 ska nås. Vidare behöver den landstingsövergripande styrningen på miljöområdet skapa goda förutsättningar för detta arbete.

2.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

- Är landstingets beställarstyrning tillräcklig för att nå målen i Miljöutmaning 2016?

Frågan kan brytas ned i följande delfrågor:

- Omsätts miljöprogrammet i styrningen av externa utförare (beställarstyrningen) på ett tillfredsställande sätt?
- Inkluderas trafiknämnden och hälso- och sjukvårdsnämnden i miljöarbetet i tillräcklig omfattning?
- Bidrar landstingsstyrelsen till att underlätta implementeringen av miljöprogrammet i beställarstyrningen?

2.3 Avgränsning och bedömningsgrunder

I syfte att besvara revisionsfrågan har projektet avgränsats till att fokusera på LS samt TN och HSN, de två största beställarnämnderna. Revisionen konstaterade i delrapport 2013[6] att TN och SL fortfarande till stora delar har samma uppdrag och att nämndens resp. styrelsens s.k. revisionsansvar[7] till största delen inte kan särskiljas. Iakttagelser, bedömningar och rekommendationer i denna delrapport riktar sig därför, om inget annat anges, till såväl nämnden som till SL:s styrelse eftersom verksamheten i stort sammanfaller. I rapporten används genomgående TN, eftersom arbetet i praktiken utförs av nämnden och dess förvaltning.

Bedömningsgrunder i granskningen utgörs av:

- Landstingets miljöpolitiska program *Miljöutmaning 2016*
- *Specificering av målen i Miljöutmaning 2016* (samtidigt som detta dokument också granskas)

Enligt landstingets miljöpolitiska program, MU 2016, ska landstinget utföra sitt uppdrag på ett sätt som är klimateffektivt och resurseffektivt samt bedriva

[6] Delrapport årlig granskning 2013 Trafiknämnden (RK 201305-0033) och AB Stor-Stockholms lokaltrafik (RK 201305-0032)

[7] Revisionsansvaret innebär att ledamöterna ansvarar inför fullmäktige för hur de själva, deras anställa och andra uppdragstagare genomför verksamheten.

ett hälsofrämjande miljöarbete. Programmet innehåller 16 delmål, som är fördelade på tre målområden (bilaga 1).

I programmet ges uttryck för att syftet är att minska miljöpåverkan från *all* landstingsfinansierad verksamhet, oavsett regi. "Målen i miljöprogrammet är uppnådda när det sammanlagda resultatet av både de egna producerande enheterna och de beställda tjänsterna visar på måluppfyllnad."

Landstingets beställarorganisationer har i uppdrag att säkerställa att målen i miljöprogrammet formuleras om till krav i avtal. De ansvarar också för att följa upp och rapportera hur kraven uppfylls. Varje förvaltning och bolag har ansvar för att se till att det finns en ändamålsenlig miljöorganisation och att relevanta miljömål arbetas in i verksamhetsplanerna och följs upp. Landstingets centrala miljöavdelning samordnar miljöarbetet för landstinget som helhet samt har ansvar för att stödja kunskapsutvecklingen inom miljöområdet.

Specificering av målen i Miljöutmaning 2016
I tillägg till Miljöutmaning 2016 finns ett specifikationsdokument, som fastställdes av Landstingsstyrelsen 2013-04-23. Dokumentet förtydligar hur målen i miljöprogrammet ska mätas och redovisas, samt vilka förvaltningar/bolag som förväntas rapportera.

2.4 Metod

Granskningen omfattar LS:s roll i beställarstyrningen utifrån Miljöutmaning 2016, samt en studie av hur miljöstyrningen via avtal inom beställarnämnderna TN och HSN genomförs. Fokus har varit att utifrån miljöprogrammet se hur avtalskraven tas fram, formuleras och följs upp, samt vilka resurser/ vilken kompetens respektive förvaltning förfogar över för att genomföra detta arbete. Hur nämnderna involverats i arbetet har också undersökts. Dessutom har en jämförelse mellan MU 2016 och specifikationsdokumentet gjorts.

De styrande dokument som har störst betydelse för miljöstyrningen har granskats, och intervjuer med nyckelpersoner för miljöstyrningen inom landstingsstyrelsens förvaltning (LSF), trafikförvaltningen (TF) och hälso- och sjukvårdsförvaltningen (HSF) har genomförts. Utifrån stickprov har miljökrav i avtal, förfrågningsunderlag och andra dokument gällande upphandlingar inom TF och HSF granskats. Stickproven täcker ett representativt urval av avtal med externa utförare inom respektive förvaltning - sju avtal inom TF och sex inom HSF (bilaga 2). Granskade avtal har stämts av mot miljömålen i Miljöutmaning 2016 respektive specifikationsdokumentet.

Granskningen av hur nämnderna involveras i miljöarbetet har gjorts utifrån intervjuer med tjänstemän inom HSF respektive TF samt genomgång av protokoll från nämndsammanträden.

Projektledare vid revisionskontoret har varit Britt-Marie Erlandsson. Granskningen har genomförts i samverkan med Goodpoint AB. Karin Eduards har varit resursperson och medarbetare i förstudien.

3 Granskningens iakttagelser/bedömningar

I den bifogade konsultrapporten (bilaga 3) lämnas en utförlig redogörelse av konsultens iakttagelser och gjorda bedömningar i samband med granskningen.

Nedan följer en sammanfattning av det som revisionskontoret särskilt tagit fasta på, i viss mån kompletterat med kommentarer.

3.1 Landstingsstyrelsens övergripande miljöstyrning

Granskningen visar att det är den vägledning, som tagits fram för att förtydliga hur miljömålen ska mätas och redovisas, *Specificering av målen i Miljöutmaning 2016* (det s.k. specifikationsdokumentet), som i stor utsträckning definierar hur landstingets utförare kravställs. Förvaltningarna ser dokumentet som styrande. Detta riskerar att leda till en begränsning av det miljöpolitiska programmet, då vissa mål genom uppföljningskraven i specifikationsdokumentet har snävats in till att gälla endast landstingsägd verksamhet, eller verksamhet som bedrivs i landstingsägda lokaler, i stället för all landstingsfinansierad verksamhet. Förvaltningar/ bolag kan också uppfatta att endast delmål som de ombeds rapportera, är mål som verksamheten och dess utförare omfattas av.

I realiteten följs måluppfyllelsen för de olika delmålen upp på varierande sätt via olika uppgiftslämnare som anges i specifikationsdokumentet. Uppgiftslämnare är inte per definition den som ansvarar för att ett mål nås, det vill säga beställaren eller utföraren av den aktuella verksamheten. Det kan t.ex. istället vara LSF, som samlar in information avseende olika utförare från olika informanter, som exempelvis Apoteket när det gäller leverans av anestesigas (delmål 4). Revisionen inser att uppföljningen av miljömålen är behäftad med praktiska svårigheter, men förfarandet bidrar till otydlighet kring ansvarsförhållanden och styrning.

Det är också svårt att via specifikationsdokumentet alltid utläsa vilka mål respektive utförare i praktiken följs upp mot. Enligt uppgift ska dock de verksamheter som har störst miljöpåverkan inom respektive delmål täckas in av uppföljningen. Hur ofta en samlad bild av de interna respektive externa utförarnas bidrag till målet faktiskt kan visas är oklart.

När det gäller HSN ges rekommendationen i specifikationsdokumentet att följa dokumentets avgränsningar som vägledning för att prioritera hur miljökrav ska ställas i vårdavtal. Detta har bidragit till att mycket få miljömål kravställs i avtalen med vårdgivarna, eftersom HSF helt eller delvis i specifikationsdokumentet undantas från uppföljning av flera relevanta mål. Bl.a. förväntas de interna vårdgivarna, sjukhusen och SLSO, rapportera direkt till landstingsstyrelsens förvaltning (SLL-TMR). Detta tycks gälla HSN i större utsträckning än TN, som oftare ska agera uppgiftslämnare för "sina" utförare.

En komplikation, när det gäller implementeringen av miljöprogrammet i de granskade verksamheterna, är tidsfördröjningen. I båda fallen handlar det om avtalsstyrda verksamheter, i vissa fall med avtal som löper över relativt lång period, och där arbetet med att ta fram avtalen i sin tur kan ha pågått under minst ett par år. Detta medför en eftersläpning i kravställandet, som kan bli avsevärd. Mot bakgrund av ovanstående späder det senkomna specifikationsdokumentet (som fastställdes ca 16 månader efter att MU 2016 börjat gälla) på fördröjningen ytterligare.

Utan att, inom ramen för detta projekt, särskilt ha granskat det nätverks- och utbildningsstöd som LS ger, är vårt intryck att det ger ett positivt bidrag till miljöstyrningen. Att alla verksamheter alltid deltar på lika villkor oavsett om

man är beställare eller utförare (interna såväl som externa) kan dock bidra till otydlighet i styrningen för beställarorganisationernas del.

3.2 De granskade beställarorganisationernas miljöstyrning

3.2.1 Hälso- och sjukvårdsnämnden

HSF:s interna styrdokument med miljökrav för olika avtalsområden[8] speglar inte helt specifikationsdokumentet. Det interna styrdokumentet används inte heller alltid vid framtagning av avtalen med vårdgivarna. De granskade avtalen har, utöver ett generellt avtalsvillkor om att leverantören ska följa det gällande miljöprogrammet, mycket få preciserade miljökrav, som kan kopplas till MU 2016. Detta motiveras av förvaltningen med ett uppdrag från nämnden att minska antalet krav i avtalen. Revisionen har dock inte kunnat finna något dokumenterat beslut från HSN med innebörden att begränsa antalet ställda miljökrav i upphandlingar.

Förvaltningen har ett system för miljöstyrning av upphandlingsprocessen. Miljöfrågorna har dock svårt att ta plats i avtalsarbetet, och kommer ofta in sent i processen. När det gäller specialistkompetens på miljöområdet förlitar sig HSF i stor utsträckning på stöd från landstingets centrala miljöavdelning, SLL-TMR. Denna hantering innebär att HSN:s roll i beställarstyrningen vad gäller miljöområdet kan bli otydlig.

Inom granskningen har det inte framkommit att omförhandlingar av avtal eller uppdatering av kraven med koppling till nya miljöprogram förekommer, trots att det är teoretiskt möjligt.

Det har inte presenterats ett underlag, som visar att HSN har varit involverad i en systematisk uppföljning av målen i Miljöutmaning 2016, där nämnden tagit del av resultat och eventuella risker för, och hantering av, avvikelser. Detta skapar en risk för att prioriteringsbeslut som bör tas av nämnden istället tas på förvaltningsnivå.

3.2.2 Trafiknämnden

Miljökraven/ målen tycks inte ha dragits ned inom TN på samma sätt som inom HSN. TN har i stort integrerat miljöstyrningen i upphandlingsprocessen. Miljökrav och specialistkompetens inom miljö kommer in tidigt i processen under förstudiefasen, vilket säkerställer att de krav som ställs är relevanta och följer landstingets miljöprogram. Dock är kraven i de gällande avtalen till stor del ställda utifrån det tidigare miljöprogrammet, Miljö steg 5, mest på grund av de långa avtalstiderna. Så vitt revisionen kan bedöma har inte någon omförhandling av miljökraven, kopplad till nytt miljöprogram, ägt rum i de granskade avtalen.

Förvaltningen besitter en relativt omfattande specialistkompetens inom miljöområdet som förstärks med inhyrda miljökonsulter inom bygg- och anläggningsprojekten/-programmen. Inom trafikverksamheten är situationen en annan och linjepersonalen, utan särskild miljökompetens, har i stor utsträckning ansvar för den operativa miljöstyrningen gentemot utförarna. Svaga punkter avseende uppföljning har identifierats. Internt förbättringsarbete har genomförts, med hjälp av förvaltningens miljöspecialister, och en rutin har nyligen tagits fram.

[8] *Vårdgivarnas miljöinsatser-sammanställning av beställarens miljökrav*

Det har inte presenterats ett underlag, som visar att TN har varit involverad i en systematisk uppföljning av målen i Miljöutmaning 2016, där nämnden tagit del av resultat och eventuella risker för, och hantering av, avvikelser. Detta trots att TN i sitt remissyttrande till LS slagit fast att risk för avvikelse mot mål i MU 2016 fanns. Det systematiska arbetet, liksom diskussionen om hur avvikelser ska hanteras, förefaller stanna hos tjänstemännen i förvaltningen. Detta skapar en risk för att prioriteringsbeslut som bör tas av nämnden istället tas på förvaltningsnivå.

Målen i Miljöutmaning 2016

Målområde 1 Klimateffektivt

Övergripande klimatmål

- År 2020 ska landstingets totala utsläpp av växthusgaser vara minst 75 % lägre jämfört med basåret 1990
- År 2016 ska landstingets totala utsläpp av växthusgaser vara minst 30 % lägre jmf m 2011

1. Effektivisera energianvändningen

– Å r 2016 ska energianvändningen för värme, el och transporter i landstingsfinansierad verksamhet ha minskat med 10 procent jämfört med år 2011.

2. Energieffektivisera transporter

– Å r 2016 ska resandet med SL (allmän kollektivtrafik) ha ökat med minst bibehållen marknadsandel jämfört med 2011.

– Å r 2016 ska samtliga bilar som landstinget nyttjar vara miljöbilar och landstingets tjänsteresor ska vara klimatneutrala. Klimatmässigt bästa resealternativ för tjänsteresor ska väljas i första hand så långt det är tids- och kostnadsmässigt rimligt. I samband med årsbokslut ska landstingets totala klimatpåverkan från tjänsteresor redovisas tillsammans med effekten av de klimatförbättrande åtgärderna inom landstinget.

3. Öka andelen förnybar energi

– Å r 2016 ska andelen förnybart bränsle till transporter i landstingsfinansierad verksamhet vara minst 75 procent.

– Å r 2016 ska andelen förnybar energi för uppvärmning, kylning och el till lokaler där landstingsfinansierad verksamhet bedrivs vara minst 95 procent.

4. Minska utsläppen av klimatpåverkande medicinska gaser

– Å r 2016 finns effektiv utrustning vid alla landstingsfinansierade förlossningsavdelningar för minimering av utsläppen av lustgas. Utsläppen från all lustgasanvändning ska ha minskat med 75 procent jämfört med 2002.

– Å r 2016 har all landstingsfinansierad verksamhet vidtagit relevanta åtgärder för att minimera utsläppen av övriga klimatpåverkande medicinska gaser. Utsläppen ska ha minskat med 50 procent jämfört med 2011.

5. Öka andelen livsmedel med låg klimatpåverkan

– Å r 2016 har klimatpåverkan från livsmedel i landstingsfinansierad vårdverksamhet minskat med 20 procent jämfört med 2011.

6. Regionplanera för lägre klimatpåverkan per invånare

– Landstinget ska via den regionala planeringen verka för att mängden CO2-ekvivalenter per länsinvånare och år har minskat till 3,7 ton 20162. Genom energieffektivisering, omställning av

energisystemet och planering av trafik, infrastruktur och bebyggelse i ett klimatperspektiv minskar CO2-utsläppen3.

Målområde 2 Resurseffektivt

7. Använda kretsloppstänkande vid användning av varor och tjänster

– Landstingsfinansierad verksamhet ska ställa relevanta och mätbara miljökrav vid alla upphandlingar av varor och tjänster, i såväl centrala som lokala upphandlingar. Kraven i de miljömässigt mest prioriterade upphandlingarna ska följas upp och kontrolleras under avtalets gång.

– 2016 ska landstingets nyinköp av några utvalda produktgrupper ha minskat betydligt jämfört med 2011. Under programperioden genomförs projekt inom SLL med syfte att öka återanvändningen av vissa utvalda produkter.

– 2016 ska användningen av utvalda engångsmaterial inom vårdverksamhet ha minskat betydligt i all landstingsfinansierad verksamhet jämfört med 2011. Initialt under programperioden genomförs ett projekt inom SLL för att identifiera dessa engångsmaterial.

– Under perioden 2012–2016 ska landstinget genomföra minst ett projekt inom Grön IT och energianvändningen för IT ska ha minskat med 50 procent till 2016, jämfört med 2010. Mängden avfall och kemikalier ska ha minskat med 20 procent fram till 2016.

8. Effektivisera vårdkedjorna – säkrare för patienten och bättre för miljön

– Landstingsfinansierad verksamhet ska bedriva resurseffektiv vård som skapar säkerhet för patienterna och minskar miljöbelastningen. Det ska ske bland annat genom att arbeta för att minska antalet vårdrelaterade infektioner i enlighet med den nationella satsningen för ökad patientsäkerhet. Landstinget ska även arbeta förebyggande samt erbjuda patienterna icke farmakologiska behandlingsmetoder där det är tillämpligt.

9. Planera kretsloppsanpassat och resurssnålt vid byggande

– V id nyproduktion av landstingets byggnader ska de ligga 30 procent lägre än Boverkets byggregler avseende energihushållning.

– Andelen sorterat avfall från landstingets byggentreprenader ska uppgå till minst 90 procent.

10. Minska mängderna avfall och förbättra avfallshanteringen

– Å r 2016 ska materialåtervinningsgraden i landstingsfinansierad verksamhet vara minst 25 procent och matavfall ska samlas in för att möjliggöra biogasproduktion. Under 2012 ska landstinget ta fram en gemensam avfallsminimeringsplan och ett gemensamt redovisningssystem för avfall.

11. Verka för resurseffektiv och tillgänglig bebyggelsestruktur

– Landstinget ska via den regionala planeringen verka för att bebyggelsestrukturen blir mer ytsnål, energieffektiv och bättre anpassad till kollektivtrafiken. 2016 ska andelen bebyggelsetillskott i goda kollektivtrafiklägen ha ökat jämfört med 2010.

Målområde 3 Hälsofrämjande miljöarbete

12. Minska miljö- och hälsorisker med kemiska produkter och varor

– År 2016 ska alla kemikalier och kemiska produkter som är avvecklingsämnen enligt landstingets utfasningslista vara borta från all landstingsfinansierad verksamhet. Totalt ska mängden utfasningsämnen ha minskat med 80 procent jämfört med 2006.

– År 2016 ska all landstingsfinansierad verksamhet varken köpa in eller upphandla varor som innehåller avvecklingsämnen enligt landstingets utfasningslista.

– År 2016 ska endast material och produkter, som uppfyller Byggvarubedömningens kriterier för rekommenderat eller accepterat material, användas vid landstingets ny- eller ombyggnad.

13. Minska miljörisker med läkemedel

– Landstinget ska verka för att utsläppen från produktion av läkemedel minskar. Under programperioden ska miljökrav ställas och landstingets uppförandekod tillämpas vid upphandling av läkemedel.

– År 2016 ska halterna i miljön av de mest miljöbelastande läkemedelssubstanserna vara lägre än 2011.

– Under programperioden ska landstinget arbeta för en säkrare och mer kostnadseffektiv läkemedelshantering som bidrar till ökad säkerhet för patienter och personal samt minskar mängden läkemedelsavfall.

– År 2016 ska antalet uthämtade antibiotikarecept i Stockholms läns landsting inte överstiga 250 per 1 000 invånare och år. Detta överensstämmer med Stramas och regeringens mål för en rationell antibiotikaanvändning.

14. Minska utsläpp av luftföroreningar och buller

– År 2016 ska utsläppen av partiklar och andra luftföroreningar till miljön från Stockholms kollektivtrafik ha minskat med 10 procent jämfört med år 2011. Landstingets aktiva arbete med att minska bullerpåverkan ska fortsätta och utvecklas.

15. Öka mängden ekologiska livsmedel

– År 2016 är 30 procent av livsmedlen som serveras i all landstingsfinansierad verksamhet baserade på ekologiskt framställda produkter. Valfrihet och kvalitet inom mat och kost för patienter och personal ska säkerställas.

16. Verka för en god livsmiljö

– Landstinget ska via den regionala planeringen verka för att år 2016 har andelen av befolkningen med god tillgång till tätortsnära natur och grönområden med god kvalité ökat jämfört med 2010.6 Landstinget ska ha en folkhälsopolicy med syfte att arbeta för en mer hälsofrämjande hälso- och sjukvård samt samverka kring hälsa med andra aktörer i länet.

Granskade avtal inom Trafiknämnden och Hälso- och sjukvårdsnämnden

Förvaltning	Dokument	Ingår i granskningen
Trafiknämnden	Avtal om färdtjänsttaxi dnr TN-1108-178	Miljöbilagan
	Förfrågningsunderlag E22 om busstrafik, dnr SL-2012-03696	Miljöbilagan
	Avtal om spår- och busstrafik E20 SL-2010-05746	Huvudavtal, samt miljöbilaga och miljökrav på fordon
	Avtal om busstrafik Tyresö, tecknat 1995 samt tilläggsavtal	Huvudavtal samt tilläggsavtal miljö tecknat 2008
	Avtal UH2012 om spårunderhåll tunnelbana, dnr SL-2012-02191	Miljöbilaga och miljöplan
	Avtal om T-banedrift daterat 2009-01-20	Miljöbilaga
	Avtal avseende projekt Södertälje pendeltågsdepå	Ramavtal, avropsavtal gällande personalutrymmen (dnr SL-2012-02036) och miljöplan, samt protokoll från uppföljningsmöten miljö
Hälso- och sjukvårdsnämnden	Avtal om ambulanssjukvård dnr HSN-1110-1199	Huvudavtal inkl miljökrav
	Förfrågningsunderlag om vårdval avseende ASiH som gäller från 2013-01-15	Förfrågningsunderlag (LOV)
	Avtal avseende laboratorietjänster, dnr HSN-0906-0631	Huvudavtal inkl miljökrav
	Avtal om drift av S:t Görans sjukhus, kravspecifikation dnr HSN 1005-0489	Huvudavtal samt bilagor
	Regelbok för specialiserad öron-, näs- och halssjukvård i öppenvård 2011	Krav på utförare (LOV)
	Förfrågningsunderlag, husläkarverksamhet med basal hemsjukvård 2013-03-01	Regelverk (LOV)

goodpoint

Bilaga 3

Är landstingets styrning av externa utförare tillräcklig för att nå målen i Miljöutmaning 2016?

Granskningsrapport för Landstingsrevisorerna, Stockholms läns landsting

INNEHÅLL

1 UTGÅNGSPUNKTER FÖR GRANSKNINGEN 3

2 RESULTAT AV GRANSKNINGEN 3

2.1 Övergripande miljöstyrning inom Stockholms läns landsting 3
2.2 Trafikförvaltningen 4
2.3 Hälso- och sjukvårdsförvaltningen 6
2.4 Omsätts miljöprogrammet i styrningen av externa utförare (beställarstyrningen) på ett tillfredsställande sätt? 9
2.5 Inkluderas trafiknämnden och hälso- och sjukvårdsnämnden i miljöarbetet i tillräcklig omfattning? 10
2.6 Samlat svar på revisionsfrågan 11

Bilagor

Bilaga 1, Målen i Miljöutmaning 2016
Bilaga 2, Granskade avtal inom trafikförvaltningen och hälso- och sjukvårdsförvaltningen

1 Utgångspunkter för granskningen

Uppdraget omfattar att bidra med underlag i ett revisionsprojekt avseende landstingets styrning mot målen i det miljöpolitiska programmet, Miljöutmaning 2016[1] (MU 2016). Granskningen har inriktats mot hur målen i miljöprogrammet omsätts i styrningen av externa utförare inom Trafiknämndens (TN) och Hälso- och sjukvårdsnämndens (HSN) områden. Vi har även granskat vilka förutsättningar landstingsstyrelsen (LS) skapar för detta arbete, samt hur respektive nämnd inkluderas i miljöstyrningen av externa utförare.

Konsulter inom Goodpoint AB har varit Love Lönnroth, Malin Möller och Caroline Rosengren.

2 Resultat av granskningen

2.1 Övergripande miljöstyrning inom Stockholms läns landsting

Den centrala miljöavdelningens roll
Inom landstingsstyrelsens förvaltning (LSF) finns den centrala miljöavdelningen inom funktionsområde Tillväxt, Miljö, Regionplanering (SLL – TMR). Avdelningen har åtta miljöhandläggare samt en miljöchef och arbetar med och samordnar de strategiska och övergripande miljöfrågorna för hela SLL, samt ger stöd till landstingets verksamheter för att uppnå målen i miljöprogrammet. Detta görs genom att tillhandahålla specialistkompetens inom miljöområdet och genom att arrangera nätverksträffar/utbildningar dit såväl landstingets egna verksamheten som externa utförare är välkomna. Avdelningen tar fram landstingets miljöprogram och, det så kallade, specifikationsdokumentet[2] som ska användas för uppföljning av miljöprogrammet. Dessutom sammanställer SLL - TMR landstingets årliga miljöredovisning.

Utöver att följa miljöprogrammet med tillhörande specifikationsdokument ska varje förvaltning och bolag, enligt krav från landstingsfullmäktige, ha ett miljöledningssystem som är certifierat enligt standarden ISO 14001. Miljöledningssystemet ger en metodik för att på ett systematiskt sätt styra förvaltningarnas miljöarbete utifrån landstingets miljöpolicy, miljömål, lagstiftning och intressentkrav. Miljöledningssystemen revideras årligen av upphandlade externa miljörevisorer.

Specifikationsdokumentet jämfört med Miljöutmaning 2016
De genomförda intervjuerna inom TF och HSF visar att respektive förvaltning uppfattar specifikationsdokumentet som styrande för hur de ska nå målen i Miljöutmaning 2016 och därmed även för vilka miljökrav de ska ställa på externa utförare - d.v.s. de mål där förvaltningen står som uppgiftslämnare ska kravställas i avtalen. En väsentlig fråga är därför om mätning och uppföljning utifrån specifikationsdokumentet täcker målen i Miljöutmaning 2016?

En granskning har gjorts av målen i Miljöutmaning 2016 jämfört med hur dessa mål specificerats i specifikationsdokumentet, vilket gett följande iakttagelser:

Vissa mål har genom uppföljningskraven i specifikationsdokumentet begränsats till att gälla landstingsägd verksamhet eller verksamhet som bedrivs i landstingsägda lokaler istället för landstings*finansierad* verksamhet som anges i Miljöutmaning 2016. Det gäller t ex delmål 1 om att effektivisera energianvändningen, delmål 3 om förnybar energi för uppvärmning, kylning och el till

[1] LS1010-0851, beslutat i LF 2011-12-06
[2] *Specificering av målen i miljöutmaning 2016*

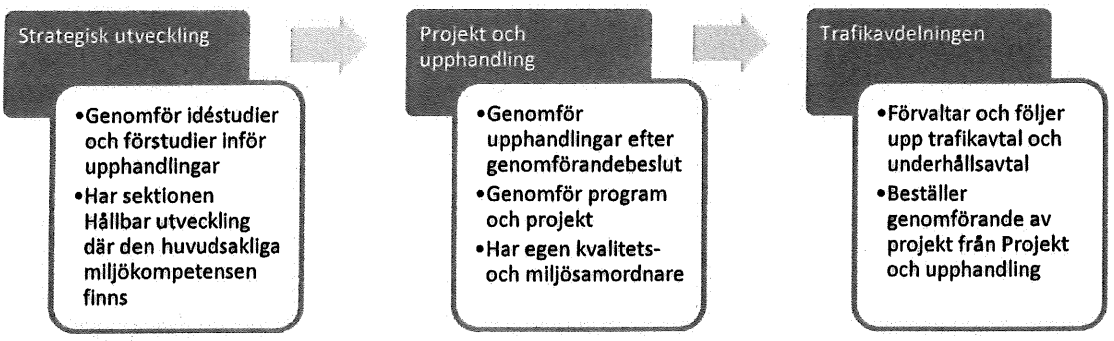
lokaler där landstingsfinansierad verksamhet bedrivs och delmål 7 om att användningen av utvalda engångsmaterial inom landstingsfinansierad vårdverksamhet ska minska betydligt.
När det gäller HSF ges rådet att man med fördel kan använda dokumentets avgränsningar som vägledning för att prioritera hur miljökrav ska ställas i vårdavtal.

Inom flera mål som rör vårdverksamhet undantas HSF helt eller delvis från uppföljning i specifikationsdokumentet. Istället för att ange HSF som ansvarig för uppföljningen anges t ex de landstingsägda sjukhusen och SLSO som uppgiftslämnare och ibland landstingsstyrelsens förvaltning. TN ska oftare agera uppgiftslämnare för "sina" utförare. Överhuvudtaget samlas uppgifter rörande olika utförare in på flera olika sätt, vilket inte alltid tydligt framgår av specifikationsdokumentet.

Styrning via nätverkande och kompetensutveckling
Som en del i landstingets miljöstyrning ges stöd till såväl interna som externa utförare via nätverksträffar inom olika områden, som t.ex. kemikalieanvändning, fordon o.s.v. där en specialist från SLL-TMR ingår. Dessutom erbjuds tematräffar med aktuella miljöfrågor och rena miljöutbildningar med olika inriktning. Verksamheten är öppen på lika villkor för beställarverksamheter och utförare. Vi har inte särskilt granskat denna verksamhet inom ramen för projektet.

2.2 Trafikförvaltningen

Organisation och miljökompetens
TF är en beställarorganisation som i mycket hög utsträckning anlitar externa utförare för att fullfölja sina uppdrag. Verksamheten är idag organiserad i fem avdelningar samt en ledningsstab under förvaltningschefen. TF:s huvudprocess kan sammanfattas i nedanstående bild.



Inom avdelning Strategisk utveckling har sektion Hållbar utveckling (SU – HU) nio anställda varav sex har expertis inom miljöområdet, bland annat inom miljöledningssystem, drivmedel, bullerfrågor och miljölagstiftning. Avdelning Projekt och upphandling, som upphandlar och styr projektering och byggnation, har en HMSQ-samordnare[3] med miljökompetens anställd sedan augusti 2013, som arbetar med uppföljningen av miljömålen i projekt och program. Trafikavdelningen, som styr drift och underhåll av kollektivtrafiken, saknar egen specialistkompetens inom miljö. Samtliga anställda inom TF ska genomföra en e-utbildning inom miljö. Vid granskningen framkom att miljökompetensen varierade hos intervjupersonerna och att ett par av dem ännu inte hade genomfört e-utbildningen. TF

[3] HMSQ = Hälsa (arbetsmiljö), Miljö, Säkerhet och Kvalitet

anlitar i hög grad konsulter för miljöstyrning i byggprojekt. SU – HU stödjer dessa med en miljöhandbok för bygg- och anläggningsprojekt samt bjuder in konsulterna till informella nätverksträffar fyra gånger per år för att diskutera bland annat kemikalier och byggmaterial.

Miljöledningssystemet inom TF är certifierat enligt ISO 14001. Målen i Miljöutmaning 2016 följs upp inom ramen för ledningens genomgång[4] där status för måluppfyllelse gås igenom med ledningen för TF.

Miljöstyrningen av upphandlingsprocessen - beskrivning
Granskningen av miljöstyrning av upphandlingsprocessen har gjorts utifrån intervjuer med ansvariga på olika nivåer inom sektion Hållbar utveckling, Projektsektionen, Sektion Tunnelbana och Sektion Buss och färdtjänst, samt med TF:s förvaltningschef. Vidare har granskning skett av interna styrdokument på miljöområdet samt av upphandlingsunderlag och avtal med externa utförare som förvaltas av de granskade sektionerna (se bil. 2).

Strategisk utveckling tar fram en förstudie inför en ny upphandling. Alla sektioner inom Strategisk utveckling deltar i förstudien. När den är klar och godkänd i ledningsgruppen för avdelning Strategisk utveckling går förstudien vidare till TF:s ledningsgrupp. TN informeras och tar beslut om att starta upphandlingen. Därefter överlämnas ärendet till avdelning Projekt och upphandling som tillsätter en arbetsgrupp, som tar fram upphandlingskraven. När upphandlingen är klar ansvarar Projekt- respektive Programsektionen inom avdelning Projekt och upphandling för genomförandet av upphandlade byggentreprenader och Trafikavdelningen ansvarar för förvaltningen av upphandlade trafikavtal.

Miljöstyrningen kommer in tidigt i upphandlingsprocessen, under förstudiefasen. Under förstudien finns sektion Hållbar utveckling representerad. SU – HU är även representerad i arbetsgruppen som utformar kraven i upphandlingen samt vanligen också i beställargruppen som bevakar att miljökraven som förts fram i förstudien också kommer in i förfrågningsunderlaget.

För upphandlingar av byggentreprenader används standardiserade mallar – AF-mallar[5] – där miljökrav är inlagda. Miljökraven uppdateras inför upphandlingar av SU – HU och hålls aktuella genom att en projektspecifik miljöplan tas fram utifrån målen i det gällande miljöprogrammet. I avtalen med externa utförare finns generella vitesklausuler för avvikelser från avtalen och i vissa avtal finns vite kopplat till miljöledningssystem[6]. Uppkomna avvikelser löses normalt av entreprenören utan att vitesklausulen åberopas.

En medarbetare från SU - HU arbetar mot projekt och program inom avdelningen Projekt och upphandling för att tillse att projektens miljöplaner utformas i enlighet med gällande krav inom miljöområdet. Miljöavvikelser som uppkommer inom dessa avtal rapporteras till SU – HU av projektets miljösamordnare som är en inhyrd konsult.

Inom Trafikavdelningen ansvarar de affärsområdesansvariga, utan särskild miljökompetens, för uppföljning av trafikavtalen. De har månatliga uppföljningsmöten där eventuella avvikelser från avtalen tas upp. En rutin har nyligen tagits fram av SU – HU och TA för uppföljning av bl.a. miljökrav i avtal.

---

[4] Ledningens genomgång är ett forum som måste finnas i miljöcertifierade verksamheter, där verksamhetens ledning går igenom miljöledningssystemets funktion
[5] AF står för Administrativa Föreskrifter och är standardiserade mallar som används för upphandling av byggentreprenader
[6] I det granskade avtalet för busstrafik E20 finns vite kopplat till miljöledningssystem

Miljöstyrningen av upphandlingsprocessen – tillämpning
Avtalen löper under flera år och upphandlingsprocessen tar lång tid, vilket innebär att miljökraven i merparten av de granskade avtalen ställts utifrån det tidigare miljöprogrammet Miljö steg 5. I praktiken har man inte ställt miljökrav utifrån Miljöutmaning 2016 förrän specifikationsdokumentet till Miljöutmaning 2016 kom i april 2013, med motiveringen att det var först när specifikationsdokumentet kom som man fullt ut visste vilka krav som riktade sig mot TF och hur dessa skulle mätas och rapporteras. När det gäller målet om förnybart drivmedel har man emellertid börjat ställa krav utifrån Miljöutmaning 2016 innan specifikationsdokumentet kom, eftersom det krävs ett omfattande förarbete för att säkerställa tillgång till förnybart bränsle och miljöfordon innan kravet kan ställas i avtalen.

De intervjuer som gjordes med affärsområdesansvariga inom Trafikavdelningen, sektion Tunnelbana och sektion Buss och färdtjänst, gav vid handen att miljöavvikelser sällan lyfts vid uppföljningsmötena och att Trafikavdelningen saknar egen specialistkompetens inom miljö. Under en miljörevision som genomförts av Trafikförvaltningens miljöledningssystem under 2012 framkom en avvikelse gällande att Trafikavdelningen inte genomfört några interna miljörevisioner av trafikentreprenörerna. Denna avvikelse har hanterats genom att SU – HU genomfört en kartläggning av trafikentreprenörernas efterlevnad av miljökrav i avtal. TA har utvecklat ett arbetssätt för leverantörsrevisioner och en leverantörsrevision har genomförts under våren 2013, samt ytterligare minst en leverantörsrevision är inplanerad i år.

Inom Projektsektionen visar intervjuer och dokumentgranskning att miljöplanen granskats av SU – HU och att uppföljningen av miljöplanen för det granskade projektet genomförts planenligt med regelbundna och dokumenterade uppföljningsmöten mellan projektets miljösamordnare och entreprenören.

2.3 Hälso- och sjukvårdsförvaltningen

Organisation och miljökompetens
HSN:s uppgift som beställarorganisation är att se till att Stockholms län har tillgång till hälso- och sjukvård samt tandvård. Verksamheten är organiserad i tre verksamhetsgrenar, varav en är Beställar- och produktionsstyrning som ansvarar för upphandling av de externa utförarna. Enheterna inom Beställar- och produktionsstyrning anges i nedanstående bild.

Närsjukvård	Särskilda vårdfrågor	Somatisk specialistvård
•Stab •Allmän medicin •Barn, kvinnor, unga, asyl •Geriatrik •Psykiatri •Rehabilitering, habilitering och hjälpmedel	•Ambulans och medicinsk service •Lagreglerade läkare och sjukgymnaster •Individuella vårdärenden •Tandvård	•Avtalsenheten •Planeringsenheten

Inom förvaltningen finns även ett antal enheter inom kunskapsstyrning med olika specialistkompetens. Förvaltningens miljöstrateg finns inom utvecklingsavdelningen, enheten för hälsoutveckling. HSF har en heltidstjänst som miljöstrateg. Sedan slutet av mars i år fram till 1 september har tjänsten varit vakant och upprätthållits av en annan medarbetare på halvtid. Miljöstrategen ansvarar för miljöarbetet gentemot de externa vårdgivarna. För att förstärka den egna miljöorganisationen utnyttjar

förvaltningen kompetensen vid SLL – TMR, där en miljöspecialist har ca 20 % av sin tjänst avsatt för stöd till HSF.

De anställda inom HSF får allmän miljökunskap genom SLL:s webbutbildning i miljö.

Miljöledningssystemet inom HSF är certifierat enligt ISO 14001. Enligt rapporten från den senaste miljörevisionen[7] följs HSF:s miljömål upp inom ramen för uppföljning av lagar och andra krav inom miljöområdet, men miljömålen har inte följts upp i samband med ledningens genomgång[8].

Miljöstyrningen av upphandlingsprocessen - beskrivning
Granskning av miljöstyrning i upphandlingsprocessen har gjorts utifrån intervjuer med avtalshandläggare och enhetschefer inom Beställar- och produktionsstyrning, miljöstrategen inom utvecklingsavdelningen och medarbetare inom SLL – TMR. Dessutom har HSF:s direktör intervjuats. Vidare har granskning skett av interna styrdokument på miljöområdet, samt av avtal inom ambulans, laboratorieverksamhet, öron – näsa – hals, ASIH (avancerad sjukvård i hemmet), husläkare med basal hemsjukvård och S:t Görans sjukhus (se bilaga 2).

Upphandling inom HSF görs inom de tre avdelningarna inom beställar- och produktionsstyrning: Närsjukvård, Särskilda Vårdfrågor samt Somatisk Specialistvård. Upphandling och uppföljning av avtal görs inom enheten för respektive avtalsområde.

Upphandling sker enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU) eller Lagen om valfrihetssystem (LOV). Avtalen som upphandlats enligt LOU löper på 4-7 år förutom avtalet med S:t Görans sjukhus som löper på 12 år. I avtal enligt LOV finns möjligheten att uppdatera kraven löpande efter beslut i HSN.

Miljöstyrningen kommer in i upphandlingsprocessen genom att HSF har tagit fram rutinen "Att ange miljökrav i avtal"[9] som ger den övergripande rutinen för hur miljökrav ska ställas i upphandling och avtal. HSF har en miljöstrategigrupp med representation från olika avtalsområden som under ledning av miljöstrategen formulerar miljökrav i dokumentet "Vårdgivarnas miljöinsatser – sammanställning av beställarens miljökrav"[10] som är tänkt att fungera som en mall att använda vid upphandling inom olika avtalsområden. Miljökraven formuleras utifrån målen i Miljöutmaning 2016 och utifrån HSF:s miljöledningssystem.

Enheterna inom Beställar- och produktionsstyrning tar sedan fram upphandlingsunderlag och avtal och ska då använda sig av "Vårdgivarnas miljöinsatser – sammanställning av beställarens miljökrav" för att lägga in relevanta miljökrav. Under året har en grupp som ska ta fram miljökrav till sjukhusavtalet startats. Gruppen leds av HSF och SLL-TMR och består av miljösamordnare/miljöchefer från sjukhusen, inklusive S:t Görans sjukhus, som drivs av en extern utförare.

Vid sidan av miljöstrategigruppen finns det också en grupp för läkemedel och miljö som samordnar frågor rörande läkemedlens miljöpåverkan. Några miljökrav tas om hand i avtalens läkemedelsavsnitt, där t.ex. utförare uppmanas följa "Kloka listan"[11].

---

[7] BMG-Trada Certifiering, revisionsdatum 2013-03-25/26
[8] Enligt revisionsrapporten: " Av minnesanteckningar från ledningens genomgång framgår dock inte ställningstaganden och beslut huruvida miljömålen uppnåtts eller ej samt att ledningen är aktivt i förbättringsarbetet."
[9] Diarienr HSN 2012-0120, 2012-06-04
[10] Diarienr HSN 2012-0120, 2012-05-25
[11] Ett förskrivningsstöd, där även miljöaspekter vägts in i rekommendationerna

I de flesta avtal finns en vitesklausul med ett vite som kopplar till avsaknad av miljöledningssystem Angivna miljöledningssystem är ISO 14001 för större verksamheter och HSF:s miljödiplomering (en enklare variant) för mindre verksamheter. För uppföljning av miljödiplomeringen tar HSF hjälp av SLL – TMR som genomför miljörevisioner hos miljödiplomerade verksamheter, då dessa inte omfattas av den externa miljörevision som ISO certifierade verksamheter gör. I vissa avtal finns även en målrelaterad ersättning som kopplar till att utföraren uppfyller andra miljökrav i avtalet. Uppföljning av miljökraven i avtalen sker genom wim-enkäten[12] som genomförs årligen med samtliga vårdgivare utifrån en särskild rutin. För uppgiftslämning till uppföljningen finns färdiga frågor kopplade till aktuella miljökrav att hämta i "Vårdgivarnas miljöinsatser – sammanställning av beställarens miljökrav". Resultatet av wim-enkäten ska sammanställas i rapporten "Vårdgivarnas miljöinsatser" som går till HSF:s ledningsgrupp.

Miljöstyrningen av upphandlingsprocessen – tillämpning
Som uppgivits tidigare tolkar förvaltningarna specifikationsdokumentet som styrande för kravställningen. Det finns ett målgap mellan specifikationsdokumentet och MU 2016. HSF:s instruktion "Vårdgivarnas miljöinsatser – sammanställning av beställarens miljökrav" utelämnar i sin tur delmål som finns i specifikationsdokumentet, och som därigenom inte kravställs i de granskade avtalen. Det gäller till exempel delmål 4 om att minska utsläpp av klimatpåverkande medicinska gaser inklusive anestesigaser. Till viss del kan detta bero på att det interna styrdokumentet togs fram innan specifikationsdokumentet publicerades. Dessutom uppger endast två av sex intervjuade avtalshandläggare att "Vårdgivarnas miljöinsatser – sammanställning av beställarens miljökrav" använts som stöd i upphandlingsprocessen, vilket lett till ännu färre krav i avtalen. HSF har, enligt intervjupersonerna, på uppdrag från HSN sedan 2009 arbetat med att minska antalet krav i avtalen genom det så kallade "Simplexuppdraget"[13], vilket gjort att man idag har trattat ner målen i Miljöutmaning 2016 till att i avtalen bli mycket få krav.

Merparten av de granskade avtalen gällande vårdverksamheter har endast krav på att förskrivande läkare har genomgått utbildning i läkemedel och miljö och på att verksamheten har ett miljöledningssystem. I de granskade avtalen finns emellertid ett generellt avtalsvillkor inom miljöområdet som anger att "leverantören ska verka för att minska sin skadliga miljöpåverkan och för att de i SLL:s miljöpolitiska program vid varje tidpunkt gällande miljömålen uppnås". Detta generella avtalsvillkor kan sägas täcka in målen i Miljöutmaning 2016 men är svårt att följa upp, och så vitt vi kunnat se görs ingen uppföljning av detta krav. Det granskade avtalet gällande ambulansverksamhet har dock fler specifika miljökrav än avtalen gällande vårdverksamheter, vilket enligt intervjupersonerna delvis grundar sig i att det avtalet upprättades innan det tidigare nämnda "Simplexuppdraget" trädde i kraft.

Det har framkommit att det förekommer att uppgifter tas in från utförare via wim-enkäten, trots att det delmål som uppföljningen gäller inte kravställts i det aktuella avtalet.

Miljöstrategigruppen som ska ha representanter från de olika avtalsområdena inom Beställar- och produktionsstyrning saknar i praktiken representanter från flera av dessa. Intervjuerna visar dessutom att kunskapen hos avtalshandläggarna är mycket varierande avseende miljöstrategigruppens arbete.

Avtal enligt LOV medger att kraven revideras löpande. Vi har dock inte kunnat se att möjligheten utnyttjats när det gäller miljökrav.

[12] Wim = webbaserad inrapporteringsmall
[13] Omnämns i budgetförslag 2010 för SLL, s 33, som en simplexkommission med uppdrag att analysera hur olika regelverk och krav påverkar omfattningen av administrationen inom vårdcentralerna.

2.4 Omsätts miljöprogrammet i styrningen av externa utförare (beställarstyrningen) på ett tillfredsställande sätt?

LS
Utifrån gjorda iakttagelser är vår tolkning att specifikationsdokumentet leder till att man i flera fall begränsar uppföljningskraven avseende mål som gäller landstings*finansierad* verksamhet till att enbart gälla verksamhet, som ägs av landstinget eller bedrivs i landstingsägda lokaler. Intervjuerna och dokumentgranskningen visar att specifikationsdokumentet är direkt styrande för hur förvaltningarna kravställer de externa utförarna och därmed får en större tyngd i beställarstyrningen än målen som de formulerats i Miljöutmaning 2016. När det gäller HSN ges dessutom rekommendationen att följa dokumentets avgränsningar som vägledning för att prioritera hur miljökrav ska ställas i vårdavtal.

HSN "rundas" i måluppföljningen genom att kraven på uppföljning i specifikationsdokumentet ställs direkt på de interna vårdgivarna eller följs upp på annat sätt, vilket sannolikt bidrar till att HSF uppfattar att enbart ett mycket litet antal mål är relevanta för dem, nämligen de få som särskilt anger HSF som uppgiftslämnare. Förfarandet skapar dessutom en situation där de interna utförarna inom vårdområdet dels ska rapportera till SLL – TMR avseende uppföljning av Miljöutmaning 2016 och dels ska rapportera till HSF avseende uppföljning av miljökrav i avtal, vilket ger en dubbelrapportering och kan bidra till rollförvirring i styrningen.

Den blandade måluppföljning som görs med olika uppgiftslämnare, inom t.ex. HSF:s ansvarsområde, medför att det är svårt att se i vilken utsträckning externa vårdgivare följs upp. Enligt uppgift täcks dock de verksamheter med störst miljöpåverkan inom respektive delmål in av uppföljningen.

Specifikationsdokumentet blev klart först i april 2013, vilket inneburit att implementeringen av målen i Miljöutmaning 2016 fördröjts inom förvaltningarna. Detta utöver den fördröjning, som uppkommer till följd av att avtalen med de externa utförarna löper över flera år, vilket också fördröjer möjligheten att föra in krav utifrån ett nytt miljöprogram.

TN
Granskningen visar att upphandlingsprocessen inom TN är utformad så att miljökraven och specialistkompetens inom miljö kommer in tidigt i processen under förstudiefasen, vilket säkerställer att relevanta krav ställs och att de ställs utifrån de aktuella miljömålen. De miljökrav som ställs i upphandlingarna följer landstingets miljöprogram. Dock är kraven i de gällande avtalen ställda utifrån det tidigare miljöprogrammet Miljö steg 5 på grund av de långa avtalstiderna, tiden det tar att genomföra en upphandling och fördröjningen mellan den tidpunkt Miljöutmaning 2016 trädde i kraft januari 2012 till att specifikationsdokumentet kom ut i april 2013.

TF besitter egen omfattande miljökompetens och har integrerat miljöstyrningen av de externa utförarna i upphandlingsprocessen. Det finns svaga punkter som framkommit i granskningen, framför allt avseende uppföljningen av trafikutövare genom interna revisioner och avsaknad av miljökompetens på de månatliga affärsmötena inom Trafikavdelningen. Bristerna avseende uppföljning inom Trafikavdelningen har emellertid redan tidigare identifierats av TF och granskningen visar att förvaltningen arbetat med att vidta förbättringsåtgärder under året. När det gäller bedömningen om miljöprogrammet omsätts i styrningen av externa utförare på ett tillfredställande sätt så har TF å ena sidan ett bra internt styrsystem med goda förutsättningar att styra mot målen i Miljöutmaning 2016, å andra sidan visar sektion SU – HU:s konsekvensanalyser på risker för att vissa av målen i Miljöutmaning 2016 inte kommer att nås under programperioden, framför allt

målet om 10 % energieffektivisering. Dessa konsekvensanalyser har kommunicerats till TN och LS[14] och noterats av styrgruppen för Miljöutmaning 2016.[15]

HSN
Granskningen visar att inom respektive specialiserad upphandlingsenhet hanterar avtalshandläggarna med begränsad miljökompetens själva hela upphandlingsprocessen, inklusive stöd till utförarna, inom sitt specialistområde[16]. Det skapas därmed "stuprör" där miljöfrågor har svårt att ta plats och kommer in sent i processen.

HSF har enbart en miljöspecialist som arbetar gentemot vårdgivarna. Det är, enligt vår uppfattning, lite i förhållande till det specialiststöd som kan förväntas behövas inom en så omfattande verksamhet. HSF förlitar sig i hög utsträckning på kompetens från SLL – TMR både vid kravställning (inom sjukhusgruppen) och uppföljning (miljödiplomeringen). Det förekommer en sammanblandning av rollerna, som riskerar otydliggöra HSN:s roll i beställarstyrningen.

Miljö är i teorin integrerat i upphandlingsprocessen. Genom dokumentet "Vårdgivarnas miljöinsatser – sammanställning av beställarens miljökrav" ges stöd vid upphandling. De avtal vi granskat visar dock att detta dokument i praktiken inte alltid används. Dokumentet stämmer inte heller helt överens med specifikationsdokumentet för Miljöutmaning 2016. Resultatet blir att få krav från miljöprogrammet ställs i avtalen. Den magra kravställningen motiveras av förvaltningen med att man har fått det tidigare nämnda "Simplexuppdraget". Vi har dock inte kunnat finna något dokumenterat beslut från HSN med innebörden att begränsa antalet ställda miljökrav i upphandlingar.

2.5 Inkluderas trafiknämnden och hälso- och sjukvårdsnämnden i miljöarbetet i tillräcklig omfattning?

Granskningen av hur nämnderna inkluderas i miljöstyrningen har gjorts utifrån intervjuer med tjänstemän inom TF respektive HSF och genomgång av protokoll från nämndsammanträden.

TN - iakttagelser
TN beslutar om att gå vidare med upphandlingar utifrån förstudierna, där miljökraven ingår i underlaget. De miljödiskussioner som kommer upp i TN rör enligt förvaltningschefen främst de stora teknikutvecklingsprojekt som drivs inom till exempel buss- och båttrafik där man testar ny miljöteknik. Frågor om risk för avvikelser från mål i Miljöutmaning 2016 som har identifierats av miljöspecialisterna inom SU – HU har varit uppe som beslutsärende i TN 2011-06-21 men sedan inte följts upp av nämnden. De risker som lyfts i remissvar från TF om bland annat avvikelse från målet om 10 % energieffektivisering och som enligt våra intervjuer fortfarande kvarstår, har inte följts upp i nämnden. Enligt Miljöutmaning 2016 ska beställarorganisationerna säkerställa att målen i Miljöutmaning 2016 formuleras om till krav i avtal och följa upp och rapportera hur kraven uppfylls. I granskningen har inte framkommit att någon sådan uppföljning systematiskt rapporteras till TN.

HSN - iakttagelser
HSN tar beslut om förfrågningsunderlag, där miljökraven ingår. Miljökonsekvenser redovisas, enligt rutin i miljöledningssystemet, i samband med beslutsärenden. Enligt förvaltningschefen diskuteras miljöfrågor mer än vad som framgår av protokollen. En genomgång av ärenden som varit uppe i HSN under det senaste året visar inte på att någon samlad och systematisk uppföljning av miljömålen har

[14] Svar på remissen Landstingets miljöprogram för perioden 2012 – 2016, dnr SL-2011-00896, daterad 2011-02-08
[15] SLL:s bilaga "remisskommentarer på förslag till miljöprogram"
[16] Stora upphandlingar inom Somatisk specialistvård skiljer sig åt genom att där finns en särskild miljögrupp under ledning av HSF och SLL – TMR tillsammans.

avhandlats i nämnden. Interna styrdokument som "Vårdgivarnas miljöinsatser – sammanställning av beställarens miljökrav" antas, så vitt vi kan se, inte av HSN.

2.6 Samlat svar på revisionsfrågan

Sammanfattningsvis bedöms landstingets beställarstyrning för närvarande inte vara optimal för att nå målen i Miljöutmaning 2016. Brister och förbättringsmöjligheter har i olika omfattning identifierats inom alla de tre granskade förvaltningarna/nämnderna.

Kort om rapporten

Revisionen har granskat landstingets styrning mot målen i Miljöutmaning 2016 med fokus på externa utförare som har avtal med hälso- och sjukvårdsnämnden respektive trafiknämnden.

Miljöutmaning 2016 är ett ambitiöst miljöpolitiskt program, där syftet är att minska miljöpåverkan från *all* landstingsfinansierad verksamhet, oavsett regi. Programmet sträcker sig fram till årsskiftet 2016/2017, då målen förväntas uppnås.

Den samlade bedömningen är att landstingets styrning, från övergripande landstingsnivå via beställarnämnderna ut till de externa utförarna, för närvarande inte är tillräcklig för att målen i miljöprogrammet med säkerhet ska kunna nås fullt ut. Miljöprogrammets påverkan på de externa utförarna blir i realiteten begränsad. Inom hälso- och sjukvårdsnämnden är detta särskilt påtagligt.

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Postadress: Box 22230, 104 22 Stockholm
Besöksadress: Hantverkargatan 25 B (T-bana Rådhuset)

Telefon: 08-737 25 00 **Fax:** 08-737 53 50
E-post: landstingsrevisorerna@rev.sll.se **Hemsida:** www.sll.se/rev

Org.nr: 232100-0016