Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2016-03-30

LS 2016-0191

Landstingsstyrelsen

Yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport 6/2015 - Landstingets styrning av arbetet med energieffektivisering

Föredragande landstingsråd: Gustav Hemming

Ärendebeskrivning

Landstingsrevisorerna i revisorsgrupp I har översänt projektrapport 6/2015 - Landstingets styrning av arbetet med energieffektivisering till landstingsstyrelsen för yttrande.

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att lämna yttrande till landstingsrevisorerna över landstingsrevisorernas projektrapport 6/2015 - Landstingets styrning av arbetet med energieffektivisering i enlighet med landstingsdirektörens tjänsteutlåtande.

Landstingsrådsberedningens motivering

Landstingsrevisorerna i revisorsgrupp I har granskat styrningen av landstingets energieffektiviseringsarbete i förhållande till målet i Miljöutmaning 2016. Revisorerna konstaterar att ett betydande arbete kvarstår för att uppnå måluppfyllelsen och att landstingsstyrelsen behöver utveckla den landstingsövergripande styrningen av området. Revisorerna vill särskilt framhålla att det i det kommande miljöpolitiska programmet bör förtydligas hur respektive nämnd/styrelse förväntas bidra till energieffektiviseringsmålet.

Stockholms läns landsting har kommit långt när det gäller att använda förnybara bränslen i vår verksamhet. 2014 drevs bussflottan på nästan 90 procent förnybara bränslen. De lokaler som ägs av landstinget använder förnybar energi till 97 procent. Detta är över målen i landstingets miljöprogram, redan två år innan de går ut. Men Stockholms läns landsting ska självklart inte använda mer energi än vad som behövs. Att hitta energi-

besparande lösningar är en viktig del av landstingets miljöarbete, och även här har landstinget satt upp tuffa mål. Att nå dessa mål har dessvärre visat sig svårt. Därför sattes ett omfattande analysarbete igång redan 2015. Ett analysarbete som vi nu kan se resultatet av.

Nyligen presenterades en nulägesanalys över landstingets energieffektiviseringsarbete. Den var första steget för att nu kunna gå vidare med att ange nya mål i det kommande miljöprogrammet, som ska antas av fullmäktige i november. Till miljöprogrammets mål ska en strategi för hur verksamheterna ska uppnå målen kopplas. Det finns även vidare behov av en tydligare koppling till den ekonomiska styrningen där energieffektiviseringsvinster tillsammans med investeringskostnader behöver analyseras och hanteras i ekonomiska kalkyler för tydliggörande av långsiktiga effekter, både för de enskilda verksamheterna och för landstinget i stort.

I det fortsatta arbetet med energiområdet, såväl inom ramen för det nya miljöprogrammet som den övergripande planen för hållbar energianvändning, kommer de rekommendationer som har presenterats i revisionsrapporten att beaktas.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 15 mars 2016
Landstingsrevisorernas projektrapport 6/2015 - Landstingets styrning av arbetet med energieffektivisering

Torbjörn Rosdahl

Gustav Hemming

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
Landstingsdirektörens stab

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-03-15

LS 2016-0191

Landstingsstyrelsen

Ankom
Stockholms läns landsting
2016 -03- 22
Dnr LS 2016-0191

Rotel IX

Yttrande över landstingsrevisorernas projektrapport 6/2015 - Landstingets styrning av arbetet med energieffektivisering

Ärendebeskrivning

Landstingsrevisorerna i revisorsgrupp I har översänt projektrapport 6/2015 - Landstingets styrning av arbetet med energieffektivisering till landstingsstyrelsen för yttrande.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 15 mars 2016
Landstingsrevisorernas projektrapport 6/2015 - Landstingets styrning av arbetet med energieffektivisering

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att lämna yttrande till landstingsrevisorerna över landstingsrevisorernas projektrapport 6/2015 - Landstingets styrning av arbetet med energieffektivisering i enlighet med landstingsdirektörens tjänsteutlåtande.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Landstingsrevisorerna i revisorsgrupp I har granskat styrningen av landstingets energieffektiviseringsarbete i förhållande till målet i Miljöutmaning 2016. Revisorerna konstaterar att ett betydande arbete kvarstår för att uppnå måluppfyllelsen och att landstingsstyrelsen behöver utveckla den landstingsövergripande styrningen av området.

Landstingstyrelsens förvaltning kommer i sitt fortsatta arbete inom energiområdet att beakta de rekommendationer som har presenterats i revisionsrapporten.

Bakgrund
Landstingsrevisorerna i revisorsgrupp I har granskat styrningen av landstingets energieffektiviseringsarbete i förhållande till målet i Miljöutmaning 2016, LS 1010-0851. Tidigare har revisionen granskat arbetet med energieffektivisering hos ett flertal nämnder/styrelser och denna avslutande granskning avser den landstingsövergripande styrningen av energieffektiviseringsarbetet. I en samlande slutsats beskrivs att det finns en betydande förbättringspotential när det gäller målformulering, styrning, uppföljning och redovisning av energieffektiviseringen i landstinget – där energieffektiviseringen i större utsträckning kan behöva hanteras på landstingsstyrelsenivå med mandat och överblick över frågans olika aspekter. Revisorerna vill särskilt framhålla att det i det kommande miljöpolitiska programmet bör förtydligas hur respektive nämnd/styrelse förväntas bidra till energieffektiviseringsmålet.

Överväganden
Landstingsrevisorerna belyser hur landstingets styrning av arbete med energieffektivisering fungerar. Revisionen visar på behov av en stärkt målstyrning inom energieffektivisering, på landstingsövergripande nivå såväl som på verksamhetsnivå där aktiviteter och åtgärder som krävs för att uppnå energieffektiviseringsmålet behöver integreras mer i verksamhetsplaneringen som helhet. Landstingsstyrelsens förvaltning ser värdet i denna föreslagna ansats. Samtidigt finns det ett vidare behov av tydligare koppling till den ekonomiska styrningen där energieffektiviseringsvinster tillsammans med investeringskostnader behöver analyseras och hanteras i ekonomiska kalkyler för tydliggörande av långsiktiga effekter. Ett sådant arbete kan innefatta kalkyler för specifika energisparprojekt i befintliga fastigheter såväl som nybyggnation.

Gällande miljöredovisningen påpekar revisionen att otydlighet avseende hur data ska sammanställas och beräknas i kombination med bristande kvalitetssäkring innebär en risk för att redovisningen inte blir rättvisande. Landstingsstyrelsens förvaltning ser över arbetet med miljöredovisningen och detta innefattar bland annat förbättrade rutiner för kvalitetssäkring på olika nivåer.

Landstingsstyrelsen rekommenderas vidare att i kommande miljöpolitiskt program tydliggöra hur respektive nämnd/styrelse förväntas bidra till energieffektiviseringsmålet och att överensstämmelse behöver säkerställas mellan mål, uppföljning och redovisning avseende energieffektiviseringen. Arbetet med att utarbeta ett nytt miljöprogram pågår vilket i stora drag följer den rekommendation som landstingsrevisorerna ger. En viktig förutsättning i sammanhanget, som också framförs i rapporten, är att

framför allt Locum AB behöver utveckla metoder för att mäta eller uppskatta och tydliggöra verksamheternas elförbrukning/elkostnad eller på annat sätt, i dialog med hyresgästerna, utveckla incitament för minskad elförbrukning.

Viktigt att notera är att verksamhetsel i Locum AB:s lokaler i princip inte alls mäts i nuläget och att införa storskalig mätning är en omfattande uppgift som kan ta lång tid. Därför är det lämpligt försöka hitta alternativa sätt att särredovisa verksamhetel. Åskådliggörande av verksamhetsel har även stor inverkan på den tredje rekommendation som ges i rapporten om att landstingsstyrelsen bör skapa och tydliggöra ekonomiska incitament samt integrera energieffektiviseringsfrågorna i den samlade verksamhetsstyrningen, med uppföljning av åtgärder/resultat på lokal nivå.

Landstingstyrelsens förvaltnings fortsatta arbete inom energiområdet såväl inom ramen för det nya miljöprogrammet som den övergripande planen för hållbar energianvändning kommer beakta de rekommendationer som har presenterats i revisionsrapporten.

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

Ann Eberhardsson
Biträdande förvaltningschef

PROJEKTRAPPORT NR 06/2015

Landstingets styrning av arbetet med energieffektivisering

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

2016-02-02 RK 201512-0099

Landstingsstyrelsen

Projektrapport 6/2015
Landstingets styrning av arbetet med energieffektivisering

Revisorerna i revisorsgrupp I beslutade 2016-02-02 att överlämna rapporten till landstingsstyrelsen för yttrande senast 2016-04-20.

Revisorernas samlade bedömning är att landstingsstyrelsen behöver stärka och utveckla styrningen av energieffektiviseringsarbetet i landstinget för att målet i Miljöutmaning 2016 ska nås.

Revisorerna vill till landstingsstyrelsen särskilt framhålla att det i kommande miljöpolitiska program bör förtydligas hur respektive nämnd/styrelse förväntas bidra till energieffektiviseringsmålet, i syfte att stärka målstyrningen. Landstingsstyrelsen bör också integrera energieffektiviseringsfrågorna i den samlade verksamhetsstyrningen, med uppföljning av åtgärder/resultat på lokal nivå. Vidare bör, i enlighet med Miljöutmaning 2016, ekonomiska incitament skapas för att driva på arbetet med att effektivisera energianvändningen.

Med anledning av att miljöredovisningen för SLL, till följd av uppföljningens utformning, saknar resultat kopplat till väsentliga delar av energieffektiviseringsmålet som det uttrycks i Miljöutmaning 2016, behöver landstingsstyrelsen dessutom säkerställa överensstämmelse mellan mål, uppföljning och redovisning.

I övrigt hänvisar revisorerna till revisionskontorets rapport.

Paragrafen förklarades omedelbart justerad.

Kenneth Strömberg
Ordförande

Christina Holmqvist
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

Besöksadress: Hantverkargatan 25 B. T-bana Rådhuset

Vad gör Landstingsrevisorerna?

Landstingsrevisorerna granskar den verksamhet som bedrivs av landstingets nämnder och bolagsstyrelser. Revisionsuppdraget är det största inom kommunal verksamhet.

Att vara revisor är ett förtroendeuppdrag vars syfte är att med oberoende, saklighet och integritet främja, granska och bedöma verksamheten. Den övergripande uppgiften för revisorerna är att granska hur nämnder och styrelser tar sitt ansvar. De förtroendevalda revisorerna är fullmäktiges och ytterst medborgarnas instrument för den demokratiska kontrollen. De har därmed en viktig funktion i den lokala självstyrelsen.

Ledamöter i nämnder och styrelser ansvarar inför fullmäktige för hur de själva, anställda och uppdragstagare genomför verksamheten. I ansvaret ingår att genomföra en ändamålsenlig verksamhet utifrån fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten, på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt och med en tillräcklig intern kontroll samt att upprätta rättvisande räkenskaper.

I årsrapporter för nämnder och bolag sammanfattar revisionskontoret den granskning som genomförts under det gångna året. Verksamhetsrevisionen redovisas löpande i projektrapporter. Publikationerna finns på Landstingsrevisorernas hemsida www.sll.se/rev. De kan också beställas från revisionskontoret. Det går även att prenumerera på Landstingsrevisorernas nyhetsbrev Nytt från landstingsrevisionen genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till landstingsrevisorerna@rev.sll.se

INNEHÅLL

1 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER 4

2 UTGÅNGSPUNKTER FÖR GRANSKNINGEN 6

2.1 Revisionsfråga 7
2.2 Avgränsning 7
2.3 Bedömningsgrunder 7
2.4 Metod 7
2.5 Styrprocessen för miljöledningen i SLL 8

3 RESULTAT AV GRANSKNINGEN 9

3.1 Målet att effektivisera energianvändningen 9
3.2 Redovisning av måluppfyllelsen 11
3.3 Målstyrningen i praktiken 12
3.4 Helhetsperspektiv på energieffektiviseringsfrågan 14

1 Slutsatser och rekommendationer

Stockholms läns landsting (SLL) har länge bedrivit ett ambitiöst miljöarbete i form av fleråriga miljöpolitiska program. I nu gällande Miljöutmaning 2016 (MU 2016) finns, inom målområdet klimateffektivt, ett mål som syftar till att öka andelen förnybar energi och ett annat mål som syftar till att effektivisera energianvändningen. Målet avseende ökad andel förnybar energi har redan uppnåtts på en samlad landstingsövergripande nivå. När det gäller energieffektiviseringsmålet, som innebär att energianvändningen för värme, el och transporter i landstingsfinansierad verksamhet ska ha minskat med 10 procent 2016 jämfört med 2011, kvarstår betydande arbete för att uppnå måluppfyllelse.

Den senaste miljöredovisningen för 2014 visar att landstingets energianvändning för fastigheter och kollektivtrafik var högre 2014 än jämförelseåret 2011. Med hänsyn tagen till både ökad lokalyta och kollektivtrafik beräknas det motsvara en minskning med ca en procent.

Revisionen har tidigare under året granskat arbetet med energieffektivisering hos ett flertal nämnder/styrelser. Denna avslutande granskning avser den landstingsövergripande styrningen av energieffektiviseringsarbetet. Granskningarna visar att ett antal aktiviteter pågår som syftar till att effektivisera energianvändningen. Den samlade slutsatsen är dock att det finns en betydande förbättringspotential när det gäller målformulering, styrning, uppföljning och redovisning av energieffektiviseringen i landstinget.

Ett behov av förstärkt målstyrning framkommer såväl på lokal nämnd-/styrelsenivå som på övergripande landstingsnivå. När det gäller effektivisering av verksamhetsel, dvs. el till den verksamhet som bedrivs i byggnaden, menar revisionen att verksamheterna inte har tillräckliga förutsättningar att arbeta med målet. Hyresvärden, oftast Locum, ger inte/kan inte ge nödvändig information om elförbrukningen, vilket gör att det blir svårt att sätta mål, styra och följa upp energianvändningen. Det är också en anledning till att flera styrelser/nämnder anser att energieffektiviseringsmålet är mindre relevant för den egna verksamheten. Dessutom noterar revisionen att målet är otydligt för nämnder/styrelser, då måluppfyllelse ska nås på landstingsnivå och ingen precisering av bidrag till måluppfyllelsen tagits fram för respektive verksamhet.

I dagsläget hanteras energieffektivisering främst som en miljöfråga, trots att det ur ett helhetsperspektiv finns andra betydande aspekter. Exempelvis framgår av Miljöutmaning 2016 att landstinget ska skapa ekonomiska incitament för miljöarbetet. Revisionens granskningar avseende energieffektiviseringsarbetet visar dock att det fortfarande saknas landstingsgemensamma incitamentsmodeller vad gäller energieffektivisering. För att driva på arbetet skulle en tydligare koppling till den ekonomiska styrningen behövas.

På landstingsövergripande nivå är energieffektiviseringsfrågorna organisatoriskt placerade hos avdelningen SLL Miljö[1]. Avdelningen saknar dock ett tydligt uppdrag att styra mot energieffektiviseringsmålet. Följden blir bl.a. att verksamheterna inte får någon återkoppling avseende sina prestationer. Energi-

[1] Från och med 2016-01-01 benämns avdelningen SLL Hållbarhet

effektiviseringen kan i större utsträckning behöva hanteras på landstingsstyrelsenivå med mandat och överblick över frågans olika aspekter.

Granskningarna visar också att verksamheternas prioritering mellan målen i Miljöutmaning 2016 skulle behöva hanteras på ett mer strategiskt sätt från central nivå i landstinget.

Vidare framgår att miljöredovisningen saknar resultat kopplat till väsentliga delar av energieffektiviseringsmålet. En orsak är att specifikationsdokumentet, som förtydligar hur miljömålen ska mätas, utesluter delar av energieffektiviseringsmålet så som det är formulerat i MU 2016. Exempelvis omfattas inte energiförbrukningen hos externa utförare, som bedriver verksamhet utanför landstingets lokaler. Av transporterna omfattas endast kollektivtrafiken exklusive spårtrafik. Även resultat som skulle ha rapporterats enligt specifikationsdokumentet saknas i miljöredovisningen för 2014, då energiförbrukningen avseende all landstingsägd verksamhet som bedrivs i externa lokaler inte redovisas. Därutöver har framkommit att den kvalitetssäkring som görs av inrapporterad data inte sker på ett tillräckligt strukturerat sätt, vilket påverkar tillförlitligheten negativt. Sammantaget bedömer revisionen att underlaget behöver utvecklas för att kunna ligga till grund för ett uttalande i miljöredovisningen om uppfyllelse av energieffektiviseringsmålet enligt MU 2016.

Rekommendationer

- Landstingsstyrelsen bör i det kommande miljöpolitiska programmet tydliggöra hur respektive nämnd/styrelse förväntas bidra till energieffektiviseringsmålet.

- Landstingsstyrelsen bör skapa och tydliggöra ekonomiska incitament samt integrera energieffektiviseringsfrågorna i den samlade verksamhetsstyrningen, med uppföljning av åtgärder/resultat på lokal nivå.

- Landstingsstyrelsen bör säkerställa överensstämmelse mellan mål, uppföljning och redovisning avseende energieffektiviseringen.

2 Utgångspunkter för granskningen

Det finns idag en politisk vilja att begränsa klimatpåverkan. Det görs främst genom att bidra till utbyggnaden av förnybar energi och effektivisera energianvändningen. Sverige placerar sig i topp bland OECD-länderna när det gäller att ställa om till förnybar energi men har inte kommit lika långt när det gäller energieffektivisering[2]. EU har beslutat om mål inom området, som ska implementeras genom regleringar på det nationella planet. Enligt den svenska energimyndigheten ska offentliga verksamheter föregå som goda exempel för en effektiv användning av energi, och kommuner och landsting ska anta strategier med mål och handlingsplaner för sin energieffektivisering.

Stockholms läns landsting (SLL) har länge bedrivit ett ambitiöst miljöarbete i form av fleråriga miljöpolitiska program. I nu gällande Miljöutmaning 2016[3] (MU 2016) finns, inom målområdet klimateffektivt, mål som syftar till att öka andelen förnybar energi respektive att effektivisera energianvändningen. Målet avseende ökad andel förnybar energi har redan uppnåtts på en samlad landstingsövergripande nivå. När det gäller energieffektiviseringsmålet kvarstår betydande arbete för att uppnå måluppfyllelse.

I SLL:s Miljöredovisning 2013 konstaterades att energieffektiviseringsarbetet behövde prioriteras högre för att målet i miljöutmaningen skulle nås. Den senaste miljöredovisningen för 2014 visar att landstingets energianvändning för fastigheter och kollektivtrafik var högre 2014 än jämförelseåret 2011. Med hänsyn tagen till både ökad lokalyta och kollektivtrafik beräknas det motsvara en minskning med ca en procent. Samtidigt uttrycks att målet, som innebär en tioprocentig minskning av energianvändningen till 2016, är svårt att nå och att målmedvetet arbete med energieffektiviseringsåtgärder krävs. Revisionens granskning av energieffektiviseringsarbetet vid såväl Locum som trafikförvaltningen[4] visade att båda verksamheterna informerat respektive styrelse/nämnd om risken för att energieffektiviseringsmålen inte kommer att nås.

Enligt Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) öppna jämförelser mellan landsting och regioner avseende miljönyckeltal[5] har SLL de senaste tre åren tillhört de landsting/regioner som använder mest energi per kvadratmeter i verksamhetslokaler. Enligt samma källa har Västra Götalandsregionen, som enligt revisionen är en jämförbar organisation, lyckats hålla nere sin förbrukning.

Utöver miljövinster finns även ekonomiska motiv för att minska energianvändningen i landstinget. Tidigare granskning har visat att energikostnaden i sjukvårdslokaler kan utgöra i storleksordningen 7-10 procent av hyreskostnaderna[6]. Energikostnaden för landstingets fastigheter, var enligt miljöredovisningen, 561 mnkr 2013.

[2] BertelmannStiftung, Tyskland, 2015, Sustainable Development Goals: Are the rich countries ready? – en jämförande studie av de 34 OECD-ländernas efterlevnad avseende FN:s framtida hållbarhetsmål (SDG:s) för 2030.
[3] LS 1010-0851, beslutat i LF 2011-12-06 gäller 2012-2016
[4] Landstingsrevisorerna rapport nr 6/2014 Energieffektivisering – Locum:s uppdrag och genomförande, Trafiknämndens delårsrapport 2015, Energieffektivisering inom kollektivtrafiken
[5] SKL, Miljönyckeltal för landsting och regioner 2013, SKL, Miljöarbetet i landsting och regioner 2014, SKL, Miljöarbetet i landsting och regioner 2015
[6] Landstingsrevisorerna rapport nr 6/2014 Energieffektivisering – Locum:s uppdrag och genomförande

Mot denna bakgrund har revisionen genomfört en temagranskning kring energieffektivisering i landstinget omfattande separata granskningar vid ett flertal nämnder/styrelser. Denna avslutande granskning avser landstingets övergripande styrning av energieffektiviseringsarbetet.

2.1 Revisionsfråga

Är landstingets styrning av arbetet med energieffektivisering tillräcklig för att målet om effektivisering av energianvändningen i MU 2016 ska nås?

Den övergripande revisionsfrågan kan brytas ned i två delfrågor:

- Hur styrs arbetet från övergripande landstingsnivå?
- Hur styrs arbetet på nämnd-/styrelsenivå?

2.2 Avgränsning

Rapporten, som återger flera separata granskningar av styrelser och nämnder, riktar sig i första hand till landstingsstyrelsen (LS) avseende den övergripande styrningen av energieffektiviseringsarbetet. Övriga granskningar har redan rapporterats till respektive nämnd/styrelse. Resultatet från dessa granskningar används som underlag vid granskningen av den landstingsövergripande styrningen. (Se vidare under metodavsnittet.)

2.3 Bedömningsgrunder

- *Landstingets miljöpolitiska program, Miljöutmaning 2016 (MU 2016)*- År 2016 ska energianvändningen för värme, el och transporter i landstingsfinansierad verksamhet ha minskat med 10 procent jämfört med 2011.

  I Miljöutmaning 2016 beskrivs även organisation och styrning för hur landstinget ska nå målen. Bland annat anges att det under programperioden ska tas fram modeller för miljöersättning och miljöinvesteringar i syfte att premiera bra miljöbeteende och bidra till måluppfyllelse.

- *SMARTA-mål* – En allmänt accepterad modell för att ta fram effektiva mål. Enligt modellen ska ett mål vara: specifikt/tydligt, mätbart, accepterat, realistiskt/relevant, tidsbundet med tydlig deadline och prioritering[7].

2.4 Metod

Temagranskningen omfattar, utöver denna rapport, nedanstående granskningar, vilka huvudsakligen behandlar styrningen av energieffektiviseringsarbetet inom respektive nämnd/styrelse. Resultatet av dessa granskningar utgör underlag till denna avslutande granskning

- Energieffektivisering – Locum:s uppdrag och genomförande (projektrapport nr 6/2014).
- Energieffektivisering inom kollektivtrafiken (trafiknämndens delårsrapport 2015).
- Energieffektivisering verksamhetsel (delårsrapportering 2015 avseende Karolinska universitetssjukhuset, Stockholms läns sjukvårdsområde, Södersjukhuset AB, Danderyds sjukhus AB, Södertälje sjukhus AB, Ambulanssjukvården i Stockholm AB, MediCarrier AB, hälso- och sjukvårdsnämnden och landstingsstyrelsens förvaltning).

[7] Ledarna - Sveriges chefsorganisation

Därutöver har en bestyrkandegranskning gjorts, på uppdrag av landstingsstyrelsens förvaltning (LSF), avseende SLL:s miljöredovisning 2014[8], som också tillfört information till denna granskning. Även revisionens projektrapport 3/2013 Landstingets styrning av externa utförare i förhållande till Miljöutmaning 2016, utgör ett underlag. I denna granskning av den landstingsövergripande styrningen av energieffektiviseringsarbetet har dokumentstudier och intervjuer med nyckelpersoner vid SLL Miljö och LSF:s ledning genomförts.

Projektledare för temagranskningen har varit Britt-Marie Erlandsson. Granskningsansvariga för de aktuella styrelserna/nämnderna har, inom ramen för respektive delårsgranskning, utfört granskningen avseende användningen av verksamhetsel. Granskningen har genomförts i samverkan med Torbjörn Westman och Jenny Fransson, KPMG AB.

2.5 Styrprocessen för miljöledningen i SLL

Landstingets övergripande styrdokument på miljöområdet, i vilket energieffektivisering ingår som ett delmål, är det miljöpolitiska programmet, MU 2016, som beslutats av landstingsfullmäktige. Landstingsstyrelsens förvaltning har genom avdelningen, SLL Miljö, utarbetat programmet och dess mål, i samverkan med representanter för förvaltningarna/bolagen. I tillägg till miljöprogrammet finns ett specifikationsdokument, som förtydligar hur målen ska mätas och redovisas, samt vilka styrelser/nämnder som förväntas rapportera till landstingets miljöredovisning. Landstingsstyrelsen har fastställt dokumentet[9].

Ansvaret för att målen i miljöprogrammet nås ligger, enligt MU 2016, i den ordinarie linjeorganisationen. Varje nämnd/styrelse är ansvarig för att relevanta miljömål arbetas in i verksamhetsplanerna och följs upp. Aktiviteter och åtgärder som krävs för att uppnå miljömålen ska ingå i verksamhetsplanering, beslutsunderlag och budgetarbete. Enligt miljöprogrammet har SLL Miljö till uppgift att samordna miljöarbetet för landstinget som helhet samt ansvara för att stödja kunskapsutvecklingen inom miljöområdet.

Målen uppges vara uppnådda när det sammanlagda resultatet från egna producerande enheter och externa utförare visar på måluppfyllnad. Enligt MU 2016 har landstingets beställarorganisationer[10], i uppdrag att säkerställa att målen formuleras om till krav i avtal med utförare samt att följa upp och rapportera grad av måluppfyllnad. Landstingets producerande nämnder och styrelser har i uppdrag att se till att de mål i miljöprogrammet som berör deras verksamhet nås.

I specifikationsdokumentet framgår att SLL Miljö har till uppgift att ta fram en miljöredovisning baserad på de uppgifter som respektive nämnd/styrelse rapporterar in. Uppgiften omfattar att sammanställa och redovisa resultatet per mål. Redovisningen beslutas av landstingsfullmäktige.

[8] KPMG, Granskning av Stockholms läns landstings Miljöredovisning 2014, Granskningsrapport 2015-06-03
[9] fastställdes av LS 2013-04-23
[10] De två största är hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN) och trafiknämnden (TN)

3 Resultat av granskningen

3.1 Målet att effektivisera energianvändningen

I MU 2016 slås fast att målet att effektivisera energianvändningen innebär att år 2016 ska energianvändningen för värme, el och transporter i landstingsfinansierad verksamhet ha minskat med 10 procent jämfört med 2011.

Diskrepans mellan målformulering och uppföljning

Till beslutsärendet avseende Miljöutmaning 2016, hörde en bilaga[11] med exempel på hur måluppfyllelsen i det miljöpolitiska programmet skulle följas upp. När det gäller målet att effektivisera energianvändningen framgår att redovisningen skulle avse dåvarande SL, Locum, WÅAB och SLL Transport samt att all spårtrafik skulle exkluderas. En utveckling av vad detta i praktiken skulle innebära för uppföljningen av målet, som det är formulerat i MU 2016, saknas i beslutsunderlaget. Landstingsfullmäktige uppdrog åt landstingsdirektören att ta fram förslag på förtydligande av hur målen skulle mätas. Ett specifikationsdokument togs fram och fastställdes därefter av landstingsstyrelsen. Av detta framgår att uppföljningen av energieffektiviseringsmålet inte omfattar energianvändning hos externa vård- och kollektivtrafikutförare, vilka bedriver verksamhet i lokaler som inte ägs av landstinget. Det innebär t.ex. att uppgifter från hälso- och sjukvårdens externa utförare, som har sin verksamhet utanför landstingets lokaler saknas i redovisningen. Av transporterna ingår endast kollektivtrafik, exklusive spårtrafik. Verksamheterna själva rapporterar inte sin elförbrukning. Energi för värme och elektricitet rapporteras av Locum AB, trafikförvaltningen och landstingsstyrelsens förvaltning[12].

En tidigare granskning avseende landstingets styrning av externa utförare i förhållande till MU 2016[13] visar att specifikationsdokumentet i stor utsträckning definierar hur landstingets externa utförare kravställs och att förvaltningarna ser dokumentet som styrande. HSN har t.ex. inte uppdrag att rapportera energianvändning för externa vårdgivare och kravställer inte heller utförarna avseende energieffektivisering.

Revisionens bedömning

Specifikationsdokumentet riskerar att leda till en begränsning av det miljöpolitiska programmets energieffektiviseringsmål, då uppföljningskraven i specifikationsdokumentet har avgränsats till att gälla endast landstingsägd verksamhet eller verksamhet som bedrivs i landstingsägda lokaler, i stället för *all* landstingsfinansierad verksamhet. Avseende transporterna avgränsas uppföljningskraven till att gälla kollektivtrafik exklusive spårtrafik.

Revisionen menar att det beslutsunderlag som låg till grund för fullmäktiges beslut var otydligt, när det gäller konsekvenser av den föreslagna uppföljningen av energieffektiviseringsmålet.

Revisionen vill understryka vikten av en tydlig överensstämmelse mellan mål, redovisning och uppföljning. I den mån det finns skillnader däremellan är

[11] Bil 5. Förtydligande med exempel på hur målen i miljöpolitiskt program för Stockholms läns landsting 2012-2016 ska mätas
[12] LSF ska lämna uppgifter avseende externa lokaler där landstingets egna förvaltningar och bolag bedriver verksamhet.
[13] Landstingsrevisorerna, projektrapport 3/2013 Landstingets styrning av externa utförare i förhållande till Miljöutmaning 2016

transparens i redovisningen för klargörande av i vilken utsträckning redovisningen speglar målen nödvändig.

Energieffektiviseringsmålets effektivitet
Granskningen av nio nämnders/styrelsers arbete med att effektivisera användningen av verksamhetsel[14] visade att flera inte finner energieffektiviseringsmålet (avseende verksamhetsel) relevant för den egna verksamheten. En anledning uppges vara att hyresvärden inte ger/kan ge nödvändig information om elförbrukningen och att det då blir svårt att sätta mål, styra och följa upp. Vidare kan nämnder/styrelser uppfatta att endast mål som ska återrapporteras enligt specifikationsdokumentet är mål som verksamheten omfattas av. Locum rapporterar t.ex. all energianvändning i landstingets fastigheter, även verksamhetselen som respektive verksamhet förbrukar, vilket kan skapa en otydlighet när det gäller ansvaret för energieffektiviseringen. Som en följd av dessa förhållanden anser representanter för styrelserna/nämnderna i flera fall att energieffektivisering är Locums eller annan extern hyresvärds ansvar. Det finns heller ingen tydlig koppling mellan minskad elförbrukning och sänkt hyra i Locums lokaler[15].

Att måluppfyllelsen ska nås på landstingsövergripande nivå, enligt MU 2016, kan sannolikt också påverka hur tydligt och relevant ett mål upplevs för en viss verksamhet. Det innebär ju att någon annan kan bära ansvaret för måluppfyllelsen.

I samband med revisionens granskning av trafiknämndens energieffektivisering framkom att före 2012, då både MU 2016 och Regionala trafikförsörjningsprogrammet (TFP)[16] trädde i kraft, riktades inga specifika krav till trafiknämnden avseende energieffektivisering. Mot bakgrund av bl.a. långa avtalstider i löpande avtal med externa trafikutförare, deklarerade trafikförvaltningen redan inför införandet av MU 2016, att energieffektiviseringsmålet skulle bli svårt att nå. Målet korrigerades därför enligt uppgift, och spårtrafiken, som ansågs svårare att energieffektivisera, avgränsades bort från krav på redovisning. Förvaltningens egna bedömningar visar nu att målet, trots denna avgränsning, inte kommer att nås.

Revisionens bedömning
I förhållande till de kriterier som ett effektivt formulerat mål enligt praxis ska uppfylla, motsvarar inte energieffektiviseringsmålet kravet på tydlighet avseende varje verksamhets ansvar för måluppfyllelsen. Detsamma gäller mätbarheten avseende verksamhetens förbrukning av verksamhetsel. Granskningen har visat att flera verksamheter inte heller upplever målen som relevanta för den egna verksamheten, vilket påverkar motivationen och acceptansen för målet. Däremot är det tydligt när målet ska vara nått.

Verksamhetselen utgör en betydande del av elanvändningen i vårdlokaler, nära hälften enligt energimyndigheten[17], resten är fastighetsel[18]. Det är styrelsen/nämnden som bedriver verksamheten som kan råda över förbrukningen av

[14] Med verksamhetsel avses elanvändning till den verksamhet som bedrivs i byggnaden, till exempel datorer, apparater såsom röntgenutrustning och tvättutrustning samt belysning.
[15] Landstingsrevisorerna rapport nr 6/2014 Energieffektivisering – Locum:s uppdrag och genomförande
[16] Som också innehåller energimål avseende kollektivtrafiken
[17] Energimyndigheten, 2008, Energianvändning i vårdlokaler
[18] Med fastighetsel avses elanvändning till fasta installationer i byggnader som till exempel ventilation, hissar, rulltrappor och allmän belysning.

verksamhetsel. Förutsättningarna för verksamheterna att arbeta med energieffektiviseringsmålet, i den utsträckning som skulle behövas, är inte tillräckliga, vilket påverkar verksamheternas uppfattning om målets tydlighet och relevans och försämrar landstingets möjligheter att nå målet.

En annan fråga kopplat till målens relevans är hur realistiska målen ska vara. Ett visst mått av utmaning är nödvändigt för utveckling, men samtidigt är det viktigt att de som ska arbeta för måluppfyllelse upplever sig ha förutsättningar att nå det. Mål som inte uppfyller detta kanske snarare är ambitioner.

Revisionen menar att kommande miljöprogram bl.a. behöver precisera respektive nämnds/styrelses åtagande/ansvar för måluppfyllelsen. Samtidigt behöver hyresvärden Locum, vilket revisionen tidigare påpekat[19], utveckla metoder för att uppskatta/tydliggöra verksamheternas elförbrukning/elkostnad eller på annat sätt, i dialog med hyresgästerna, utveckla incitament för minskad elförbrukning.

”Målkonflikt” mellan olika miljömål
Granskning av energieffektivisering vid trafiknämnden har visat att det finns en slags målkonflikt utifrån olika delmål i miljöprogrammet, som kan påverka styrelsers/nämnders förutsättningar att nå det övergripande energieffektiviseringsmålet. Ett exempel gäller busstrafiken, där ett antal biogasbussar har införskaffats som ett led i att öka andelen förnyelsebara drivmedel och minska koldioxidutsläppen. Detta är i linje med målet i MU 2016 att öka andelen förnybar energi till transporter. Biogas är dock energikrävande jämfört med flera andra drivmedel och är således inte det optimala valet för målet att effektivisera energianvändningen. Även i granskningen avseende effektivisering av verksamhetselen framkom exempel på nedprioritering av energieffektiviseringsmålet till förmån för ett annat miljömål, där verksamheten ansåg klimatpåverkan från verksamheten vara större.

Revisionens bedömning
De ”målkonflikter” som har identifierats indikerar att energieffektiviseringsarbetet kan bli lidande när styrelser/nämnder utifrån sin egen verksamhet avgör vilket miljömål som ska prioriteras. Målen i miljöutmaningen är inte rangordnade. En eventuell nedprioritering av ett miljömål till förmån för ett annat behöver dock baseras på en konsekvensanalys i samråd med övergripande landstingsnivå, för att bedöma konsekvenser för landstingets måluppfyllelse. Det optimala vore att denna gemensamma analys ägde rum i samband med framtagning av målen i miljöprogrammet, då den aktuella verksamhetens bidrag bör preciseras.

3.2 Redovisning av måluppfyllelsen

Otydliga krav för rapportering
Bestyrkandegranskningen av miljöredovisning 2014 visade att det är otydligt, både för rapporterande enheter och för den funktion centralt i landstinget som konsoliderar informationen, hur data ska sammanställas och beräknas. Det sker heller ingen tillräckligt strukturerad kvalitetssäkring av rapporterad data, varken hos rapporterande förvaltning/bolag, eller på landstingsövergripande nivå. Därmed saknas en systematisk kontroll av att specifikationsdokumentet följs,

[19] Landstingsrevisorerna rapport nr 6/2014 Energieffektivisering – Locum:s uppdrag och genomförande

att rätt formler används för uträkning och att alla enheter räknar och redovisar på samma sätt.

Rapporteringen
Det framgår också av granskningen att energianvändningen i externa lokaler där landstingets förvaltningar och bolag bedriver verksamhet inte rapporterades till miljöredovisningen 2014, vilket skulle ske enligt specifikationsdokumentet. Orsaken uppges vara att uppföljningen tar allt för stora resurser i anspråk. Denna inskränkning i uppföljningen framgår inte av miljöredovisningen. Det resultat som faktiskt redovisas i Miljöredovisning 2014 omfattar endast energiförbrukningen i Locums och trafiknämndens fastigheter[20] och kollektivtrafik, exklusive spårbunden trafik.

Revisionens bedömning
Specifikationsdokumentets otydlighet avseende hur data ska sammanställas och beräknas i kombination med bristande kvalitetssäkring innebär en risk för att redovisningen inte blir rättvisande. En kvalitetssäkringsrutin, som säkerställer att specifikationsdokumentet följs bör införas. Samtidigt avgränsar, som framgår tidigare i rapporten, specifikationsdokumentet redovisningen i förhållande till energieffektiviseringsmålet, så som det uttrycks i MU 2016. Därutöver saknas resultat i Miljöredovisning 2014 avseende delar som enligt specifikationsdokumentet skulle ha omfattats av redovisningen. Detta är förhållanden som sannolikt grundar sig i svårigheten att följa upp och borde ha hanterats i samband med framtagningen av målen. Sammantaget bedömer revisionen att underlaget behöver utvecklas för att kunna ligga till grund för ett uttalande i miljöredovisningen om uppfyllelse av energieffektiviseringsmålet enligt MU 2016.

3.3 Målstyrningen i praktiken

Verksamhetsnivå
Granskningen av styrningen för en effektivare användning av verksamhetsel visar att endast en av nio granskade nämnder/styrelser har operationaliserat fullmäktiges mål och utarbetat en handlingsplan för att nå det. Fem verksamheter har tagit in målet om energieffektivisering från miljöprogrammet i sitt miljöledningssystem, men inte konkretiserat och kvantifierat vad det innebär för den egna verksamheten. Av dessa har tre styrelser någon form av plan för hur de ska arbeta för att uppnå målet. Tre verksamheter har varken mål eller handlingsplaner för energieffektivisering.

Granskningen avseende energieffektiviseringen vid trafiknämnden visar att även där behöver systematiken i energieffektiviseringsarbetet öka. En samlad analys avseende energieffektiviseringskraven i MU 2016 och TFP[21] bör utgöra underlag för framtagande av energieffektiviseringsmål för de olika trafikslagen och fastigheterna, vilka sedan bör avspeglas i enskilda avtal. Därefter behöver genomförda åtgärder systematiskt följas upp.

Granskningen under 2014[22] visade att Locum behövde utveckla systematiken i sin målstyrning. Energieffektiviseringsarbetet behövde utvecklas avseende analys, åtgärd och utvärdering såväl per fastighet som för hela fastighetsbeståndet. Revisionen konstaterade att Locum tar fram en omfattande mängd

[20] Fastighets- och verksamhetsel
[21] Regional trafikförsörjningsplan
[22] Landstingsrevisorerna, projektrapport 6/2014, Energieffektivisering - Locum:s uppdrag och genomförande

energirelaterad information som skulle kunna utnyttjas mer systematiskt i detta arbete.

Landstingsövergripande nivå
Av intervjuerna framkommer att energieffektiviseringsfrågans många aspekter gör den komplicerad att hantera på övergripande landstingsnivå, då den berör flera politiska beredningar och funktionsområden. Vidare framkommer synpunkter avseende den organisatoriska placeringen av frågan, som idag hanteras inom SLL Miljö.

Granskningen av landstingsstyrelsens styrning mot energieffektiviseringsmålet visar att ett omfattande arbete genomförs, genom SLL Miljö i samarbete med förvaltningar och bolag, med att ta fram målen till miljöprogrammet. Av intervjuerna framgår dock att det kan finnas svårigheter för SLL Miljö att nå funktioner, som har mandat att förankra målen i respektive organisation. För närvarande pågår målarbetet inför nästa miljöpolitiska program, som ska börja gälla 2017.

SLL Miljö samlar in och sammanställer data till den årliga miljöredovisningen. Avdelningen anser sig däremot inte ha mandat att följa upp, ge återkoppling eller sätta in åtgärder som riktar sig mot en verksamhet som inte ”levererar”. SLL Miljö kan dock, enligt intervjuerna, samordna åtgärder eller aktiviteter på övergripande landstingsnivå, om flera förvaltningar/bolag har behov av stöd i liknande frågor för att nå miljömålen. Insatserna ska stödja helheten snarare än de enskilda förvaltningarna/bolagen.

Landstingsstyrelsen hade i budget 2015 ett uppdrag att utarbeta en övergripande plan för hållbar energianvändning. I praktiken har uppdraget under senare delen av året integrerats med uppdraget att ta fram ett nytt miljöprogram och ska enligt uppgift genomföras i tre steg: en nulägesanalys, framtagning av långsiktiga mål avseende energieffektivisering och en strategi för att nå målen. Nulägesanalysen beräknas vara klar först i slutet av januari 2016. Målförslagen i det kommande miljöprogrammet var planerade att gå ut på remiss till styrelser och nämnder i månadsskiftet november/december. Enligt uppgift blir förslagen försenade p.g.a. att LSF:s ledningsgrupp nu avser ta större del i målarbetet för att bättre kunna integrera målen i styrningen.

I MU 2016 finns ett mål som säger att minst ett projekt inom så kallad grön IT ska genomföras i landstinget under perioden 2012-2016 och att energianvändningen för IT ska ha minskat med 50 procent till 2016 jämfört med 2010. SLL Miljö tog i december 2014 fram en hållbarhetsanalys avseende IT i vårdverksamhet, som mynnade ut i rekommendationer till fortsatt arbete[23]. Sedan dess har två utvecklingsområden prioriterats, men inget vidare arbete påbörjats.

Revisionens bedömning
Revisionen kan konstatera att samtliga granskningar på temat energieffektivisering visar på behov av en stärkt målstyrning, såväl på verksamhetsnivå som på landstingsövergripande nivå. Granskningen har visat att aktiviteter och åtgärder som krävs för att uppnå energieffektiviseringsmålet behöver integreras mer i verksamhetsplaneringen som helhet.

[23] LS 1409-0977

På landstingsövergripande nivå saknas ett tydligt uppdrag till SLL Miljö att styra mot energieffektiviseringsmålet. Den otydliga styrningen kan vara en bidragande orsak till bristande måluppfyllelse. Energieffektiviseringen kan i större utsträckning behöva hanteras på landstingsstyrelsenivå med mandat och överblick över frågans olika aspekter.

Konstateranden i miljöredovisningen för såväl 2013 som 2014 om att energieffektiviseringsarbetet behöver prioriteras högre motsvaras hittills inte av faktiska åtgärder på landstingsövergripande nivå. Hanteringen av uppdragen på energiområdet har snarare försenats. Att ledningsgruppen nu avser ta en större roll och integrera de kommande miljömålen, inklusive energieffektiviseringsmål, i styrningen är enligt revisionens bedömning ett steg i rätt riktning.

3.4 Helhetsperspektiv på energieffektiviseringsfrågan

Delat ansvar för utveckling och drift
De senaste åren har en omorganisation skett inom landstinget avseende fastighetsfrågor, där ansvaret för investering/byggnation och förvaltning successivt delats upp mellan LS och Locum. Locums möjlighet att, i sin roll som förvaltare, framgångsrikt energieffektivisera fastigheter påverkas av den standard som bestäms av LS vid byggnationen.

Trafiknämnden kommer att på lång sikt påverkas av det utbyggnadsarbete som pågår av bland annat tunnelbanan. I samband med granskningen av energieffektivisering inom trafiknämnden intervjuades förvaltningen för utbyggd tunnelbana (FUT). Då framkom att de nya sträckningarna i tunnelbanans utbyggnad delvis kommer att förläggas mycket djupt under jord, vilket kommer att medföra höga krav på stationernas luftkvalitet. Ur driftperspektiv kommer detta att innebära ökad energianvändning, jämfört med de nuvarande anläggningarna.

Revisionens bedömning
Både vad gäller fastighets- och trafikverksamhet delas nu till stor del utveckling respektive drift upp mellan olika nämnder/styrelser och därmed mellan olika ”plånböcker”, vilket kan bidra till att det långsiktiga energieffektiviserings-/kostnadsperspektivet inte får samma genomslag vid byggnationen. Revisionen har tidigare riktat en rekommendation till LS att ta fram landstingsövergripande riktlinjer för energianvändning, som tar hänsyn till en fastighets/anläggnings hela livscykel, såväl byggnations- som förvaltningsfas[24].

Ekonomiska aspekter
I intervjuerna ges uttryck för att kostnads-/intäktsanalyser behöver genomföras, för att i större utsträckning ta hänsyn till såväl inköps-/investeringskostnad som driftkostnad avseende energieffektiviseringar.

I MU 2016 framgår att landstinget ska skapa ekonomiska incitament för miljöarbetet. Revisionens granskningar avseende energianvändning visar dock att det fortfarande saknas landstingsgemensamma incitamentsmodeller vad gäller energieffektivisering. Under framförallt granskningen av effektivisering av verksamhetsel framkom det, att avsaknaden av ekonomiska incitament bidrar

[24] Landstingsrevisorerna rapportnr 6/2014 Energieffektivisering – Locum:s uppdrag och genomförande

till att energieffektiviseringsmålet inte har så hög prioritet hos de granskade styrelserna/nämnderna.

Revisionens bedömning
För att driva på arbetet mot energieffektiviseringsmålet skulle en tydligare koppling till den ekonomiska styrningen behövas. Energieffektiviseringsvinster behöver analyseras och hanteras i ekonomiska kalkyler, för att tydliggöra långsiktiga effekter.

Kort om rapporten

Revisionen har granskat styrningen av landstingets energieffektiviseringsarbete i förhållande till målet i Miljöutmaning 2016, som säger att år 2016 ska energianvändningen för värme, el och transporter i landstingsfinansierad verksamhet ha minskat med 10 procent jämfört med 2011. Ett betydande arbete kvarstår för att uppnå måluppfyllelse. Granskningen visar att landstingsstyrelsen behöver utveckla den landstingsövergripande styrningen av området. Vidare framgår att miljöredovisningen, till följd av uppföljningens utformning, saknar resultat kopplat till väsentliga delar av energieffektiviseringsmålet som det uttrycks i Miljöutmaning 2016. Revisionen bedömer att underlaget behöver utvecklas för att kunna ligga till grund för ett uttalande om den faktiska måluppfyllelsen.

Landstingsrevisorerna
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

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

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

Org.nr: 232100-0016