



Datum
2019-12-16
Vår referens
Mikael Kylsäter
Strateg
mikael.kylsater@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Anhållan om uppdrag att ta fram ett nytt miljöprogram STK-2018-574

Sammanfattning

Malmö stads nu gällande miljöprogram antogs av kommunfullmäktige 2009 och är giltigt fram till och med år 2020. Miljönämnden har med anledning av att miljöprogrammets giltighetstid närmar sig sitt slut inkommit med en anhållan om att få i uppdrag av kommunfullmäktige att ta fram förslag på ett nytt miljöprogram för Malmö. I Malmö stads budget för 2020 gavs miljönämnden i uppdrag att ta fram ett nytt miljöprogram, vilket leder till att denna anhållan inte längre är aktuell.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

1. Kommunstyrelsen avslutar ärendet och hänvisar till uppdraget om att ta fram ett nytt miljöprogram som miljönämnden gavs i budget för 2020.
2. Kommunstyrelsen uppmanar miljönämnden att följa de riktlinjer som förs fram i detta ärende i arbetet med att ta fram ett nytt miljöprogram.

Beslutsunderlag

- Reservation (SD) från miljönämnden
- Tjänsteskrivelse miljönämnden
- Miljönämnden beslut 180424 §64
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 200108 Anhållan om uppdrag att ta fram ett nytt miljöprogram

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-01-08
Kommunstyrelsen 2020-01-15

Beslutet skickas till

Miljönämnden

Ärendet

Bakgrund

Nuvarande miljöprogram är det fjärde i ordningen för Malmö stad. Det första var ett miljöskyddsprogram som antogs 1990. Detta följdes av två miljöprogram som var uppdelade enligt de nationella miljökvalitetsmålen. Malmö stads nu gällande miljöprogram antogs av kommunfullmäktige den 17 december 2009 och är giltigt fram till och med år 2020.

Miljönämnden har med anledning av att miljöprogrammets giltighetstid närmar sig sitt slut inkommit med en anhållan om att få i uppdrag av kommunfullmäktige att ta fram förslag på ett nytt miljöprogram för Malmö.

Miljönämnden tog följande beslut vid sitt sammanträde den 24 april 2018:

1. Miljönämnden anhåller om uppdrag från kommunfullmäktige att ta fram förslag till ett nytt miljöprogram för Malmö, som ska gälla från år 2021.
2. Miljönämnden föreslår att kommunfullmäktige beslutar om en övergripande politisk samordning för miljöprogrammet. Förslagsvis kan denna utgöras av finans- och hållbarhetsberedningen, kompletterad med miljönämndens ordförande.
3. Miljönämnden föreslår att kommunfullmäktige beslutar att inrätta en förvaltningsövergripande styrgrupp för framtagandet av det nya miljöprogrammet.

När miljönämnden behandlade ärendet inkom sverigedemokraterna med en skriftlig reservation.

Uppdrag i budget 2020 gör denna anhållan inaktuell

Den 21 november 2019 tog kommunfullmäktige beslut om budget för 2020 (se ärende STK-2019-1271). I budgeten gavs miljönämnden följande uppdrag: ”Miljönämnden ges i uppdrag att under 2020 ta fram ett nytt miljöprogram för 2021–2030”. Kommunfullmäktige motiverar uppdraget i inriktningstexten under målområde Stadsutveckling och klimat på följande sätt:

”Klimatförändringarna är en av vår generations största utmaningar. De kräver både klimatanpassning av staden och att Malmö tar sitt ansvar för att reducera sina egna klimatpåverkande utsläpp. För att klara detta krävs genomgripande förändringar i planeringen och byggandet av staden samt hur vi betar oss och vilka val vi gör. Alla Malmöbor kan bidra i denna omställning, men vi klarar det bara om vi agerar tillsammans. I Malmö ska det vara lätt att göra rätt och leva hållbart. Malmö ska fortsätta vara en föregångare – i Sverige och internationellt. För att ytterligare bidra till Malmös klimatomställning anslås centrala resurser. Malmö stads miljöprogram löper ut under 2020. Arbetet med att ta fram ett nytt program påbörjas, med avstamp i Agenda 2030 och lärdomarna från miljöprogrammet 2009–2020. Nu riktas blicken mot 2030, då hela staden ska försörjas av 100 procent förnybar energi. Att få ner hela stadens utsläpp av växthusgaser är prioriterat i kommande program och kommer att kräva en gemensam kraftsamling av samtliga nämnder och bolag i en återkommande dialog med akademien, näringslivet och civilsamhället. Miljönämnden får i detta arbete ett särskilt ansvar att vara behjälplig med att identifiera vilka insatser som behöver prioriteras för att fastställa lämplig minskning av utsläppen från respektive nämnd för att bidra till att den globala uppvärmningen i världen hålls under 1,5 grader.”

Då miljönämnden fått i uppdrag att ta fram ett nytt miljöprogram är miljönämndens anhållan inte längre aktuell.

Nuvarande miljöprogram

Miljöprogram för Malmö stad 2009–2020 innehåller följande fyra övergripande miljömål; Sveriges klimatsmartaste stad, framtidens stadsmiljö finns i Malmö, naturtillgångar brukas hållbart och i Malmö är det lätt att göra rätt. Programmets fokus ligger på den ekologiska aspekten av hållbarhetsbegreppet tre delar och tar ansvar för den delen av stadens hållbarhetsarbete. Samtliga nämnder och bolag inom Malmö stad har i ansvar att uppfylla de delar av de övergripande miljömålen som berör den egna verksamheten. Miljönämnden har en ledande, stödjande och samordnande roll i arbetet med att genomföra miljöprogrammet.

Sedan miljöprogrammet antogs 2009 har en handlingsplan tagits fram för varje mandatperiod som visar på vilka insatser stadens nämnder och bolag bör vidta för att uppnå miljöprogrammets målsättningar.

Arbetet med miljöprogrammet följs upp genom ett antal nyckeltal som sammanställs i en årlig miljöredovisning och på Miljöbarometern på Malmö stads hemsida. Resultaten presenteras också vid en årlig konferens, ”Miljöläget i Malmö”. Den senaste miljöredovisningen (STK-2019-164), som avser 2018, visar att inget av de fyra miljömålen bedöms kunna uppnås i tid, men att det sker en positiv utveckling för tre av dem.

Revisorskollegiets granskning

Under 2017 genomförde revisorskollegiet en granskning av kommunstyrelsens och miljönämndens arbete med ledning, styrning och uppföljning av miljöarbetet i Malmö stad (STK-2018-277). I granskningen konstateras att kommunstyrelsen och miljönämnden inte genomför ett ändamålsenligt och fullgott arbete på området. Bland annat påtalas brister gällande ansvarsfördelning, rapportering till fullmäktige, handlingsplanens oklara status och bristande måluppfyllelse. Dessa iakttagelser är viktiga att beakta i utformandet av ett nytt miljöprogram samt i organisering och ansvarsfördelning i genomförandet av det.

Stadskontorets bedömning

Utvärdering av nuvarande miljöprogram

I den senaste miljöredovisningen, som avser 2018, konstateras att de fyra övergripande målsättningarna i miljöprogrammet inte kommer att uppnås till fullo i utsatt tid. Som nämndes ovan sker en positiv utveckling inom flera områden, men inte i tillräckligt högt tempo för att målsättningarna ska nås till 2020. När det nu är dags att ta fram ett nytt miljöprogram är det viktigt att ta reda på orsakerna till varför nuvarande målsättningar inte kommer att nås. Bristande måluppfyllelse kan bero på flera olika saker; exempelvis orimliga eller felaktiga målsättningar, målsättningar som ligger utanför kommunens rådighetsområden, bristande implementering inom Malmö stads organisation eller förändringar i omvärlden. Beroende på var de huvudsakliga bristerna finns behöver ett nytt miljöprogram utformas och implementeras på olika sätt. I ärendet från miljönämnden presenteras dock ingen utvärdering av miljöprogrammet eller några förklaringar till varför måluppfyllelsen brister. Innan arbetet med att utforma ett nytt miljöprogram inleds bör således en utvärdering av nuvarande miljöprogram och dess implementering genomföras. Detta för att få en gemensam nulägesbild inför det fortsatta arbetet och för att kunna vidta rätt åtgärder för att uppnå en större ekologisk hållbarhet i Malmö.

Miljöprogrammets roll i den kommunala styrningen

Som ett stöd i framtagandet av nya styrdokument finns riktlinjer för utformning av Malmö stads styrdokument (STK-2014-1004). I dokumentet beskrivs vilken nivå i den kommunala organisationen som beslutar om olika styrdokument och vilken funktion de har. En viktig distinktion som klarläggs i riktlinjerna är rollfördelningen mellan politik och förvaltning i en målstyrd organisation som Malmö stad. Politikens uppgift är att ange *vad* som ska göras, medan förvaltningsorganisationens uppgift är att välja *hur* det ska göras. Ett program är enligt riktlinjerna ett strategiskt måldokument som antas av kommunfullmäktige. Ett program behöver ofta tolkas och brytas ned på nämnds- och bolagsnivå för att konkretisera hur en specifik verksamhet ska agera för att uppnå de målsättningar som kommunfullmäktige ställt upp. Detta kan göras genom att respektive nämnd/styrelse eller förvaltning tar fram en handlingsplan för den egna verksamheten. Enligt riktlinjerna ska alltså inte kommunfullmäktige fatta beslut om detaljerade åtaganden, åtgärder eller aktiviteter.

Till Malmö stads nuvarande miljöprogram har miljönämnden utarbetat en handlingsplan för varje mandatperiod. Revisorskollegiet påtalar i sin granskning att handlingsplanen har en oklar status i Malmö stads organisation. Enligt riktlinjerna för styrdokument ska handlingsplaner beslutas på nämnds-, bolags- eller förvaltningsnivå för att konkretisera hur kommunfullmäktiges målsättningar ska genomföras i den egna verksamheten.

Givet dessa styrningsprinciper och den oklarhet som råder kring handlingsplanens status idag bör ett framtida miljöprogram endast innehålla kommunfullmäktiges målsättningar. Respektive nämnd och bolag kan sedan ta fram en handlingsplan som anger hur de ska arbeta för att bidra till kommunfullmäktiges målsättningar eller inkorporera målsättningarna i sin ordinarie målstyrning. I detta arbete kan miljönämnden bidra med sin expertis och föreslå lämpliga åtgärder, med det är viktigt att respektera varje nämnds och bolags beslutanderätt över den egna verksamheten inom de ramar som kommunfullmäktige ställer upp. Detta är ett upplägg som redan har tillämpats i den reviderade handlingsplanen för 2019–2020 och något som kan utvecklas ytterligare framöver.

Kommunens rådighet

Revisorskollegiet konstaterar i sin granskningsrapport att de övergripande målen i miljöprogrammet och flertalet av nyckeltalen i den årliga miljöredovisningen inte är avgränsade till de områden kommunen har rådighet över. Detta medför att måluppfyllelsen inte enbart beror på Malmö stads insatser. Stadskontorets bedömning är att målsättningarna i nuvarande miljöprogram i huvudsak riktar sig till Malmö stads organisation, men att nyckeltalen i miljöredovisningen i stor utsträckning mäter det generella miljöläget i Malmö och inte kommunens insatser.

Givet att nämndsövergripande styrdokument riktar sig till Malmö stads organisation bör ett framtida miljöprogram vara inriktat på att sätta målsättningar inom kommunens rådighetsområden. Detta handlar inte om att sänka ambitionsnivån eller att avskärma staden från andra aktörer. Givetvis ska Malmö stad ha en hög ambition på miljöområdet och samverka med andra aktörer när det behövs, men den interna styrningen i Malmö stad bör rikta sig till den egna organisationen. Risken är dessutom att måluppfyllelsen upplevs som bristande trots att Malmö stads organisation gjort ett gott arbete eftersom måluppfyllelsen även beror på externa aktörers insatser och utvecklingen i omvärlden.

Politisk samordning och förvaltningsövergripande styrgrupp

Miljönämnden föreslår att kommunfullmäktige beslutar om en övergripande politisk samordning för miljöprogrammet och att denna utgörs av finans- och hållbarhetsberedningen, kompletterad med miljönämndens ordförande. Miljönämnden anser att detta behövs för att förankra arbetet med miljöprogrammet i Malmö stads organisation. Stadskontoret anser att detta är ett beslut som inte ankommer på kommunfullmäktige. I enlighet med resonemanget ovan är kommunfullmäktiges uppgift att ta övergripande inriktningsbeslut för kommunens verksamhet. Finans- och hållbarhetsberedningen finns dessutom inte kvar längre.

Miljönämnden föreslår vidare att kommunfullmäktige beslutar om att inrätta en förvaltningsövergripande styrgrupp för framtagandet av det nya miljöprogrammet. Stadskontoret anser att även detta är ett beslut som inte ankommer på kommunfullmäktige.

Hur arbetet med att ta fram ett nytt miljöprogram ska genomföras är en fråga för berörda

nämnder och förvaltningar, inte för kommunfullmäktige.

Konsekvensbeskrivning

Ett program är ett planerande styrdokument eftersom det anger mål för framtiden. Enligt Malmö stads riktlinjer för utformningen av styrdokument ska planerande styrdokument gärna kompletteras med en konsekvensbeskrivning av de målsättningar som dokumentet sätter upp. Nuvarande miljöprogram och handlingsplan innehåller inga beskrivningar av dess ekonomiska konsekvenser, vilket revisorskollegiet även påtalar i sin granskning (s. 29–30). Ett nytt miljöprogram bör således kompletteras med en konsekvensbeskrivning som belyser både de ekonomiska, ekologiska och sociala konsekvenserna av ett genomförande av programmet.

Riktlinjer i arbetet med att ta fram ett nytt miljöprogram

Följande punkter bör följas vid utformandet av ett förslag till nytt miljöprogram för Malmö stad:

- En utvärdering av nuvarande miljöprogram och implementeringen av det bör genomföras.
- Ett framtida miljöprogram bör, precis som det nuvarande, endast innehålla kommunfullmäktiges övergripande målsättningar på miljöområdet och inte beslut om detaljerade åtaganden, åtgärder eller aktiviteter.
- En tydlig beskrivning av de konsekvenser som ett genomförande av ett framtida miljöprogram får för Malmö stads verksamheter bör ingå eller bifogas förslaget till nytt miljöprogram.

Stadskontorets förslag

Stadskontoret föreslår att kommunstyrelsen avslutar ärendet och hänvisar till uppdraget om att ta fram ett nytt miljöprogram som miljönämnden gavs i budget för 2020 samt uppmanar miljönämnden att följa de riktlinjer som förs fram i detta ärende i arbetet med att ta fram ett nytt miljöprogram.

Ansvariga

Heléne Norberg Direktör

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör