



Yttrande över - Granskning av målet om koldioxidneutralt Linköping år 2025, yttrande till kommunrevisionen

Kommunens revisorer har granskat kommunens arbete med uppfyllandet av målet om ett koldioxidneutralt Linköping 2025. Utifrån granskningen önskar Revisionskontoret att kommunstyrelsen besvarar följande sammanfattande fråga:

Vilka åtgärder avser kommunstyrelsen att vidta i syfte att förbättra möjligheten att uppnå målet om ett koldioxidneutralt Linköping till 2025?

I yttrandet beskrivs inledningsvis inplanerade åtgärder som kommunstyrelsen avser vidta för att uppnå koldioxidmålet, varefter respektive rekommendation besvaras.

Kommunstyrelsens inplanerade åtgärder för att uppnå koldioxidmålet Sedan målet om ett koldioxidneutralt Linköping definierades 2012 har Linköpings kommun, genom sina nämnder och bolag, vidtagit olika typer av åtgärder i syfte att uppnå målet. Målet har till exempel genomtyrat flertalet politiska styrdokument såsom *Rese- och fordonspolicy* och *Program för solet*. Under 2018 antogs koncernens handlingsplan för ett koldioxidneutralt Linköping där samtliga förvaltningars och de fyra största bolagens insatser för åren 2018-2021 redovisades.

Uppföljningen av koldioxidmålet visar att utsläppen av koldioxid minskat i kommunen: Mellan år 2009 och 2017 minskade de totala utsläppen av koldioxid per invånare med nära 25 procent. Kommunkoncernens eget arbete för måluppfyllelse visar bland annat att energianvändningen i kommunala lokaler minskat med omkring 12 procent mellan åren 2009 och 2017 och att koldioxidutsläppen från koncernens transporter minskat med 40 procent per anställd under samma tidsperiod. Uppföljningen visar en positiv utveckling med minskade utsläpp av koldioxid i kommunen, samtidigt som utmaningar kvarstår och arbetet för måluppfyllelse måste intensifieras. Kommunstyrelsen har därför följande åtgärder inplanerade:

- Under hösten 2020 intensifieras arbetet med framtagande av ett energi- och klimatprogram. Programmet syftar till att ge en helhetsbild och

åtgärder inom kommunens samlade energi- och klimatarbete och med fokus på delar som inte omhändertagits inom ramen för koldioxidmålet, exempelvis konsumtion och cirkulär ekonomi. I programmet avses ett långsiktigt mål kopplat till klimatarbetet föreslås för politiskt antagande där fokus inte enbart ligger på koldioxid. Målet om ett koldioxidneutralt Linköping 2025 föreslås utgöra ett delmål i programmet och kommer därmed, liksom övriga mål, kopplas till en handlingsplan med prioriterade insatsområden.

- En handlingsplan för koncernens insatser för koldioxidneutralt Linköping 2021-2023 skickas ut på remiss från kommunstyrelsen i augusti 2020. I handlingsplanen redovisas respektive nämnds och bolags inplanerade aktiviteter men även åtgärder som är gemensamma för samtliga nämnder och bolag. Det bör dock noteras att aktiviteterna i handlingsplanen inte bedöms som tillräckliga för att målet ska uppnås.
- Kommunstyrelsen skickar ut förslag till Handlingsplan för solet 2020-2025 till berörda nämnder och bolag i augusti 2020. Handlingsplanen och de aktiviteter som redovisas fungerar som ett av verktygen för att målet om koldioxidneutralitet ska uppnås.
- En genomlysning av tidigare definitioner kopplade till koldioxidmålet beräkningsgrunder antogs av kommunstyrelsen i juni 2020. De justerade beräkningsgrunderna svarar på frågan om när målet kan definieras som uppnått och förtydligar processen kring uppföljande av detsamma.
- Ett första möte med Linköpings kommuns klimatråd ägde rum under hösten 2019 och ett ytterligare är inplanerat i september 2020. Ett syfte med klimatrådet, som består av kommunstyrelsens strategiska utskott tillsammans med fyra externa ledamöter från Linköpings universitet, SMHI och VTI, är att ge inspel och förslag kring hur koldioxidmålet ska uppnås.
- Eftersom koldioxidmålet är geografiskt satt finns ett ökat fokus på att involvera personer som bor, vistas och verkar i Linköpings kommun. Deltagande i ansökan gällande forskningsprojekt med digitala medborgardialoger och lanseringen av ny webb för att synliggöra kommunens hållbarhetsarbete är två inplanerade arbetssätt för att bidra till ett ökat engagemang kring koldioxidmålet. Därtill arbetar kommunstyrelsen kontinuerligt med beteendepåverkande arbete genom olika informationskampanjer inom mobility management och liknande.

Kommunstyrelsens svar på revisionens rekommendationer

I granskningen lyfter kommunrevisionen ett antal rekommendationer för det fortsatta arbetet med att uppnå målet om koldioxidneutralitet. Nedan bemöter kommunstyrelsen respektive rekommendation.

1. *Beräkna resursåtgång och behov av medel för investeringar och drift avseende åtgärder i nuvarande handlingsplan och kommande energi- och klimatplan.*

Kommunstyrelsen delar revisionens uppfattning. En uppföljande handlingsplan för koldioxidmålet med sikte på åren 2021-2023 skickas ut på remiss till nämnder och bolag i augusti 2020. Ur handlingsplanen framgår att aktiviteterna ska genomföras inom respektive nämnds/bolags ekonomiska ramar under 2021. Om aktiviteterna inte bedöms kunna genomföras inom befintliga ramar från och med 2022 ska detta lyftas av berörd nämnd/förvaltning eller bolag i samband med framtagandet av planeringsförutsättningarna inför budget 2022-2025.

Kommunstyrelsen beaktar rekommendationen kopplat till energi- och klimatprogrammet i samband med kommande budgetprocesser.

2. *Se över behovet av expertstöd på klimatområdet till förvaltningarna.*

Det expertstöd som revisionen efterfrågar finns delvis i nuläget men kan utvecklas. Representanter från samtliga förvaltningar inbjuds cirka fyra gånger per termin till Forum för ekologisk hållbarhet där förvaltningsövergripande dialog förs utifrån aktuella spörsmål, ärenden och styrdokument. I dialogerna deltar tjänstepersoner ansvariga för klimat och miljö med syftet att bistå med process- och kompetensstöd. Kommunstyrelsen ser dock att dialogerna kan utvecklas genom ett ökat fokus just på uppfyllande av koldioxidmålet.

3. *Fokusera på de klimatåtgärder som ger störst klimatnytta för tillgängliga medel i den kommande energi- och klimatplanen.*

Kommunstyrelsen tar med sig rekommendationen vid framtagandet av energi- och klimatprogrammet med följande reservation: Att lägga fokus på åtgärder som ger störst klimatnytta för tillgängliga medel riskerar ett ensidigt fokus på aktiviteter som direkt minskar klimatpåverkan medan indirekta, långsiktiga aktiviteter förbises. Den kommande handlingsplanen för koldioxidneutralt Linköping 2025 innehåller till stor del aktiviteter som medför en indirekt minskning av koldioxidutsläpp och som syftar till en långsiktig omställning mot hållbarhet. I nuvarande såväl som framtida klimatarbete behöver direkta såväl som indirekta aktiviteter beaktas. Rekommendationen fungerar

dock väl när bedömningar görs gällande investeringar inom till exempel produktion av förnybar el.

4. *Utveckla individuella mål för hur mycket varje bolag och nämnd ska leverera i form av minskad energianvändning och utsläpp av koldioxid.*

Målet om ett koldioxidneutralt Linköping 2025 är ett geografiskt satt mål med innebörden att kommunen som geografisk yta tillsammans ska nå ett tillstånd av netto noll. Detta medför en betydande utmaning eftersom måluppfyllelse förväntas ske inte enbart med hjälp av kommunkoncernen utan även med hjälp av medborgare och näringsliv. För att främja insatser som sker utanför kommunkoncernen använder Linköpings kommun bland annat Linköpingsinitiativet och gröna resplaner som verktyg. Kommunstyrelsen kommer vidare, som nämnts ovan, att intensifiera insatser med syftet att skapa dialog med och ta tillvara på det engagemang och handlingsutrymme som medborgare i kommunen besitter. Det sker bland annat genom lanseringen av en ny webbplatsform för ökad tydlighet kring uppfyllandet av koldioxidmålet samt genom försök med digitala medborgardialoger kopplade till energi- och klimatprogrammet. Sammanfattningsvis och som en effekt av det geografiskt satta målet finns inga uppskattningar av hur stor del av måluppfyllelsen som kommunkoncernen ska svara för, vilket i sin tur förklarar att nämnder och bolag inte kan uppskatta omfattningen av organisationens bidrag till målet.

Kommunstyrelsen delar dock uppfattningen om att ett nedbrytbart mål, som till exempel anger hur stor del av minskningen av koldioxidutsläpp som kommunkoncernen själv ska uppnå, skulle kunna öka transparens och styrning inom klimatområdet. Kommunstyrelsen tar med sig den rekommendationen till framtagandet av det nya energi- och klimatprogrammet.

5. *Utveckla en tydligare målstyrning för nämndernas klimatarbete.*

Kommunens målstyrning har vidareutvecklats de senaste åren, och från och med 2019 tillämpar kommunen en ny målstyrningsmodell. Styrningen är tydlig och har sedan ett flertal år innehållit uttalade strategiska utvecklingsuppdrag, respektive anvisningar i ägardirektiv, till nämnder och bolag att prioritera och genomföra åtgärder för att bidra till koldioxidmålet. Uppföljning ingår som en naturlig del i målstyrningsmodellen och har även den utvecklats under åren. Kommunstyrelsen bedömer detta som ett konstruktivt verktyg för ökad styrning av nämnderna mot koldioxidmålet.

I samband med att den uppföljande handlingsplanen för koldioxidneutralt Linköping för åren 2021-2023 tagits fram har kommunstyrelsen förstärkt målstyrningen ytterligare. I arbetet har följande förändringar skett:

- Kommunstyrelsen har definierat gemensamma aktiviteter som samtliga nämnder och bolag ska förhålla sig till med sikte att uppnå målet. Detta är en förändring gentemot tidigare arbetssätt där aktiviteter till stor del baserats på nämndernas egenrapporterade insatser.
- För att öka förankringen av handlingsplanen och implementeringen av dess aktiviteter sker ett remissförfarande. Nämnderna uppmanas även att lägga till ytterligare insatser.
- I handlingsplanen betonas att aktiviteter ska genomföras inom respektive nämnds ekonomiska ramar under 2021. Om aktiviteterna inte bedöms kunna genomföras inom befintliga ramar från och med 2022 ska detta lyftas av berörd nämnd vid framtagandet av planeringsförutsättningarna inför budget 2022-2025.

6. *Utveckla indikatorer för att mäta effekten av nämndernas klimatåtgärder.*

Revisionen har i sin granskning jämfört utvalda bolags och förvaltningars arbete utifrån handlingsplanen för koldioxidneutralitet. Kommunstyrelsen delar revisionens slutsatser om att bolagen har tagit stort ansvar för måluppfyllelse och dessutom gjort hållbarhetsarbetet till en del av affärsverksamheten. I de justerade beräkningsgrunderna som tillhör koldioxidmålet betonas att energieffektivisering prioriteras före tillförsel av el. För att nå målet utifrån dessa premisser krävs en palett av olika insatser som direkt eller indirekt minskar utsläppen av koldioxid. Kommunstyrelsen vill därför betona att måluppfyllelse förutsätter medverkan och engagemang från samtliga nämnder och bolag oavsett insatsernas karaktär, storlek och tidshorisont. Insatser som till sin karaktär är långsiktiga och vars effekter är svåra att kvantifiera, bedöms därför som lika viktiga inte minst på grund av att de inte sällan syftar till att bidra till att skapa en förändring av människors beteenden på lång sikt. Av den anledningen bedömer kommunstyrelsen att rekommendationen om att kvantitativt uppskatta effekter av nämndernas insatser inte är ändamålsenlig och till stor del är svår att genomföra i praktiken. Den typ av verktyg som skulle krävas för att eventuellt kunna mäta effekten av indirekta insatser skulle sannolikt baseras på grova uppskattningar som i sin tur förtar resurser från genomförande av de konkreta aktiviteterna.

7. *Utveckla nämndernas rapportering av klimatarbetet.*

Revisionen rekommenderar i punkt 2 ovan att kommunstyrelsen ska se över expertstödet på klimatområdet till förvaltningarna. Som kommunstyrelsen svarat ovan fungerar Forum för ekologisk hållbarhet som ett sådant expertstöd, vars former dock kan utvecklas.

Kommunstyrelsen ser att detta forum som genomförs 6-8 gånger per år med fördel kan nyttjas för att förvaltningarna ska redovisa nämndernas klimatarbete, men även få stöd och inspiration i det fortsatta arbetet.

Den formella rapporteringen sker i nämndernas årsredovisningar samt inom ramen för uppföljningen av handlingsplanen för koldioxidneutralt Linköping.

8. *Utveckla den kommunövergripande hållbarhetsrapporten så att den återrapporterar på koldioxidmålet.*

Revisionen rekommenderar att Hållbarhetsrapporten nyttjas för att följa upp koldioxidmålet. Kommunstyrelsen ser dock att den rapporten syftar till att ge en samlad, bredare redovisning av kommunens hållbarhetsarbete. Här är även viktigt att notera att hållbarhet inte ska framstå som synonymt med ekologisk hållbarhet utan som även inkluderar sociala och ekonomiska dimensioner. Kommunstyrelsen redovisar från och med 2019 årligen status samt prognos för 2025 för koldioxidmålet i en särskild uppföljning, och uppfattar att den formen är att föredra för att tydligt visa på progressen för koldioxidmålet.

Avslutande noteringar till revisionen

Målet om ett koldioxidneutralt Linköping 2025 fungerar inte bara som ett riktmärke för kommunens klimatarbete. Det är även ett verktyg för att hjälpa såväl kommunens bolag och nämnder som medborgare och näringsliv att verka för en omställning till ett långsiktigt hållbart samhälle. I det arbetet har kritisk granskning av kommunstyrelsens arbete stor betydelse.

Avslutningsvis noterar kommunstyrelsen att revisionsrapporten är avgränsad till att fokusera på frågan om vilka aktiva åtgärder som vidtas för att möjliggöra att koldioxidmålet kan uppnås. Kommunstyrelsen vill därför framföra följande: För att uppnå målet om en koldioxidneutral kommun 2025 krävs inte bara aktiva insatser med fokus på energieffektivisering kompletterat med en övergång från fossilt till förnybart; det krävs också en kritisk genomlysning inför beslutsfattande i frågor där efterföljande implementering riskerar att öka utsläppen av koldioxid. Kommunens och bolagens fortsatta arbete för att intensifiera och växla upp klimatarbetet behöver därför i ökad

grad belysa och ta hänsyn till hur beslut som fattas påverkar utvecklingen mot koldioxidneutralitet.

Niklas Borg
Kommunstyrelsens ordförande