

Granskning av Budgetprocessen

Revisionskontoret har på vårt uppdrag granskat Budgetprocessen som är en del av den i Revisionsplan 2012 beslutade granskningen av "God ekonomisk hushållning". Den övergripande revisionsfrågan i granskningen har varit att undersöka om landstinget har en ändamålsenlig budgetprocess. Med ändamålsenlig avses i detta fall om budgetarbetet bedrivs på ett sätt som skapar goda förutsättningar för att budgeten kan utgöra ett väl fungerande styrinstrument.

Granskningens resultat bygger på uppgifter inhämtade via dokumentanalyser, skriftliga frågor till samtliga centrumchefer och en enkät som skickats till samtliga områdeschefer. Uppgifter har även inhämtats via intervjuer med ekonomiutskottets ordförande och vice ordförande, ekonomichefen, ett urval av centrumchefer samt med chefen för Planerings- och beställarstaben.

Granskningen har genomförts i avseendet hur budgetprocessen har organiserats och hur ansvar i processen har fördelats. Budgetens innehåll och styrningen mot en god ekonomisk hushållning granskas i del två av granskningen av "God ekonomisk hushållning" och denna del beräknas att redovisas i februari.

Resultatet av granskningen redovisas i bifogad rapport.

Granskningen visar sammanfattningsvis att landstingets budgetarbete har utvecklats till att i större omfattning än tidigare involvera chefer i arbetet och i dialogen med den politiska ledningen. Vi bedömer att detta bidrar till ökade förutsättningar för att budgeten ska kunna utgöra ett väl fungerande styrinstrument.

Resultatet av granskningen visar dock att det finns brister i budgetprocessen som behöver rättas till. Dessa brister handlar främst om:

- den tid som ges för analyser. Centrumcheferna har uppgett att de i huvudsak är nöjda med det nuvarande upplägget på budgetprocessen. De anser dock att processen skulle kunna förbättras genom att det skapas förutsättningar för djupare analyser av centrumens förutsättningar och behov.
- områdeschefernas delaktighet. Granskningen har visat att det bland områdescheferna finns ett visst missnöje avseende hur delaktigheten har fungerat under budgetprocessen inför 2013 års budget. Mer än hälften av nämnda chefer anser att de inte fått vara tillräckligt delaktiga i dialogen kring fördelningen av centrumets ekonomiska ramar.

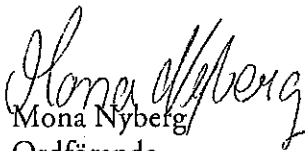
- avsaknad av dokumentation. Granskningen har visat att det inom centrumen saknas aktuella processkartor, processmodeller och/eller rutinbeskrivningar för budgetarbetet. Enligt uppgift pågår dock arbetet inom vissa centrum med att ta fram dokument anpassade efter aktuell centrumorganisation.

Vi rekommenderar därför landstingsstyrelsen att:

- följa upp tillämpningen av de rutiner avseende processtyrning som finns i landstingets ledningssystem. Detta för att öka förutsättningarna för att upptäcka eventuella förbättringsområden i budgetprocessens olika delar samt för att säkra att processer och utvärderingar/uppföljningar dokumenteras.
- försäkra sig om att områdescheferna ges tillräckliga förutsättningar att vara delaktiga i budgetarbetet. Detta är enligt vår mening viktigt, bland annat för att öka förutsättningarna för att budgeten ska kunna utgöra ett väl fungerande styrinstrument samt för att i tid kunna fånga upp större obalanser mellan uppdrag och resurstilldelning.

Vi emotser senast den 10 april 2013 en redovisning av vilka åtgärder som landstingsstyrelsen vidtar eller avser vidta med anledning av granskningsresultatet.

För Jämtlands läns landstings revisorer


Mona Nyberg
Ordförande


Annelie Bengtsson
V ordförande

Bilaga

Rapporten Granskning av Budgetprocessen

Kopia till

Fullmäktiges presidium
Landstingsdirektören
Bitr. landstingsdirektören
Chefen för Ekonomistaben
Chefen för Planerings- och beställarstaben
Samtliga centrumchefer



Granskning av Budgetprocessen

Yrkesrevisor: Mattias Holmetun

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	SAMMANFATTNING.....	3
2	INLEDNING, BAKGRUND.....	4
3	SYFTE, REVISIONFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING.....	4
4	REVISIONSKRITERIER.....	4
5	GRANSKNINGSANSVARIG	5
6	METOD.....	5
7	RESULTAT.....	5
7.1	Landstingets budgetprocess	5
7.2	Finns tydliga styrdokument avseende budgetarbetet inklusive precisering av ansvar och befogenheter i budgetprocessens olika delar?.....	6
7.2.1	Fullmäktiges arbetsordning och reglemente för landstingsstyrelsen	6
7.2.2	Befogenhetsplan och arbetsordning	6
7.2.3	Processtyrning.....	7
7.2.4	Budgetanvisningar	8
7.2.5	Bedömning och rekommendationer	8
7.3	Har budgetarbetet organiserats så att förslag till budget förankras/kommuniceras med chefer och medarbetare på olika nivåer i verksamheten?.....	8
7.3.1	Tjänstemannastöd	8
7.3.2	Centrumchefernas uppfattning om budgetprocessen	9
7.3.3	Områdeschefernas uppfattning om budgetprocessen	9
7.3.3.1	Områdeschefernas delaktighet	10
7.3.3.2	Medarbetarnas delaktighet	11
7.3.4	Bedömning och rekommendationer	11
7.4	Genomförs utvärderingar av budgetprocessen?	12
7.4.1	Bedömning och rekommendationer	12
7.5	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	13
8	UNDERTECKNANDE	13
9	BILAGOR.....	14

1 SAMMANFATTNING

Syfte och avgränsning

Som en del av verksamhetsrevisionen under år 2012 har landstingets budgetprocess granskats.

Huvudsyftet med granskningen har varit att svara på om landstinget har en ändamålsenlig budgetprocess. Med ändamålsenlig avses i detta fall om budgetarbetet bedrivs på ett sätt som skapar goda förutsättningar för att budgeten kan utgöra ett väl fungerande styrinstrument.

Granskningen har genomförts i avseendet hur processen har organiserats och hur ansvar i processen har fördelats. Granskningen har inte omfattat granskning av de underlag som budgeten bygger på eller om centrumens anslag står i rimlig proportion till den verksamhet som ska utföras.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentanalyser, intervjuer, inhämtande av skriftliga svar på frågor och en enkät.

Huvudsaklig bedömning

Landstingets budgetarbete har utvecklats till att i större omfattning involvera chefer i arbetet och i dialogen med den politiska ledningen. Vi bedömer att detta bidrar till ökade förutsättningar för att budgeten ska kunna utgöra ett väl fungerande styrinstrument.

Granskningen har dock visat att det finns brister i budgetprocessen som behöver rättas till. Dessa brister avser främst den tid som ges för analyser, områdeschefernas delaktighet och avsaknad av dokumentation.

Huvudsakliga rekommendationer

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att:

- följa upp att de rutiner avseende processtyrning som finns i landstingets ledningssystem tillämpas. Detta för att öka förutsättningarna för att upptäcka eventuella förbättringsområden i processens olika delar samt för att säkra att processer och utvärderingar/uppföljningar dokumenteras.
- försäkra sig om att områdescheferna ges tillräckliga förutsättningar att vara delaktiga i budgetarbetet. Detta är enligt vår mening viktigt, bland annat för att öka förutsättningarna för att budgeten ska kunna utgöra ett väl fungerande styrinstrument samt för att i tid fånga upp större obalanser mellan uppdrag och resurstilldelning.

2 INLEDNING, BAKGRUND

I kommunallagen anges att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet, vilket landstinget i nuläget har svårigheter med att klara.

Landstingets revisorer har därför, i sin risk- och väsentlighetsanalys, bedömt det angeläget att undersöka om landstingsstyrelsen har en tillfredsställande styrning och uppföljning samt om nödvändiga åtgärder genomförs för att åstadkomma ”god ekonomisk hushållning”. Landstingets revisorer har beslutat att granskningen ska genomföras i två delgranskningar. En delgranskning (denna) där landstingets budgetprocess granskas i avseendet hur processen har organiserats och hur ansvar i processen har fördelats. I den andra delgranskningen granskas budgetens innehåll och landstingsstyrelsens styrning mot en ”god ekonomisk hushållning”.

3 SYFTE, REVISIONFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING

Granskningen har syftat till att svara på om landstinget har en ändamålsenlig budgetprocess. Med ändamålsenlig avses i detta fall om budgetarbetet bedrivs på ett sätt som skapar goda förutsättningar för att budgeten kan utgöra ett väl fungerande styrinstrument.

De revisionsfrågor som ställts i granskningen är:

- Finns tydliga styrdokument avseende budgetarbetet inklusive precisering av ansvar och befogenheter i budgetprocessens olika delar?
- Har budgetarbetet organiserats så att förslag till budget förankras/kommuniceras med chefer och medarbetare på olika nivåer i verksamheten?
- Genomförs utvärderingar av budgetprocessen?

Granskningen har avgränsats till budgetprocessen inom landstingsstyrelsens uppdrag/ansvarsområde. Granskningen har inte omfattat granskning av de underlag som budgeten bygger på eller om centrumens anslag står i rimlig proportion till den verksamhet som ska utföras. Granskning av budgetens innehåll och styrningen mot en ”God ekonomisk hushållning” genomförs i ett annat delprojekt.

4 REVISIONSKRITERIER

Revisionskriterierna utgör utgångspunkt för revisionsfrågorna och är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av:

- 6 kap. 7 § Kommunallag (1991:900)
- Reglemente för Jämtlands läns landstingsstyrelse
- Jämtlands läns landstings Landstingsplan 2012-2014
- Kommunikations- och informationspolicy för Jämtlands läns landsting

5 GRANSKNINGSANSVARIG

Granskningen har genomförts av yrkesrevisor Mattias Holmetun i samråd med Ulf Rubensson, certifierad kommunal yrkesrevisor.

Majvor Enström, revisionsdirektör och certifierad kommunal yrkesrevisor, har det övergripande ansvaret för att granskningen har genomförts med en tillräcklig yrkesmässig och metodisk kvalitet samt att det finns en överensstämmelse mellan revisionsfrågorna, metoder, fakta, bedömningar och framförda rekommendationer.

6 METOD

Granskningen har omfattat dokumentanalyser, intervjuer, inhämtande av skriftliga svar på frågor och en enkät.

En sammanställning av vilka som intervjuats återfinns i bilaga 1.

Skriftliga svar på frågor om det centruminterna budgetarbetet har inhämtats från centrumchefer.

Enkäten har riktats till landstingets områdeschefer. Det är totalt 17 personer som fått enkäten varav 13 har besvarat alla frågorna (76 %). Då vissa centrum inte har delats upp i områden samt att de centruminterna budgetprocesserna kan variera mellan de olika centrumen går det inte att dra några generella slutsatser utifrån enkätresultatet. Enkätsvaren måste istället ses som indikationer på olika företeelser.

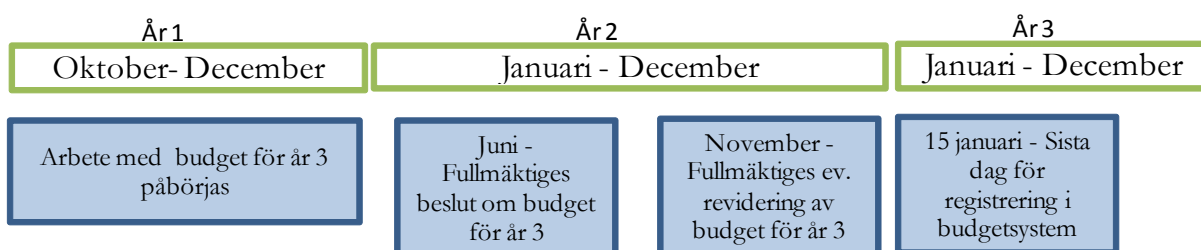
En sammanställning av enkätundersökningen återfinns i bilaga 3.

Granskningsrapporten har faktagranskats av ekonomichefen, chefen för planerings- och beställarstaben samt av centrumcheferna för Centrum för opererande specialiteter, Centrum för barn, kvinna och psykiatri samt Centrum för medicinsk diagnostik och teknik/Centrum för landstings-service.

7 RESULTAT

7.1 Landstingets budgetprocess

Landstingets budgetprocess startar i oktober år 1 för den budget som ska tas fram och gälla för år tre. I mitten av år 2 fattar landstingsfullmäktige beslut om landstingsplan inklusive budget för år tre för att eventuellt besluta om justeringar och slutligt fastställa landstingsplanen under november månad. Processen avslutas i och med registreringen i budgetsystemet.



7.2 Finns tydliga styrdokument avseende budgetarbetet inklusive precisering av ansvar och befogenheter i budgetprocessens olika delar?

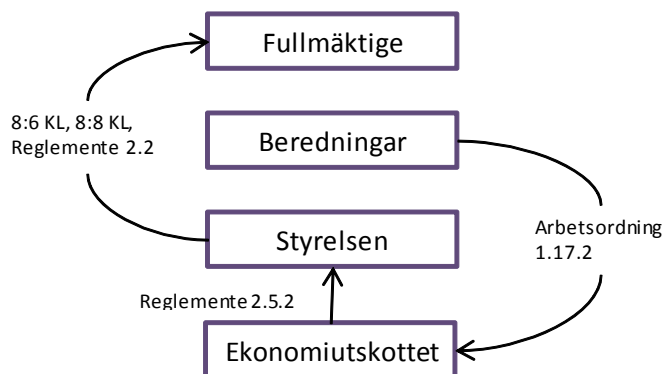
Revisionsfrågan har ställts utifrån kommunallagens krav på att landstingsstyrelsen ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

7.2.1 Fullmäktiges arbetsordning och reglemente för landstingsstyrelsen

Enligt kommunallagen ska budgeten fastställas av landstingsfullmäktige efter beredning av landstingsstyrelsen. Utöver lagen framgår styrelsens ansvar för beredningen även av "Reglemente för Jämtlands läns landstingsstyrelse".

I nämnda reglemente har landstingsfullmäktige även fastställt att det inom styrelsen ska finnas ett ekonomiutskott med ledamöter som styrelsen själv väljer bland styrelsens ledamöter och ersättare. Utskottet ska enligt reglementet bereda landstingsplanen inför beslut i styrelsen.

Innan arbetet med landstingsplanen påbörjas ska samråd hållas mellan fullmäktigeberedningarna och ekonomiutskottet. Detta regleras i arbetsordningen för Jämtlands läns landstingsfullmäktige.



7.2.2 Befogenhetsplan och arbetsordning

I landstingsdirektörens befogenhetsplan anges den lägsta nivå som beslut får fattas på. Beslutsrätten följer av förvaltningsorganisationens uppdrag och gäller så kallade verkställighetsbeslut. Av befogenhetsplanen framgår att rätten att fatta beslut om landstingsövergripande regler, rutiner och tillämpningsanvisningar inom ekonomiområdet har delegerats till ekonomichefen.

Ekonomichefens landstingsövergripande ansvar framgår även av "Arbetsordning för ledningsorganisationen 2012". Som funktionsområdeschef/stabschef har ekonomichefen ett ansvar för sin funktion och verksamheten inom sin stab (Ekonomistaben) i enlighet med chefsförordnandet och det uppdrag som staben har.

Vidare framgår av arbetsordningen att "centrumchefen har ansvar för verksamheten inom sitt centrum enligt chefsförordnande och det uppdrag som centrumet har".

7.2.3 Processtyrning¹

Tanken med processtyrningen är att verksamhetens olika arbetsflöden ska identifieras och dokumenteras för att skapa en beskrivning av hur olika aktiviteter hänger samman. Dessa beskrivningar ska sedan ligga till grund för ledning och förbättring av verksamheten.

I de styrdokument som fastställts för landstingets processtyrning beskrivs bland annat hur ansvaret för olika processer fördelas. Ansvarig för den landstingsövergripande budgetprocessen är, enligt uppgift, ekonomichefen medan respektive centrumchef ansvarar för de centruminterna budgetprocesserna.

På den övergripande nivån ska, enligt "Riktlinje för processutvecklingsmetodik", processer beskrivas i form av processkartor och på den detaljerade nivån i form av processmodeller och/eller rutinbeskrivningar.

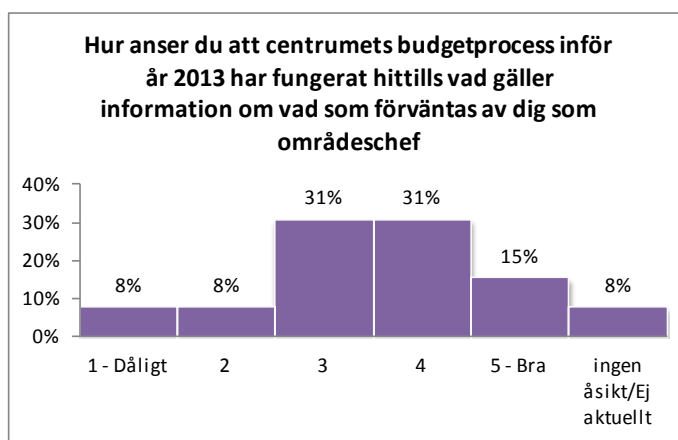
För den landstingsövergripande budgetprocessen finns en processmodell (se bilaga 2) med tillhörande förklaringar. Enligt ekonomichefen har det inte fattats något formellt beslut om fastställande av modellen. De intervjuade ledamöterna i ekonomiutskottet och ekonomichefen uppger dock att budgetarbetets upplägg och tidplan diskuteras i ekonomiutskottet inför varje ny planeringscykel.

Den arbetsgång som de intervjuade beskrivit överensstämmer i huvudsak med den befintliga processmodellen. Ekonomichefen uppger dock att processmodellen till viss del behöver justeras, bland annat så att den bättre beskriver processen utifrån den nya styr-, planerings- och uppföljningsmodellen med ändrat arbetssätt för framtagande av centrumens verksamhetsplaner.

På centrumnivå finns, enligt uppgift, inga aktuella processkartor, processmodeller och/eller rutinbeskrivningar. Enligt uppgift pågår dock arbetet inom vissa centrum med att ta fram dokument anpassade efter aktuell centrumorganisation.

Vid intervjuerna har centrumcheferna överlag uttryckt att budgetprocessens innehåll upplevs vara tillräckligt tydliggjort och att de har en klar bild av vad som förväntas av centrumcheferna. Bland de skriftliga svar vi fått från centrumcheferna framkommer dock vissa synpunkter på att landstingets budgetprocess är svåröverskådlig.

Av enkätsvaren framgår att uppfattningarna bland områdescheferna varierar vad gäller tydligheten i arbetet med budgeten för år 2013. Endast två av de tretton (15 %) svarande anser att informationen om vad som förväntats av dem under budgetarbetet har varit bra.



¹ På intranätet finns beskrivningar av landstingets ledningssystem och under "Ledning och styrning" beskrivs olika områden för hur ledningen av landstinget ska genomföras, bland annat utifrån processtyrning.

7.2.4 Budgetanvisningar

Som stöd för centrumens arbete med detaljerade budgetar och verksamhetsplaner tar Ekonomi-staben fram budgetanvisningar. I dokumentet "Anvisningar för budget 2013" framgår hur centrumen ska hantera olika intäkter och kostnader i sina detaljerade budgetar, t.ex. periodisering och beräkning av personalkostnader.

7.2.5 Bedömning och rekommendationer

Vi bedömer att det finns tydliga styrdokument som beskriver landstingets budgetarbete och som i tillräcklig utsträckning preciserar ansvar och befogenheter i budgetprocessen.

Granskningen har dock visat att det på centrumnivå saknas aktuella processbeskrivningar utifrån den nya centrumorganisationen. Vissa chefer har även efterfrågat ökad tydlighet avseende budgetprocessen, både vad gäller processens innehåll och vad som förväntas av cheferna.

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att:

- följa upp att dokumentation av processerna upprättas och uppdateras i enlighet med de befintliga styrdokumenten för processtyrning. Detta för att minska den otydlighet i processen som vissa chefer upplever.

7.3 Har budgetarbetet organiserats så att förslag till budget förankras/kommuniceras med chefer och medarbetare på olika nivåer i verksamheten?

Revisionsfrågan har ställts utifrån kommunallagens krav på att landstingsstyrelsen ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt.

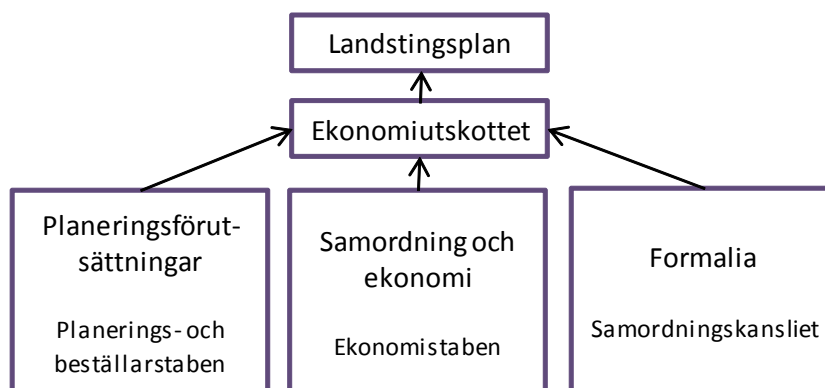
Enligt "Landstingsplan 2012-2014" ska alla medarbetare ges förutsättningar att vara delaktiga i planerings-, utvecklings- och förbättringsarbete. Vidare framgår av "Kommunikations- och informationspolicy för Jämtlands läns landsting" att delaktighet i arbetet med att nå vision och mål ska skapas genom dialog och öppenhet.

7.3.1 Tjänstemannastöd

Som beskrivits i avsnitt 7.2.1 bereds landstingsplan och budget av landstingsstyrelsens ekonomiutskott inför landstingsstyrelsens beslut och ekonomiutskottet är det huvudsakliga forumet för diskussioner om kommande landstingsplaner och budget.

Ekonomiutskottet stöds i beredningen av tjänstemannaorganisationen. Som nämnts tidigare är det ekonomichefen som har huvudansvaret för budgetprocessen och arbetet med landstingsplanen. Enligt de intervjuade har arbetet delats upp på fler staber efter omorganisationen av ledningsstaberna som genomförts under hösten.

Ekonomistaben har förutom det övergripande ansvaret även ett specifikt ansvar för att stödja ekonomiutskottet avseende landstingsplanens ekonomidelar. Planerings- och beställarstaben har ansvar för stödet avseende framtagande av planeringsföresättningar. För formalia rörande landstingsplanen ansvarar Samordningskansliet.



7.3.2 Centrumchefernas uppfattning om budgetprocessen

Enligt de intervjuade har det praktiska budgetarbetet förändrats från att ha varit starkt stabsbetonat till att i mycket större utsträckning involvera centrumen i framtagandet av landstingsplanen.

De intervjuade centrumcheferna upplever att landstingsdirektörens ledningsgrupp, där centrumcheferna ingår, har blivit mer sammansvetsade och att dialogen i ledningsgruppen blivit bättre jämfört med ledningsgruppen i den förra tjänstemannaorganisationen. Landstingsdirektörens ledningsgrupp beskrivs i intervjuerna ha blivit bättre på att redovisa de olika verksamheterna och att det tas större ansvar för landstinget som helhet.

Landstingsdirektörens ledningsgrupp bjuds in till ekonomiutskottet för dialog kring planföresättningar och budgetar för centrumen. De intervjuade upplever att dialogen och informationsutbytet mellan de förtroendevalda och tjänstemännen har blivit mer omfattande och bättre.

Utöver budgetdialogerna i ekonomiutskottet och i landstingsdirektörens ledningsgrupp uppges att centrumcheferna har en dialog om prioriteringar med landstingsdirektören och med den politiska majoriteten.

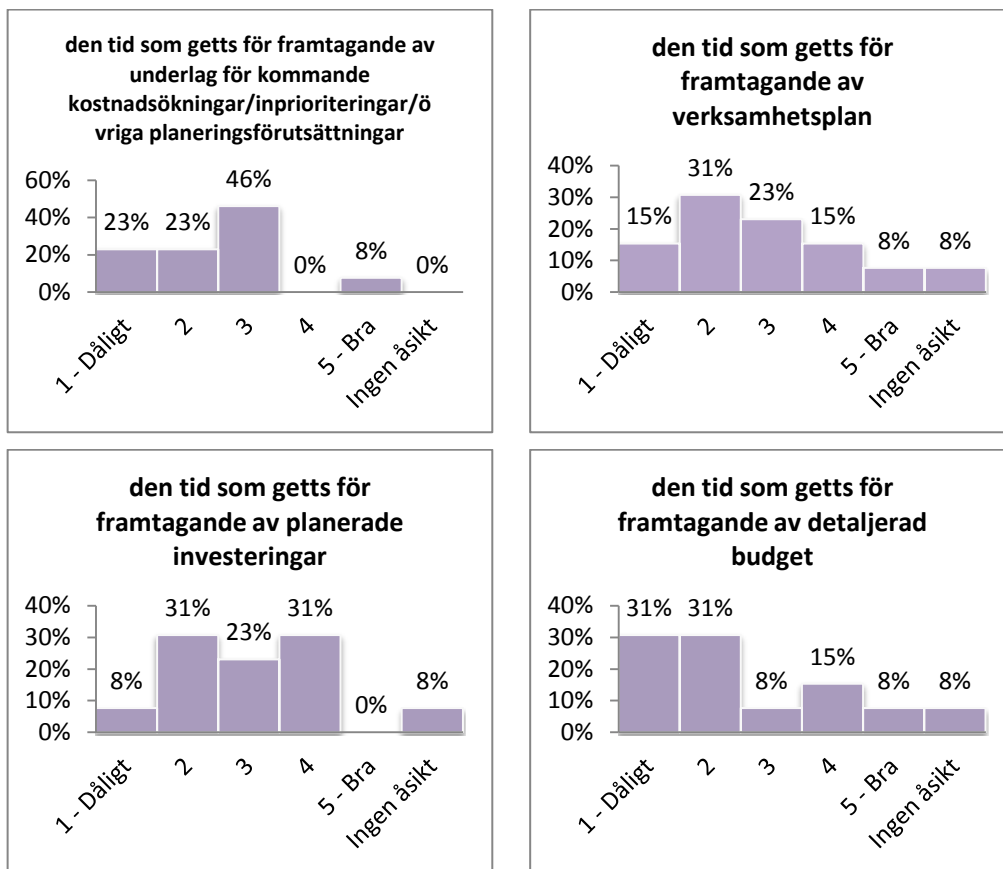
Enligt de intervjuade är landstingsdirektörens ledningsgrupp numera även delaktiga vid utformningen av landstingsdirektörens verksamhetsplan. Detta har enligt de intervjuade centrumcheferna bidragit till bättre insyn och delaktighet i budgetarbetet.

De intervjuade centrumcheferna uppger att de i huvudsak är nöjda med det nuvarande upplägget på budgetprocessen. Det som de anser eventuellt skulle kunna förbättras är att skapa förutsättningar för djupare analyser av centrumens förutsättningar och behov. Bland de skriftliga svar vi fått från centrumcheferna har det även framkommit kritik på att landstingets övergripande verksamhets- och budgetplanering sker lite för sent för att en väl genomarbetad process på centrumnivå ska kunna genomföras.

7.3.3 Områdeschefernas uppfattning om budgetprocessen

Som följande diagram visar finns kritik även bland områdescheferna när det gäller tiden för framtagande av uppgifter och verksamhetsplaner.

Så anser områdescheferna att centrumets budgetprocess inför år 2013 har fungerat hittills vad gäller:

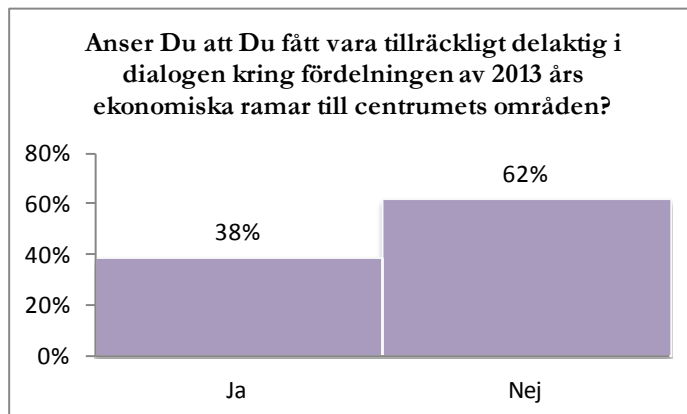


7.3.3.1 Områdeschefernas delaktighet

Enligt de intervjuade är det en framgångsfaktor/förutsättning för en väl underbyggd budget och för en god budgetefterlevnad att involvera områdes- och/eller enhetschefer så tidigt som möjligt i budgetprocessen. De intervjuade centrumcheferna uppger att områdes-/enhetschefer är delaktiga redan från början av budgetprocessen genom dialoger i centrumens ledningsgrupper. Områdes-/enhetscheferna är, enligt uppgift, till exempel delaktiga vid framtagandet av uppgifter om centrumens kostnadsutveckling och investeringsbehov.

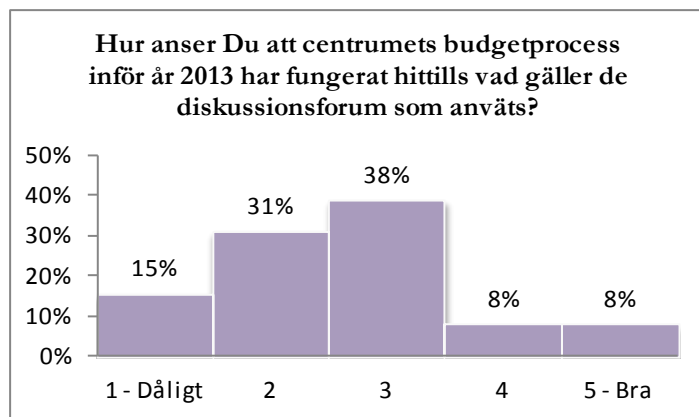
Av enkätsvaren framgår dock att det finns ett visst missnöje bland områdescheferna avseende hur delaktigheten har fungerat under budgetprocessen inför 2013 års budget.

Mer än hälften anser att de inte fått vara tillräckligt delaktiga i dialogen kring fördelningen av centrumets ekonomiska ramar. Bland de kommentarer som lämnats till enkätsvaren efterfrågas bättre framförhållning, att mer tid ägnas åt dialog om de ekonomiska resurserna och en mer omfattande dialog med centrumets ekonomer.



I kommentarerna har även uttryckts en förhoppning om att det kommer att bli bättre när man jobbat ihop sig inom de nya centrumen.

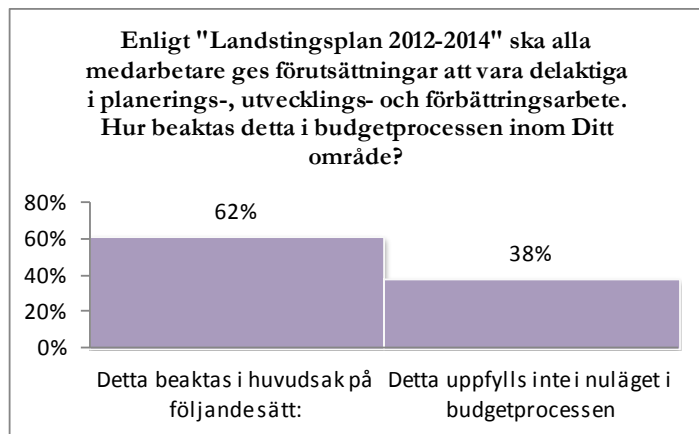
En relativt stor andel av de som besvarat enkäten anser även att de diskussionsforum som använts fungerat mindre bra.



7.3.3.2 Medarbetarnas delaktighet

Områdescheferna har tillfrågats om landstingsplanen beaktats i budgetprocessen när det gäller att medarbetarna ska ges möjligheter att vara delaktiga i planerings, utvecklings- och förbättringsarbete. Ca 40 % har uppgett att detta inte uppfylls i nuläget.

Bland kommentarerna till svaren framkommer att cheferna anser att det är svårt att föra en dialog om budgeten med alla medarbetare. Det höga tempot ute i verksamheten, kraven på tillgänglighet och den tajta bemanningen med väldigt lite överlappningstid uppges vara anledningarna till att samtliga medarbetare inte ges möjlighet att vara delaktiga i budgetprocessen.



7.3.4 Bedömning och rekommendationer

Vi bedömer att budgetarbetet på landstingsövergripande nivå har organiserats på ett sätt som ger goda förutsättningar för att förslag till budget ska kunna förankras/kommuniceras med chefer och medarbetare på olika nivåer. Denna bedömning grundar vi på att centrumcheferna deltar i budget- och prioriteringsdialoger i ekonomiutskottet, i landstingsdirektörens nya ledningsgrupp

och med företrädare för den politiska majoriteten. Genom detta arbetssätt bedömer vi att centrumcheferna har en tillräckligt god insyn i budgetarbetet och det ekonomiska läget för landstinget för att kunna förankra/kommunicera förslag till budget med cheferna och medarbetarna inom sina centrum.

I granskningen har dock framkommit att områdescheferna upplever att det finns brister när det gäller förutsättningarna för att chefer och medarbetare ute på centrumens områden och enheter ska kunna vara delaktiga. Mer än hälften av områdescheferna upplever att de inte får delta i tillräcklig utsträckning i dialogen kring fördelningen av de ekonomiska ramarna till centrumens områden. Vidare uppger mer än en tredjedel av områdescheferna att områdets medarbetare inte ges förutsättningar att delta i budgetprocessen.

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att:

- försäkra sig om att områdescheferna ges tillräckliga förutsättningar att vara delaktiga i budgetarbetet. Detta är enligt vår mening viktigt, bland annat för att öka förutsättningarna för att budgeten ska kunna utgöra ett väl fungerande styrinstrument samt för att i tid kunna fånga upp större obalanser mellan uppdrag och resurstilldelning.

7.4 Genomförs utvärderingar av budgetprocessen?

Utvärdering och utveckling av landstingets processer finns beskrivet i styrdokumentet ”Riktlinje Processutvecklingsmetodik”.

Den modell för processutveckling som används inom Jämtlands läns landsting innehåller följande delar:



Av det sista avsnittet i nämnda riktlinje framgår hur det är tänkt att arbete med förbättringar ska ske och att fokus ska ligga på ständiga förbättringar.

De intervjuade uppger att viss utvärdering av budgetprocessen sker i dialogform i olika forum t.ex. i ekonomiutskottet och i ledningsgrupper på olika nivåer. Enligt de intervjuade sker sådan utvärdering i huvudsak när något upplevts fungera mindre bra. Dessa dialoger har dock, enligt uppgift, inte dokumenterats och i dagsläget sker inte någon systematiskt förbättringsarbete av budgetprocessen.

7.4.1 Bedömning och rekommendationer

Landstinget har utarbetade styrdokument, på övergripande nivå, för hur utvärderingar av landstingets processer ska ske. Enligt de intervjuer vi genomfört verkar dock dessa styrdokument inte tillämpas på budgetprocessen.

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att:

- följa upp att de rutiner avseende processförvaltning (ständiga förbättringar) som finns i landstingets ledningssystem tillämpas. Detta för att öka förutsättningarna för att upptäcka eventuella förbättringsområden i processens olika delar.
- försäkra sig om att de åtgärder som vidtas avseende utvärdering/uppföljning av budgetarbetet dokumenteras för att minska risken för att slutsatser och förbättringsåtgärder glöms bort.

7.5 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Granskningen har visat att budgetarbetet har utvecklats till att i större omfattning involvera chefer i arbetet och i dialogen med den politiska ledningen. Vi bedömer att detta bidrar till ökade förutsättningar för att budgeten ska kunna utgöra ett väl fungerande styrinstrument. Granskningen har dock även visat att det finns brister i budgetprocessen som behöver rättas till. Dessa brister handlar främst om den tid som ges för analys, om områdeschefernas delaktighet och om avsaknad av dokumentation.

Vi rekommenderar därför landstingsstyrelsen att:

- följa upp att de rutiner avseende processtyrning som finns i landstingets ledningssystem tillämpas. Detta för att öka förutsättningarna för att upptäcka eventuella förbättringsområden i processens olika delar samt för att säkra att processer och utvärderingar/uppföljningar dokumenteras.
- försäkra sig om att områdescheferna ges tillräckliga förutsättningar att vara delaktiga i budgetarbetet. Detta är enligt vår mening viktigt, bland annat för att öka förutsättningarna för att budgeten ska kunna utgöra ett väl fungerande styrinstrument samt för att i tid kunna fånga upp större obalanser mellan uppdrag och resurstilldelning.

8 UNDERTECKNANDE

Mattias Holmetun
Yrkesrevisor

9 BILAGOR

Bilaga 1 – Intervjuade

Namn	Befattning
Harriet Jorderud	Landstingsråd/Ordf. Ekonomiutskottet
Christer Siwertsson	Landstingsråd/Vice ordf. Ekonomiutskottet
Karin Jonsson	Chef Ekonomistaben
Ingela Jönsson	Chef Planerings- och beställarstaben
Håkan Gadd	Chef Centrum för barn, kvinna och psykiatri
Ingalill Persson	Chef Centrum för opererande specialiteter
Jonas Törngren	Chef Centrum för medicinsk diagnostik och teknik och Centrum för landstingsservice
Kerstin Andersson Thorell*	Verksamhetsutvecklingstrateg
Sigbritt Johnsén	Ekonomistrateg

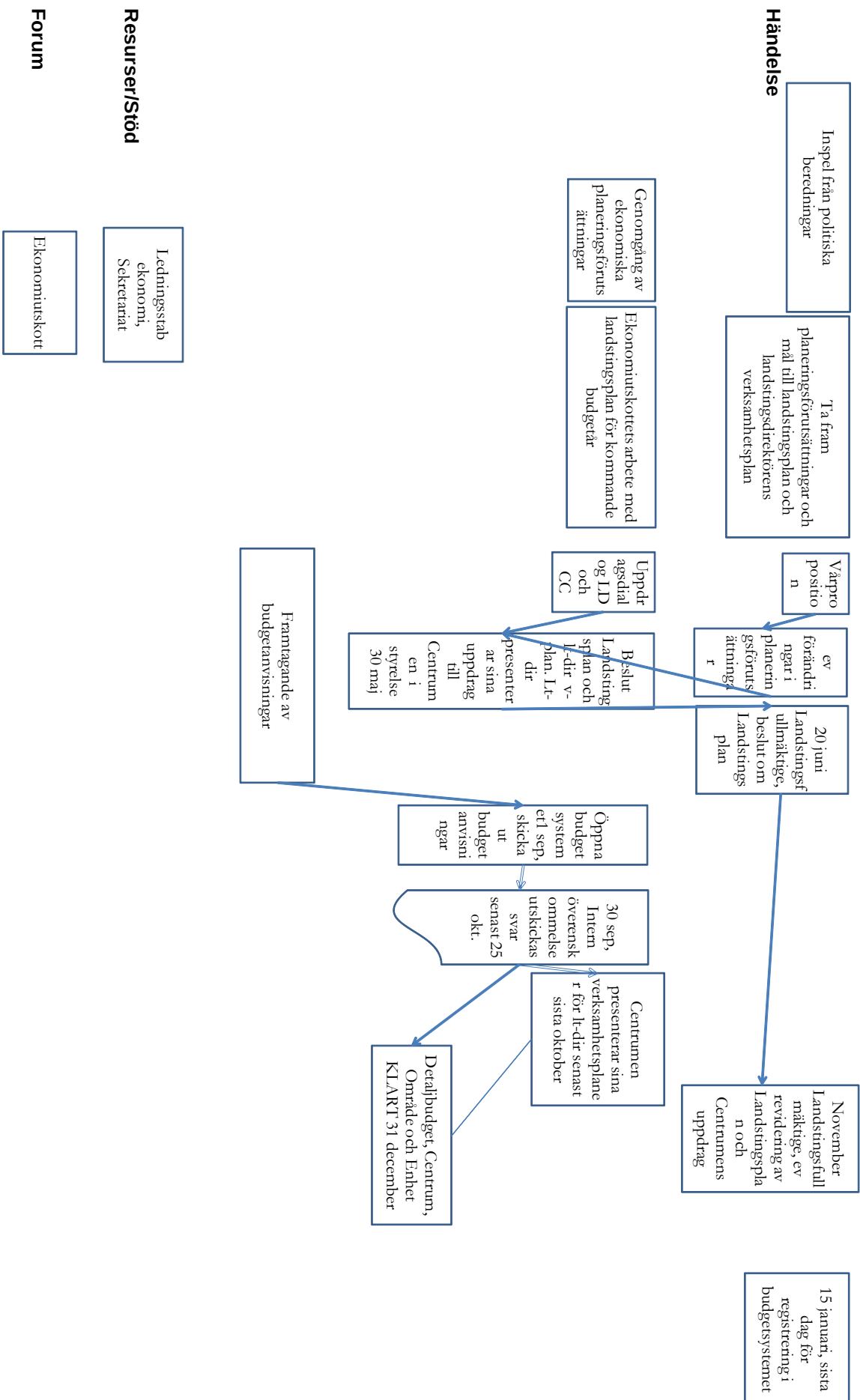
* Telefonintervju

Bilaga 2 - BUDGETPROCESS

Tid



Händelse



Bilaga 3 - Enkät

Inom vilket centrum är Du områdeschef?	Antal	Procent
1. Centrum för opererande specialiteter	3	23,08%
2. Centrum för medicinska specialiteter	1	7,69%
3. Centrum för barn, kvinna och psykiatri	2	15,38%
4. Centrum för primärvård	7	53,85%
Totalt	13	100,00%

Hur anser Du att centrumets budgetprocess inför år 2013 har fungerat hittills vad gäller:	Antal	Procent
(Kommentera gärna vad som enligt Din mening behöver utvecklas/förbättras)		
3.1 information om vad som förväntas av Dig som områdeschef		
1- Dåligt	1	7,69%
2	1	7,69%
3	4	30,77%
4	4	30,77%
5 - Bra	2	15,38%
Ingen åsikt/Ej aktuellt	1	7,69%
Totalt	13	100,00%

3.2 den tid som getts för framtagande av underlag för kommande kostnadsökningar/inprioriteringar/övriga planeringsförutsättningar		
1- Dåligt	3	23,08%
2	3	23,08%
3	6	46,15%
4	0	0,00%
5 - Bra	1	7,69%
Ingen åsikt/Ej aktuellt	0	0,00%
Totalt	13	100,00%

3.3 hur de uppgifter Du lämnar beaktas		
1- Dåligt	2	15,38%
2	2	15,38%
3	3	23,08%
4	3	23,08%
5 - Bra	1	7,69%
Ingen åsikt/Ej aktuellt	2	15,38%
Totalt	13	100,00%

3.4 information om förutsättningarna för områdets planeringsarbete		
1- Dåligt	1	7,69%
2	5	38,46%
3	2	15,38%

4	3	23,08%
5 - Bra	1	7,69%
Ingen åsikt/Ej aktuellt	1	7,69%
Totalt	13	100,00%

3.5 den tid som getts för framtagande av verksamhetsplan		
1- Dåligt	2	15,38%
2	4	30,77%
3	3	23,08%
4	2	15,38%
5 - Bra	1	7,69%
Ingen åsikt/Ej aktuellt	1	7,69%
Totalt	13	100,00%

3.6 den tid som getts för framtagande av planerade investeringar		
1- Dåligt	1	7,69%
2	4	30,77%
3	3	23,08%
4	4	30,77%
5 - Bra	0	0,00%
Ingen åsikt/Ej aktuellt	1	7,69%
Totalt	13	100,00%

3.7 den tid som getts för framtagande av detaljerad budget		
1- Dåligt	4	30,77%
2	4	30,77%
3	1	7,69%
4	2	15,38%
5 - Bra	1	7,69%
Ingen åsikt/Ej aktuellt	1	7,69%
Totalt	13	100,00%

3.8 de diskussionsforum som använts		
1- Dåligt	2	15,38%
2	4	30,77%
3	5	38,46%
4	1	7,69%
5 - Bra	1	7,69%
Ingen åsikt/Ej aktuellt	0	0,00%
Totalt	13	100,00%

Anser Du att Du fått vara tillräckligt delaktig i dialogen kring fördelningen av 2013 års ekonomiska ramar till centrumets områden?	Antal	Procent
Om Nej, ange hur Du anser att centrumets budgetprocess skulle kunna utvecklas/förbättras.		
<u>1. Ja</u>	5	38,46%
<u>2. Nej, delaktigheten skulle kunna förbättras/utvecklas på följande sätt:</u>	8	61,54%

Totalt	13	100,00%
---------------	-----------	----------------

Enligt "Landstingsplan 2012-2014" ska alla medarbetare ges förutsättningar att vara delaktiga i planerings-, utvecklings- och förbättringsarbete.	Antal	Procent
Hur beaktas detta i budgetprocessen inom Ditt område?		
<u>1. Detta beaktas i huvudsak på följande sätt:</u>	8	61,54%
<u>2. Detta uppfylls inte i nuläget i budgetprocessen</u>	5	38,46%
Totalt	13	100,00%

Anser Du att Du har möjlighet att få det stöd Du behöver i planeringsarbetet?	Antal	Procent
Om nej, kommentera vilket stöd Du anser skulle kunna utvecklas/förbättras.		
1. Ja	4	30,77%
<u>2. Nej, följande skulle kunna utvecklas/förbättras:</u>	9	69,23%
Totalt	13	100,00%

Samordningskansliet
Charlotte Funseth
Tfn: 063-14 75 51
E-post: charlotte.funseth@jll.se

2013-04-12

Dnr LS/94/2013

Landstingets revisorer

Yttrande angående granskning av jämställdheten inom vården (LS/94/2013)

Jämtlands läns landsting undertecknande den Europeiska deklarationen för jämställdhet mellan kvinnor och män (CEMR-deklarationen) i augusti 2009. I och med det påbörjades ett omfattande arbete med att jämställdhetsintegrera verksamheten, ett arbete som har ett tjugoförårspektiv. Arbete med jämställdhetsintegrering behöver ständigt underhållas och det finns fortfarande mycket kvar att göra.

Revisorerna påtalar att det finns ett glapp mellan de politiska ambitionerna och de reella förhållandena när det gäller arbetet med jämställdhet i vården. Landstingsstyrelsen delar revisorernas bedömning att dialogen mellan politik och tjänsteorganisationen behöver förstärkas. Som ett led i detta beslutade landstingsstyrelsen på mötet i mars att ta detta i beaktandet när det gäller översynen av den politiska organisationen.

Kopplingen mellan de politiska inriktningsmålen i landstingsplanen och verksamhetsplanerna är otydligt enligt revisorerna. Landstingsstyrelsen delar den uppfattningen. Ett av syftena med den nya styrmodellen är att förändra detta. Som exempel kan nämnas att det finns mål avseende jämställda sjukskrivningar och jämställd läkemedelsförskrivning i landstingsdirektörens verksamhetsplan för 2013. Målsättningen är att det ska ge effekt ner i organisationen och i slutändan även på enhetsnivå. Eftersom styrmodellen är under implementeringen har arbetet ännu inte nått ända fram, utan arbetet fortsätter och målsättningen är att de politiska prioriteringar som synliggörs i landstingsplanen även ska synas på enhetsnivå.

Utöver landstingsdirektörens verksamhetsplan utgör även de landstingsövergripande handlingsplanerna ett stöd för att säkerställa jämställdhetsperspektivet i organisationen. Handlingsplanen för CEMR-deklarationen upphörde vid årsskiftet 2012/2013 och framtagandet av en handlingsplan för jämställd och jämlik verksamhet pågår. För att säkerställa jämställdhetsperspektivet inom fler landstingsövergripande områden, exempelvis läkemedel och miljö, finns det i mallen för de landstingsövergripande handlingsplanerna med ett perspektivavsnitt där jämställdhet och jämlikhet är ett sådant. Till respektive perspektiv ska mål kopplas. Det är ett sätt att säkerställa jämställdhetsperspektivet i ledning och styrning och ett konkret exempel på arbetet med jämställdhetsintegrering inom organisationen.

Genderbudgeting tillämpas inte inom Jämtlands läns landsting idag trots att det är ett av områdena som finns med i CEMR-deklarationen. Kunskapen om genderbudgeting är låg inom organisation och endast en utbildning har genomförts avseende genderbudgeting. Det är ett område som behöver förbättras och landstingsstyrelsen har vidtagit åtgärder för att komma vidare i processen.

Landstingsstyrelsen anser, liksom revisorerna, att könsuppdelad statistik ska synliggöras i bland annat uppföljningar och delar uppfattningen att det är ett område som är i behov av förbättringar. Åtgärder har vidtagits för att synliggörandet av könsuppdelad statistik i uppföljning, planering, analyser och rapporter ska stärkas. Arbetet beräknas vara klart under 2013.

De påpekanden som förs fram avseende brist på jämställdhetsperspektivet i forskning och utbildning är ett område som ska ses över och åtgärdas.

Revisorernas förslag om en genomlysning av hur patienten kan bli mer delaktig i arbetet med att skapa en jämställd hälso- och sjukvård är ett område som behöver diskuteras vidare då det är ett resurskrävande arbetssätt. Delaktighet inom hälso- och sjukvården är en fråga som är högt prioriterad av den politiska ledningen. En sådan satsning behöver avvägas i en prioritering och ställas mot andra utvecklingsbehov inom organisationen.

JÄMTLANDS LÄNS LANDSTINGSSTYRELSE

Harriet Jorderud
Landstingsstyrelsens ordförande

Björn Ahlnäs
Tf Landstingsdirektör

Granskning av Jämställdhet inom vården i Jämtlands läns landsting

På vårt uppdrag har Revisionskontoret med hjälp av Capire AB genomfört en granskning av jämställdhet inom vården.

Inledningsvis kan vi konstatera att det inom landstinget påbörjats ett arbete som syftar till att förbättra jämställdheten i vården. En central utgångspunkt i detta arbete är det förpliktelser som landstinget åtagit sig i och med landstingsstyrelsens beslut om undertecknande av CEMR¹-deklarationen. En tjänst som mångfaldsstrateg har inrättats med uppdrag att bl.a. genomföra arbetet med jämställdhetsintegrationen i landstingsverksamheten.

Granskningen visar dock att det finns brister i landstingsstyrelsens styrning och kontroll för att förhindra att det förekommer medicinskt omotiverade skillnader i fråga om hur kvinnor och män behandlas inom vården inkl. förskrivning av hjälpmedel.

Nedan redovisas några av de förbättringsområden som granskningen visat på:

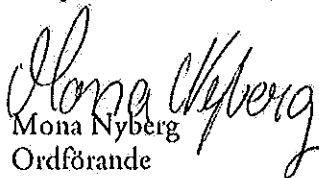
- Målen ur jämställdhetsperspektiv inom hälso- och sjukvårdens olika verksamheter bör ha en tydligare koppling till inriktningsmålen i landstingsplanen. Dessa mål bör i större omfattning också vara relevanta, mätbara och möjliga att följa upp.
- Rutiner för att bättre säkerställa att jämställdhetsperspektivet beaktas vid beslutsfattande bör tas fram. Granskningen visar bl.a. att jämställdhetsperspektivet inte är integrerat i budgetarbetet och att landstinget därmed inte lever upp till CEMR deklarationen i detta avseende.
- Uppföljningen, analys och återredovisningen av måluppfyllelsen bör förbättras. I samband med återredovisningen bör det tas fram en handlingsplan för hur avvikelser ska åtgärdas, vilket bl.a. avser hur åtagandet enligt CEMR-deklarationen ska infrias. En åtgärd för att förbättra uppföljningen av jämställdhetsperspektivet är bl.a. att könsuppdelad statistik i högre utsträckning tas fram.

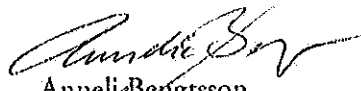
¹ CEMR är de europeiska kommun- och regionförbundens samarbetsorganisation.

- Ytterligare en åtgärd för att jämställdhetsmålen inom hälso- och sjukvård ska uppnås är att jämställdhetsperspektivet i högre grad beaktas i forsknings- och utbildningsarbetet.

Vi emotser senast den 15 april 2013 en redovisning av vilka åtgärder som landstingsstyrelsen vidtar eller avser vidta med anledning av granskningsresultatet.

För Jämtlands läns landstings revisorer


Mona Nyberg
Ordförande


Anneli Bengtsson
V ordförande

Bilaga

Granskningsrapport av Jämställdhet inom vården i Jämtlands läns landsting

Kopia till

Fullmäktiges presidium
Beredningen för vård och rehabilitering.
Landstingsdirektören
Bitr. landstingsdirektören
Berörda centrumschefer

**Granskning av Jämställdheten inom vården
i Jämtlands läns landsting HT 2012**

Dnr: REV/15/2012

2012

Carin Magnusson

Dag Boman

Angela Nilsson

Mari Månsson

Anna Ejve

Lars-Bertil Arvidsson

Innehållsförteckning

1	SAMMANFATTNING	3
2	GRANSKNINGENS SYFTE OCH GENOMFÖRANDE	5
2.1	BAKGRUND OCH SYFTE	5
2.2	UPPDRAGETS GENOMFÖRANDE	6
3	ALLMÄNT OM OCH SÄRSKILDA KRAV PÅ JÄMSTÄLLDHET INOM SJUKVÅRDEN	6
3.1	JÄMSTÄLLDHET INOM HÄLSO- OCH SJUKVÅRD	6
3.2	LAGAR, REGLER OCH RIKTLINJER	7
3.3	KÖNSUPPDELAD STATISTIK INOM ETT ANTAL VÅRDOMRÅDEN	8
3.4	PATIENTNÄMNDEN	10
4	GRANSKNINGENS FRÅGESTÄLLNINGAR	10
4.1	JÄMSTÄLLDHETSPERSPEKTIV I JLL:S BESLUTSFATTANDE	11
4.2	VÅRDVERKSAMHETENS HANTERING AV INRIKTNINGSMÅLET	13
4.3	JÄMSTÄLLDHETSPERSPEKTIVET I BUDGETARBETET	15
4.4	ÅTAGANDEN OCH BESLUT ENLIGT CEMR-DEKLARATIONEN	16
4.5	UPPFÖLJNING OCH KONTROLL	18
4.6	FORTBILDNING OCH FORSKNING	20
5	ÖVERGRIPANDE REVISIONSFRÅGA	22
5.1	JÄMSTÄLLDHETSARBETET I JLL – ÖVERGRIPANDE BEDÖMNING	22
5.2	FÖRBÄTTRINGSOMRÅDEN	24
	BILAGOR TILL GRANSKNINGSRAPPORTEN	25
	BILAGA 1: BENCHMARKING	25
	BILAGA 2: REDOVISNING AV ENKÄT GÄLLANDE JÄMSTÄLLDHETEN I VÅRDEN INOM JÄMTLANDS LÄNS LANDSTING	27
	BILAGA 3: INTERVJUPERSONER	36

1 Sammanfattning

Uppdrag och genomförande

Revisorerna i Jämtlands läns landsting har uppdragit åt Capire att göra en granskning av jämställdheten inom vården. Arbetet med granskningen har bedrivits under perioden september till december 2012 och har omfattat dokumentanalys och djupintervjuer med representanter för landstingets styrelse, ledning och stab och centrum. En enkät har ställts till områdeschefer inom de centra som ägnar sig åt hälso- och sjukvård.

Övergripande revisionsfråga

Landstingsstyrelsen undertecknade i augusti 2009 CEMR-deklarationen¹ för jämställdhet på lokal och regional nivå och förband sig därmed att inom två år från undertecknandet upprätta en jämställdhetsplan där prioriteringar, åtgärder och resurser redovisas. Vår iakttagelse är att man i landstinget har varit långsam i starten, men att mått och steg vidtagits under 2012 för att ta fram och genomföra en "ny" och långsiktig strategi från och med 2013. Vår bedömning är att denna strategi är rimlig och syftar till att knyta ihop fullmäktiges ambitioner och arbetet med jämställdhet i vården. Vi anser att det är positivt att förväntningarna på detta sätt blir mer realistiska och att förutsättningarna stärks för ett långsiktigt perspektiv i denna fråga.

Vår granskning har dock även visat på ett antal förbättringsområden enligt följande.

Vår bedömning är att det finns ett glapp mellan fullmäktiges ambitioner och de reella förhållandena när det gäller arbetet med jämställdhet i vården. Hälso- och sjukvården ska enligt landstingsplanens inriktningsmål garantera jämlika och jämställda villkor för alla patienter. Denna granskning visar att jämställdhetsfrågor med enstaka undantag inte hanteras i den praktiska vardagen och att det saknas kunskaper om villkoren i vården ur ett könsperspektiv.

Vår sammanfattande bedömning avseende granskningens övergripande fråga är att landstingsstyrelsen *tillsvidare inte* har en tillfredsställande styrning, kontroll och uppföljning som förhindrar att det förekommer medicinskt omotiverade skillnader i fråga om hur män och kvinnor behandlas.

Arbetet brister i *systematik*. Framförallt har verksamhetsplaneringens mål och aktiviteter svag anknytning till landstingsplanen. Det saknas också från landstingsstyrelsens sida en samlad och adekvat uppföljning av jämställdhetsarbetet och dess resultat. *Återrapporteringen* till fullmäktige, i vilken mån de mål som fastställts uppnås eller ej, ger inte en tydlig bild av de verkliga förhållandena. Med hänsyn till de brister som noterats i denna granskning och som inte är okända i organisationen saknas en redogörelse i fullmäktige för *hur avvikelserna ska åtgärdas* framöver.

Samtidigt är det vår bedömning är att JLL sett till sakfrågan – jämställda förhållanden i det medicinska omhändertagandet – knappast ligger sämre till än andra landsting i Sverige.

Revisionens delfrågor

Vi gör följande bedömningar angående revisionens delfrågor

- Det är inte säkerställt att jämställdhetsperspektivet beaktas i allt beslutsfattande i JLL:s hälso- och sjukvård.

¹ CEMR är de europeiska kommun- och regionförbundens samarbetsorganisation. Jämställdhetsdeklarationen antogs av CEMR:s högsta politiska ledning i maj 2006.

- Det finns vissa mål ur jämställdhetsperspektiv inom hälso- och sjukvårdens olika verksamheter, men de är inte tydligt kopplade till inriktningsmålen i landstingsplanen. Tydliga och mätbara mål som gör det möjligt att följa resultatet av jämställdhetsarbetet finns endast i begränsad omfattning.
- Jämställdhetsperspektivet är inte integrerat i budgetarbetet (genom sk gender budgeting). JLL lever därför inte upp till CEMR-deklarationen i detta avseende.
- Landstingsstyrelsen har tagit beslut som delvis säkerställer att jämställdhetsintegrationen genomförs enligt åtagandet som följer av att man antagit CEMR-deklarationen. Bland annat ska hela organisationen tillämpa en handlingsplan för detta ändamål. Implementeringen är tillsvidare endast partiell.
- Landstingsstyrelsen har inte säkerställt en tillfredsställande uppföljning och kontroll med eventuella åtföljande åtgärder av att jämställdheten i vårdverksamheten är tillfredsställande tillgodosedd.
- Landstingsstyrelsen har inte säkerställt att jämställdhetsperspektivet är beaktat i utbildning och forskning inom vårdområdet.

Förbättringsförslag

Granskningen har gett impulser till ett antal förbättringsområden för fortsatt arbete med att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män i sjukvården. Förslagen är:

1. En rättvisande återrapportering till landstingsfullmäktige bör ske och i anslutning till denna redovisas en plan för hur avvikelserna ska åtgärdas, hur uppsatta mål ska uppnås samt vilka resurser som ska anslås för detta arbete. Samtidigt bör klargöras hur åtagandena enligt CEMR-deklarationen ska infrias.
2. En tydligare systematik i jämställdhetsarbetet bör arbetas fram. Bl a bör målen göras relevanta och brytas ner på verksamhetsnivå, sannolikt bli färre och tydligt kopplas till de övergripande mål som fastställts av fullmäktige. Målen bör följas upp och redovisas på ett tydligt sätt. Rutiner som tryggar att jämställdheten uppmärksammas vid beslutsfattande bör fastställas.
3. "Infrastrukturen" för jämställdhetsarbetet bör utvecklas i syfte att det ska bli medicinskt relevant, bl a genom att sörja för könssuppledd statistik och metodisk uppföljning av jämförelser.
4. Det bör genomlysas hur landstingets forskningsarbete liksom utbildning kan utvecklas för att bättre medverka till att jämställdhetsmålen ska infrias.
5. Förutom medicinskt *vårdinnehåll* och *kunskapsunderlag* är variablerna *tillgänglighet* och *bemötande* centrala i jämställdhetsarbetet. Landstinget bör genomlysas hur patienten i högre grad kan bli delaktig i arbetet att skapa en jämställd hälso- och sjukvård.

Landstinget kan i sitt fortsatta arbete stödja sig mot de resultat som kan skönjas av gjorda insatser. Det har blivit tydligt t ex inom strokevården att det får effekt när man startar systematiska projekt som är medicinskt motiverade och vilar på kunskapsbas. En kontinuerlig uppföljning och analys är sannolikt den mest effektiva vägen att motivera hälso- och sjukvårdens personal att aktivt undanröja skillnader i vården som baseras på kön.

2 Granskningens syfte och genomförande

2.1 Bakgrund och syfte

Landstingets revisorer har bedömt att det är angeläget att genomföra en granskning av om landstingsstyrelsen har en tillfredsställande styrning, uppföljning och kontroll av jämställdheten inom vården.

Syftet med granskningen är att ta reda på om landstinget genom styrning, uppföljning och kontroll av vårdverksamheten efterlever Hälso- och sjukvårdslagen avseende "en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen" och de ambitioner som fastlagts i landstingsplanen 2012-2014, som bl a innebär att landstinget ska arbeta för att "inga sakliga skillnader förekommer mellan kvinnor och män i medicinska resultat". En annan utgångspunkt är CEMR-deklarationen² för jämställdhet på lokal och regional nivå som landstingsstyrelsen undertecknade i augusti 2009 och därmed förband sig att upprätta en jämställdhetsplan där prioriteringar, åtgärder och de resurser som skall tilldelas för ändamålet redovisas.

Den övergripande revisionsfrågan är:

- Har landstingsstyrelsen en tillfredsställande styrning, kontroll och uppföljning som förhindrar att det förekommer medicinskt omotiverade skillnader i fråga om hur kvinnor och män behandlas (inkl förskrivning av hjälpmedel) inom vården.

Revisionsfrågan omfattar följande delfrågor:

- Har landstingsstyrelsen säkerställt att jämställdhetsperspektivet beaktas i allt beslutsfattande i JLL:s hälso- och sjukvård?
- Finns mål ur jämställdhetsperspektiv, inom hälso- och sjukvårdens olika verksamheter, utifrån inriktningsmålet i landstingsplanen?
- Finns jämställdhetsperspektivet integrerat i budgetarbetet (gender budgeting) avseende vårdverksamheten?
- Har landstingsstyrelsen tagit beslut som säkerställer att jämställdhetsintegrationen genomförs enligt åtagandet som följer av att man antagit CEMR-deklarationen?
- Har landstingsstyrelsen säkerställt en tillfredsställande uppföljning och kontroll med eventuella åtföljande åtgärder av att jämställdheten i vårdverksamheten är tillfredsställande tillgodosedd?
- Har landstingsstyrelsen säkerställt att jämställdhetsperspektivet är beaktat i fortbildning och forskning inom vårdområdet?

Avgränsning

Granskningen har avgränsats till jämställdheten avseende patientperspektivet i vården och har genomförts på vårdområdena kirurgi, ortopedi, strokevård och vård av diabetes.

Revisionskriterier

I granskningen ska besvaras om landstinget uppfyller kraven i dessa revisionskriterier:

- | | |
|---------------------------------|---------------------------------------|
| • Hälso- och sjukvårdslagen | • CEMR-deklarationen |
| • Kommunallagen | • Diskrimineringslagen |
| • Landstingsplanen | • Tillämpliga regler inom landstinget |
| • Socialstyrelsens föfattningar | |

² CEMR är de europeiska kommun- och regionförbundens samarbetsorganisation. Jämställdhetsdeklarationen antogs av CEMR:s högsta politiska ledning i maj 2006.

2.2 Uppdragets genomförande

Ansvariga projektledare vid landstingets revisionskontor är Majvor Engström och Jan-Olov Undvall, båda certifierade kommunala revisorer. Granskningen har genomförts av Carin Magnusson, uppdragsledare, Dag Boman, kvalitetsansvarig, Angela Nilsson, jämställdhetsexpert, Anna Ejve, specialist, Lars-Bertil Arvidsson, specialist samt Mari Månsson, konsult. Projektet har genomförts i nära samråd med uppdragsgivarens ovan nämnda projektledare.

Genomförandet av granskningen har omfattat analys av relevanta dokument. Djupintervjuer har genomförts med representanter för landstingets styrelse, landstingsdirektör, biträdande landstingsdirektör, strateger från staben, centrumchefer, enhetschefer samt kliniskt verksamma läkare och sjuksköterskor inom verksamhetsområdena kirurgi, ortopedi, strokevård, vård av diabetes samt barnklinik och primärvård.

En enkät har sänts till områdescheferna vid de centra som arbetar med hälso- och sjukvård. Enkäten riktades till 15 områdeschefer tillika verksamhetschefer inom Jämtlands läns landsting under perioden 29 oktober till 9 november, varav 10 har besvarat den. Svarsfrekvensen är 67 procent. Enkäten redovisas i sin helhet i bilaga 2.

Tjänstemän inom berörda verksamheter har fått möjlighet att faktagranska texter om iakttagelser i rapporten för att verifiera gjorda utsagor.

Arbetet med granskningen har bedrivits under perioden september till december 2012.

3 Allmänt om och särskilda krav på jämställdhet inom sjukvården

3.1 Jämställdhet inom hälso- och sjukvård

Jämställdhet förväxlas ibland med jämlikhet. Jämlikhet är ett bredare begrepp än jämställdhet. Medan jämlikhet handlar om lika villkor mellan olika grupper av människor, handlar jämställdhet bara om jämlikhet mellan män och kvinnor. Vad är då jämlikhet inom vården när det gäller kvinnor och män?

Jämställd vård³ tar fasta på att kvinnor och män delvis är lika, delvis olika. Kvinnor och män behöver alltså delvis samma typ av vård, delvis könsspecifik vård. De är i vissa avseenden lika och påverkas på ett liknande sätt av samma behandlingar. Om de får olika tillgång till behandlingar de båda skulle ha haft nytta av råder ojämställdhet. I andra avseenden är kvinnor och män olika. Om kvinnor behandlas utifrån kunskap och praxis som grundats på män som norm kan ojämlikhet skapas även om de får samma behandling och vice versa.

Om man vill uppnå jämställdhet inom vården finns det också goda skäl att skilja på *omhändertaganden* och *behandlingsresultat*. Om endera könet visar lika god överlevnad som det andra könet i vissa sjukdomar behöver det inte automatiskt innebära att vården är jämställd. Om kvinnor och män fått samma tillgång till vård utifrån könsspecifika behov hade kanske kvinnors resultat varit ännu bättre i förhållande till mäns. Mot den bakgrunden är det brukligt att skilja på resultatmått och processmått. *Resultatmått* handlar om behandlingsresultaten medan *processmått* handlar om själva vårdprocessen. Det är viktigt att skilja på dessa mått när man diskuterar jämställdhet inom vården. Även om resultatet verkar jämställt kan processen vara ojämställd.

³ Texten som följer bygger på: (O)jämställdhet i hälsa och vård - en genusmedicinsk kunskapsöversikt (2007) av Goldina Smirthwaite. Utgiven av Sveriges kommuner och landsting.

Genus handlar om de *sociokulturella* aspekterna av kön, som förändras över tid. Genusmedicin kan beskrivas som vård, behandling och olika slag av medicinrelaterad forskning som bedrivs utifrån kompetens om kön. Det finns även forskning som fokuserar på biologiska skillnader mellan könen s.k. *könsspecifik* forskning. Båda aspekterna behöver beaktas inom vård och forskning. När båda perspektiven beaktas finns det en särskild genusdefinition för medicinen: genus = kön med helhetssyn.

Omedvetna könsfördomar är en form av *genusbias* som inom medicinen kan innebära feldiagnostisering och/eller felbehandling på grund av könstillhörighet. Medicinsk genusbias är påtagligt och reellt på *grupp*nivå men på *individ*nivå är det inte lika enkelt. Variationerna inom grupperna män och kvinnor är nästan alltid större än mellan grupperna. En risk som har uppmärksamats är att kunskaper om tidigare förbisedda könsskillnader kan orsaka genusbias i mötet med den enskilda patienten (kvinnor frågas t ex inte om alkoholvanor trots att symptomen tyder på det därför att man vet att det är ovanligt bland kvinnor men vanligt bland män). Detta kallas för *kunskapsmedierad genusbias*.

Med andra ord finns olika nivåer där genusperspektivet påverkar handlandet. För att belysa huruvida kvinnor och män behandlas på lika villkor behöver nämnda nivåer på olika sätt omfattas vid en analys av jämställdhet i vården.

3.2 Lagar, regler och riktlinjer

3.2.1 Revisionskriterier

I svensk lagstiftning är lika villkor en grundläggande princip. Jämlikhet har sin grund i de mänskliga rättigheterna, i grundlagen och i flera av de lagar som styr verksamheter som bedrivs i kommuner, landsting och regioner, inklusive hälso- och sjukvårdslagen.

Enligt *Kommunallagen* 2 § ska kommuner och landsting "behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat."

Av *Hälso- och sjukvårdslagen*, 2 § framgår att "Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården skall ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet."

Socialstyrelsen har formulerat sex mål för god hälsa, vård och omsorg varav jämlik vård är ett av dessa. Målet för jämlik hälso- och sjukvård lyder: "*Vården tillhandahålls och fördelas på lika villkor för alla.*"⁴

Diskrimineringslagen innehåller ett diskrimineringsförbud som gäller för hälso- och sjukvård. Förbudet mot diskriminering inom hälso- och sjukvården gäller alla diskrimineringsgrunderna utom ålder. De diskrimineringsgrunder som gäller är; kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning. Diskrimineringsförbudet innebär att ingen människa får missgynnas inom hälso- och sjukvården på grund av sin tillhörighet utifrån nämnda diskrimineringsgrunder.

Jämtlands läns landsting har undertecknat *CEMR-deklarationen*. Vid undertecknandet av CEMR-deklarationen år 2009 förband sig landstinget att förverkliga jämställdhet som en grundläggande rättighet. Landstinget åtog sig vid undertecknandet även att inom två år anta en handlingsplan för jämställdhet och att genomföra den.

⁴ Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst, Lägesrapport 2012, Socialstyrelsen

3.2.2 Artikel 14: Hälsa i CEMR-deklarationen

I deklarationens artikel 14 står bl a att undertecknaren av CEMR-deklarationen förutsätts vara medveten om att hälso- och sjukvården måste ta hänsyn till kvinnors och mäns olika behov för att säkerställa att de har lika möjligheter till god hälsa. Vidare framgår att "undertecknaren inser att dessa behov inte bara beror på biologiska skillnader utan också på skillnader i livs- och arbetsvillkor och stereotypa attityder och antaganden". Undertecknaren för binder sig att göra allt som rimligen kan göras för att verka för och säkerställa att invånarna har högsta möjliga hälsolivå. I detta syfte är det lämpligt att vidta eller främja följande åtgärder:

- tillämpa ett genusperspektiv på planeringen, finansieringen och tillhandahållandet av hälso- och sjukvårdstjänster
- se till att det i samband med friskvårdsaktiviteter/... /tas hänsyn till kvinnors och mäns olika behov och attityder
- se till att hälso- och sjukvårdspersonal är medvetna om hur kön påverkar hälso- och sjukvården och att de tar hänsyn till kvinnors och mäns olika erfarenheter av sådan vård
- se till att kvinnor och män har tillgång till korrekt hälsoinformation.

3.3 Könsuppdelad statistik inom ett antal vårdområden

En genomgång av resultaten i Öppna jämförelser har gjorts för 2011 och 2012. År 2011 fanns ett antal områden där Jämtlands läns landsting avvek från riket i övrigt beträffande skillnader mellan könen. Motsvarande redovisning av Öppna jämförelser i november 2012 visar att skillnaderna mellan könen minskat i de flesta nämnda måtten och också närmat sig rikets värden. Framför allt ses en utjämning inom området *stroke* där ett jämställdhetsprojekt genomförts. Även inom ortopedi har skillnaderna i stort sett försvunnit. På ett område, måluppfyllelse *blodsocker*, ses större skillnad mellan könen 2012 jämfört 2011.

Indikatorerna i Öppna jämförelser ger ett mycket grovt mått och skall därför hanteras med försiktighet. Det finns ofta naturliga och adekvata förklaringar till de utfall som skiljer ut sig men resultatet ger ändå en indikation om att något avviker från genomsnittet och bör analyseras. Exempel på förhållanden som kan ge felaktigt genomslag i statistiken är storleken på populationen (ju mindre underlag desto större osäkerhet) samt för Jämtlands läns landsting att patienter i de fall där behandlingsformer saknas i landstinget måste remitteras till universitetssjukhuset i Umeå. De statistikförs då enbart i Västerbottens läns landsting.

Resultaten från öppna jämförelser har använts i intervjuerna för att få en bild av hur tillgänglig information kan fungera som ett hjälpmedel i styrningen.

Indikatorer	2011		2012	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
<i>Sjukvårdsrelaterad åtgärdbar dödlighet</i>				
Riket	35.7	51.4	34.2	49.6
Jämtland	45.5	57.5	41.7	61.7
<i>Åtgärdbar död ischemisk hjärtsjukdom</i>				
Riket	33.3	87.9	30.4	81.3
Jämtland	40.1	104.4	37.3	87.7
<i>Själv mord</i>				
Riket	9	23	8.9	22.1
Jämtland	10	28	9.5	25.9
<i>Implantatöverlevnad totalt höft</i>				
Riket	95.6	94.2	95.7	93.8
Jämtland	85.5	95	94.9	93.8
<i>Protesoperation vid höftfraktur</i>				
Riket	62.4	56.7	63.6	59.0
Jämtland	57.4	42.4	61.9	58.2
<i>Utbytesoperation korsband</i>				
Riket	2.69	2.70	2.33	2.30
Jämtland	3.66	0.93	0.00	0.00
<i>Måluppfyllelse blodsocker DM 1</i>				
Riket	15	17	13.7	16.3
Jämtland	10.3	16	6.9	10.3
<i>Vård på strokeenhet</i>				
Riket	87.4	89.2	88.7	89.5
Jämtland	75.1	83.3	86.7	85.4
<i>Blodförtunnande medel vid stroke</i>				
Riket	65.5	66	66.4	67.7
Jämtland	53.5	79.5	68.7	75.6

Hjälpmedel

I granskningen ingår bl a att undersöka om det förekommer skillnader mellan kvinnor och män i Jämtlands läns landsting när det gäller hjälpmedel. Föreskrivningar av hjälpmedel effektueras av Hjälpmedelscentralen och baseras på behov/funktion, inte på diagnos. Nedan redovisas förskriva manuella rullstolar, eldrivna rullstolar samt rollatorer per kön i Jämtlands läns landsting 2012-11-21. "Antal hjälpmedelsmottagare totalt" i nedanstående tabell avser såväl huvudhjälpmedel (t ex rullstolar och rollatorer) som tillbehör (t ex dynor, kryckor och kor-
gar).

Förskrivning av rollator har gjorts till 40 procent av kvinnorna och 28 procent av männen. Manuell rullstol har förskrivits till 6,3 procent av kvinnorna och 7.7 procent av männen medan 1.8 procent av kvinnorna och 2,4 procent av männen har fått eldriven rullstol.

<i>Hjälpmedel</i>	<i>Kvinnor</i>	<i>Män</i>
Antal hjälpmedelsmottagare, totalt	15452	10325
Rollator	6222	2928
Manuell rullstol	974	795
Elrullstol	277	249

En studie⁵ om hjälpmedel visar att i Jönköpings, Västmanlands och Västernorrlands läns landsting samt på Gotland fick fler kvinnor än män från 18 år till 80 år och däröver förskrivning av rollator åren 2006-2008. Åren 2007 och 2008 fick män från 65 år och över 80 års ålder i Stockholm oftare än kvinnor eldriven rullstol. Samma tendens märks bland män över 80 år i Jönköping, Gotland och Västerbotten.

En studie⁶ om hjälpmedel till äldre personer pekar på vissa signifikanta skillnader mellan könen. Kvinnor bodde i större utsträckning än män ensamma och använde rollator och olika tillbehör.

Inom projektet "Ge jämställdhetsarbetet ett ansikte"⁷ i Region Värmland har bl a fem medborgarnära delprojekt genomförts. Ett hette "Eldriven rullstol - efter behov eller kön". Där uppmärksammades bl a att fler remisser om eldriven rullstol gäller män och fler män fick också eldriven rullstol. År 2009 hade 452 män och 380 kvinnor eldriven rullstol.

Resultaten ovan tyder på att det finns skillnader mellan kvinnors och mäns hjälpmedel i vissa avseenden såväl i Jämtlands läns landsting som i riket.

3.4 Patientnämnden

Patientnämndens kansli tar fram könsuppdelad statistik för de patienter och anhöriga som gör anmälningar om vården. Generellt görs fler anmälningar av kvinnor än män. År 2011 registrerades 518 ärenden varav 298 gällde kvinnor och 220 gällde män. Båda könen hade framförallt gjort anmälningar om organisation, regler och resurser samt vård- och behandlingsfrågor. Patientförsäkringen visar att fler kvinnor än män får rätt. Patientnämnden hjälper den enskilda patienten när så är möjligt, de skriver årsberättelse och rapporterar årligen till fullmäktige. Enligt vad som framkommit vid intervjuer torde det inte ha förekommit något ärende som rört kön.

4 Granskningens frågeställningar

I detta avsnitt redovisas de sex delfrågorna i granskningen. I varje avsnitt redovisas först iakttagelserna och därefter bedömningar och slutsatser. Redovisningen bygger på dokumentgenomgång, intervjuer med representanter från styrelsen, landstingsledningen, staben och olika befattningshavare i hälso- och sjukvården, samt enkätsvar och benchmarking.

⁵ Statistik om hjälpmedel för förflyttning och kognition. Linda Gustavsson, 2010, Hjälpmedelsinstitutet

⁶ 86-åringars vardagsteknologi, en delstudie som utgår från populationsstudien Elsa 85. Ewa Wressle m fl, 2011, Handikappinstitutet

⁷ Slutrapport Program för Hållbar Jämställdhet, 2010? Region Värmland

4.1 Jämställdhetsperspektiv i JLL:s beslutsfattande

Den revisionsfråga som behandlas i detta avsnitt är: *Har landstingsstyrelsen säkerställt att jämställdhetsperspektivet beaktas i allt beslutsfattande i JLL:s hälso- och sjukvård?*

4.1.1 Iakttagelser om beaktande av jämställdhetsperspektivet vid beslutsfattande

Styrdokument om beaktande av jämställdhet vid beslutsfattande

Det finns flera styrdokument som behandlar hur jämställdhet och jämlikhet ska beaktas vid beslutsprocesserna inom landstinget. De mest centrala är:

- Mångfald som utvecklingskraft
- CEMR-deklarationen
- Handlungsplan för CEMR-deklarationen
- Landstingsplan 2012-2014

Ovan nämnda styrdokument anger en gemensam och grundläggande utgångspunkt för att säkerställa att ett jämställdhetsperspektiv på sikt ska kunna genomsyra landstingets verksamheter.

I inget av de övriga landstingsinterna styrdokumenten framgår att jämställdhetsaspekter explicit ska beaktas vid beslutsfattande på olika nivåer i organisationen. Det förekommer inte heller checklistor eller såsom t ex är fallet i Stockholms läns landsting krav på att konsekvensanalys av jämställdhets- och jämlikhetsaspekter ska göras av samtliga ärenden. I detta sammanhang ska dock nämnas att det finns styrdokument som är jämställdhetsintegrerade eller under beredning för att bli det, t ex Fastighetspolicyn, Bildkonstpolicyn och Kommunikationspolicyn.

Av enkäten⁸ framkommer att de styrdokument som framförallt används av områdeschefer tillika verksamhetschefer är landstingsplanen, Handlungsplanen för CEMR-deklarationen och uppdragen till centrumen från landstingsdirektören.

Beslutsfattande

Vid en analys av protokollen från årets tre första genomförda fullmäktigemöten framkommer det inte explicit att jämställdhetsperspektivet beaktats vid beslutsfattande. Det har inte framkommit att denna information efterfrågas från ledamöterna. Det sker inte heller vid bakgrundsbeskrivningen av olika frågor eller i motioner, interpellationer och propositioner.

Vid en analys av protokollen från landstingsstyrelsens sex första möten under året är inte jämställdhetsperspektivet nämnt vid beslutsfattande. Inte heller uttrycks det några särskilda önskemål om att detta perspektiv ska läggas till eller undersökas i relation till beslut eller underlag från tjänstemännen.

I intervjuer med *representanter för landstingsstyrelsen* anges att beslut om jämställdhetsfrågor inom sjuk- och hälsovård fattas av styrelsen och de fora som styrelsen har, t ex den politiska ledningsgruppen där jämställdhetsfrågorna ofta är uppe. Vice ordföranden har ansvar för att bevaka jämställdhetsfrågor, både ur arbetsgivarperspektiv och beträffande patienter i vården. Jämställdhetsfrågor tas upp varje gång på plan- och budgetmöten. I landstingsfullmäktige återfinns frågorna i planer och i debatten.

Det yttersta ansvaret för frågor som rör jämställdhet i vården ligger hos landstingsstyrelsen och i uppdraget till landstingsdirektören. Arbetet beskrivs för närvarande som "initialt". Ar-

⁸ Se bilaga 2

betet med jämställd och jämlik verksamhet ligger i staben. Landstingsdirektören har under 2012 delegerat ansvaret för CEMR till samtliga chefer i organisationen. De organ som bereder och/eller fattar beslut som rör jämställdhet är ledningsgruppen, styrgruppen för jämställd och jämlik verksamhet och samrådsgruppen för jämställd och jämlik verksamhet.

Verksamhetsföreträdare menar att fokus i vården ligger på det *medicinska perspektivet*, inte på jämställdhetsfrågor. "Det är turordningen, inte könet som styr". Av genomförda intervjuer framgår det, framförallt i verksamheten, att styrdokumentet är okända eller har låg relevans och de får därmed låg verkningsgrad. Frågor om jämställdhet i vården tas inte så ofta upp i ledningsgrupper.

4.1.2 *Bedömning och slutsatser om beaktande av jämställdhetsperspektivet vid beslutsfattande*

Såsom framgått av ovanstående beskrivning finns det en tydlig ansats i landstinget att jämställdhetsfrågorna ska vara viktiga. Vi bedömer också att dessa frågor hålls levande i landstingsstyrelsen framförallt i strategiska sammanhang såsom beredningen av landstingsplanen. Däremot saknar landstinget en systematik som tryggar att jämställdhetskriterierna kontinuerligt vägs in i löpande beslutsfattande. Det går inte att hitta explicita konsekvensanalyser av jämställdhetsperspektivet i samband med ärendehantering. Det framgår inte i landstingsstyrelsens protokoll hur frågan hanteras. Vi har inte heller i intervjuer kunnat verifiera att landstingsstyrelsen inkluderat jämställdhetsfrågorna särskilt mycket i anslutning till löpande ärenden.

Vår slutsats är att landstinget ännu inte lever upp till de målsättningar som uttrycks i landstingsplanen om gemensamma utgångspunkter och förhållningssätt för att jämställdhetsperspektivet på sikt ska genomsyra verksamheten. Enligt vår bedömning återstår mycket arbete när det gäller att leva upp till CEMR-deklarations skrivningar om hantering av jämställdhet i beslutsprocesserna.

Frågan om jämställdhet har hittills legat vid sidan av den ordinarie verksamheten. Arbetet med "Jämställd och jämlik verksamhet" är ännu inte integrerat direkt i verksamheten utan drivs av landstingsdirektörens stab. Detta kan vara en god strategi vid inledningen av ett arbete som på sikt syftar till att genomsyra hela landstingets verksamhet. För att det ska kunna ske ser vi det som avgörande att landstinget har en långsiktig och flerårig strategi för hur perspektivet ska fasas in i ordinarie verksamhet.

År 2012 har strategin inom landstingets tjänstemannaledning varit att bygga en hållbar organisatorisk struktur för att driva jämställdhetsfrågorna. Nu vidtar ett arbete för att förtydliga styrmodellen med mätbara mål, mått och former för uppföljning. Det ska implementeras i hela landstingsorganisationen från 2013. Det går ännu inte att utläsa hur jämställdhetsperspektivet ska tryggas i beslutsfattandet i organisationen.

Våra bedömningar i sammanfattning är att:

- Gemensamma utgångspunkter för hur jämställdhetsperspektivet bör genomsyra alla verksamheter i landstinget har utformats i form av policy, strategi och handlingsplan, men tillämpas inte som kriterium vid löpande beslutsfattande i landstingsstyrelsen.
- Landstingsstyrelsen tillämpar ännu inte ett integrerat jämställdhetsperspektiv när beslut fattas.
- En organisatorisk struktur för ledning och styrning av jämställd verksamhet med god utvecklingspotential har skapats. Den planeras att bli operativ från och med 2013.
- Arbetet med jämställdhet har framförallt legat på övergripande lednings- och stabsnivå. Det har ännu inte trängt ut i organisationen och är med andra ord inte integrerat i verk-

samheten. Där uppfattas inte heller jämställdhet mellan könen som särskilt relevant för att uppnå en god vård.

4.2 Vårdverksamhetens hantering av inriktningsmålet

Den revisionsfråga som behandlas i detta avsnitt är: *Finns mål ur jämställdhetsperspektiv, inom hälso- och sjukvårdens olika verksamheter, utifrån inriktningsmålet i landstingsplanen?*

4.2.1 Iakttagelser om verksamheternas hantering av inriktningsmålet

I landstingsplanen uttrycks inriktningsmålet att "Jämtlands läns landsting ska medverka till att vårdens rutiner garanterar jämlika och jämställda villkor för alla patienter".

Landstinget ändrade vid årsskiftet 2011/2012 styrsystemet och organisationen - från verksamhetsområden till centra. Både det nya och det äldre systemet tillämpas för närvarande parallellt. Det innebär exempelvis att landstingsplanen, dvs styrdokumentet från landstingsfullmäktige, är utformat efter det äldre systemet medan landstingsdirektörens verksamhetsplan är utformad efter det nya. I inledningen av sistnämnda plan nämns att målen har transformerats från landstingsplanen till landstingsdirektörens verksamhetsplan. Av centrumen använder några det äldre systemet i enlighet med landstingsplanen medan andra liksom landstingsdirektören använder det nya.

Jämställdhetsmål i landstingsplanen

I landstingsplanen anges flera inriktningsmål som följs av ett antal aktiviteter. Inriktningsmålet för God vård att "Jämtlands läns landsting ska medverka till att vårdens rutiner garanterar jämlika och jämställda villkor för alla patienter" är främst kopplat till följande två aktiviteter:

- "Inga osakliga skillnader ska förekomma mellan kvinnor och män i medicinska resultat"
- "I samband med revidering av vårdrutiner och vid framtagande av nya sådana ska jämställdhets- och jämlikhetsintegrering tillämpas"

Ett inriktningsmål i landstingsplanen för God folkhälsa är att "i samtliga verksamheter arbeta utifrån ett hälsofrämjande förhållningssätt och främja medborgarnas livsvillkor och levnadsvanor, bidra till ökad, jämställd och jämlikt fördelad hälsa för alla länsinvånare och särskilt barn, ungdomar och äldre". Två aktiviteter kopplade till målet är att:

- "ta fram indikatorer som tillsammans visar utvecklingen avseende trygga, jämlika och jämställda livsvillkor"
- "utveckla metoder för uppföljning av bemötande ur jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv"

Ytterligare ett inriktningsmål som har bäring på jämställdhet mellan könen i vården är att "jämställdhets- och mångfaldsarbetet ska ingå som en naturlig del i all utbildning och utveckling av verksamheten". Dit hör aktiviteten att:

- "säkerställa att jämställdhets- och mångfaldsarbetet ingår i utbildning och utveckling av verksamheten".

Verksamhetsplanering, uppdrag och CEMR-direktivet

I landstingsdirektörens verksamhetsplan finner vi följande aktiviteter:

- "Jämställda villkor för stora patientgrupper utifrån vårdtider" som ska mätas via diagnos och vårdtid."
- "Jämställda villkor vid läkemedelsförskrivning" som ska mätas via läkemedel och vanlig sjukdom.

I landstingsdirektörens uppdrag till centrumen finner vi följande tre aktiviteter:

- "Säkerställa att jämställdhets- och mångfaldsarbetet ingår i utbildning och utveckling av verksamheten."
- "I samband med revidering av vårdrutiner och vid framtagande av nya sådana skall jämställdhets- och jämlikhetsintegrering tillämpas."
- "Jämställda sjukskrivningar" (avser patienter).

Dessa aktiviteter i landstingsdirektörens verksamhetsplan och i uppdragen till centrumen kan kopplas till inriktningsmålet, men saknar koppling till aktiviteterna i landstingsplanen.

Det framkommer vid intervjuer bl a med centrumcheferna att det upplevs som problematiskt att angivna mål och aktiviteter på olika nivåer i organisationen inte tydligt hänger ihop. Vid en intervju uppgavs följande. *"Det är ett problem att målen inte logiskt hakar in i varandra, särskilt som det är också svårt att målsätta jämställd vård"*. Inget centrum återkopplar heller till jämställdhetsaktiviteterna ovan i sina delårsbokslut.

I ingen av de undersökta verksamhetsplanerna bland centrumen förekommer några verksamhetsanknutna mål eller aktiviteter utifrån ovan. I planerna upprepas det som står i uppdragen från landstingsdirektören, men inget centra av de vi undersökt bryter ned dem eller kopplar dem till den egna verksamheten.

I handlingsplanen för CEMR-deklarationen har de olika verksamhetsområdena (nuvarande centra) tagit fram olika aktiviteter varav flera kan kopplas ihop med en av aktiviteterna under inriktningsmålet. Det är: *"Inga osakliga skillnader/ska/ förekomma mellan kvinnor och män i medicinska resultat"*. Bara ett av de fem centra som följs upp här tar i sin verksamhetsplan upp de aktiviteter som nämns i handlingsplanen (CEMR). Inget av centrumen följer upp dessa aktiviteter i sina delårsbokslut.

Pågående utvecklingsarbete

I föregående avsnitt framgår att det pågår ett arbete under landstingsdirektörens ledning att formulera mätbara mål, mått och former för uppföljning som ska implementeras från och med 2013. Intervjupersoner från olika delar av organisationen är i hög grad samstämmiga om att det är en angelägen men svår uppgift. En återkommande reflektion är att det behövs mer diskussion om *hur* målen ska preciseras så att diskrepansen mellan mål på olika nivåer minskar och hålls ihop bättre. De enda tydliga mål som nämns rör sjukskrivning och att integrera jämställdhet i arbetet med nya mål.

Har målen trängt ner i organisationen?

Den genomförda enkäten ger - trots begränsningarna i svarsfrekvensen - vissa indikationer om synen på jämställdhet i vården kopplat till kön som stämmer väl med övriga underlag.

- Hälften anger att det inte alls eller i mycket låg grad finns brister i *tillgängligheten* kopplat till kön.
- Hälften vet inte om det finns brister i *bemötandet*.
- Merparten vet inte eller har inte tillräckligt underlag för att bedöma eventuella brister i *vårdinnehåll* kopplat till kön.
- Få gör *egna mätningar* av tillgänglighet, bemötande eller vårdinnehåll. Däremot uppger många att de inhämtar underlag från Patientnämnden, via rutinerna för klagomålshantering, genom erfarenheter från personalen och nationella patientenkäten.
- Fler än hälften svarar att de inte vet eller att det i ganska hög grad finns brister i *kunskapsunderlagen* kopplat till kön.

Samma bild har framkommit i samband med genomförande av intervjuer med personer utanför chefskretsen. Få säger sig känna till särskilda uppdrag rörande jämställdhet.

4.2.2 Bedömning och slutsatser om hantering av inriktningsmålet

Sammanfattningsvis är kopplingen mellan olika aktiviteter och hur de tillsammans avses att hantera de inriktningsmål som landstingsfullmäktige fastställt oklar. Vår bedömning är att inriktningsmålet och verksamheternas hantering av dithörande aktiviteter behöver förtydligas.

Uppföljningen skulle underlättas av att aktiviteterna på olika nivåer tydligare härleds från inriktningsmålet genom att sättas i ett logiskt sammanhang som följer alla nivåer. I nuläget stöder inte aktiviteterna på olika nivåer varandra på ett sätt som tillsammans visar hur de ska uppfylla inriktningsmålet *"Jämtlands läns landsting ska medverka till att vårdens rutiner garanterar jämlika och jämställda villkor för alla patienter"*.

Vår bedömning i sammanfattning är att:

- Aktiviteternas koppling till övergripande mål bör förtydligas så att de kan härledas från dessa och följas genom hela organisationen.
- Aktiviteterna för jämställdhet bör integreras i verksamheterna och förtydligas i verksamhetsplanerna.
- Inför 2013 kommer landstingsplanen och det nya styrsystemet att ha en struktur som skapar förutsättningar för ett mer integrerat och ett tydligare efterfrågat jämställdhetsperspektiv i verksamheten än tidigare.

4.3 Jämställdhetsperspektivet i budgetarbetet

Revisionsfrågan som behandlas i detta avsnitt är: *Finns jämställdhetsperspektivet integrerat i budgetarbetet (gender budgeting) avseende vårdverksamheten?*

4.3.1 Iakttagelser om jämställdhetsintegrerad budget

Genom undertecknandet av CEMR-deklarationen har landstingsstyrelsen förbundit sig att upprätta en jämställdhetsplan med mål och prioriteringar, planerade åtgärder och *tilldelade resurser* med tidsplan för genomförandet. Det innebär att alla landstingets verksamheter och deras budgetar ska jämställdhetsintegreras (gender budgeting). För att möjliggöra detta ska kvinnors erfarenheter analyseras och beaktas. Landstinget ska vidare upprätta handlingsplaner och till dessa koppla de ekonomiska och personella resurser som krävs för att genomföra planen.

Företrädare för landstingsstyrelsen, landstingsledningen och staben har vid intervjuer uppgivit att gender budgeting ännu inte införts. Frågan har diskuterats och ekonomistaben har erhållit en särskild utbildning för detta ändamål. Det finns ännu ingen klar linje för genomförandet av gender budgeting.

4.3.2 Bedömning och slutsatser om jämställdhetsintegrerad budget

Gender budgeting är inte främst en fråga om att destinera ekonomiska medel till CEMR-arbetet. Det handlar mer om att kartlägga och planera vilka resurser (mänskliga, tekniska, ekonomiska) som behövs för att garantera implementering av CEMR-deklarationen.

Gender budgeting tillämpas ännu inte i landstinget.

Våra bedömningar i sammanfattning är att:

- Jämtlands läns landsting inte efterlevt åtagandet om gender budgeting i CEMR-deklarationen som man förbundit sig för.

- Det saknas en plan för hur landstinget ska ta sig an gender budgeting.
- Lanstingsstyrelsen bör behandla hur gender budgeting ska genomföras i landstinget.

4.4 Åtaganden och beslut enligt CEMR-deklarationen

Revisionsfrågan som behandlas i detta avsnitt är: *Har landstingsstyrelsen tagit beslut som säkerställer att jämställdhetsintegrationen genomförs enligt åtagandet som följer av att man antagit CEMR-deklarationen?*

4.4.1 Iakttagelser om beslut som säkerställer åtagandena enligt CEMR-deklarationen

Vid undertecknandet av CEMR-deklarationen förband sig Jämtlands läns landsting att förverkliga jämställdhet som en grundläggande rättighet samt att inom två år från undertecknandet anta en handlingsplan för jämställdhet och genomföra den. Handlingsplanen ska innehålla *mål och prioriteringar, planerade åtgärder och tilldelade resurser med tidsplan* för genomförandet. Landstinget har även förbundit sig också att använda ett *utvärderingssystem* för att kunna följa och bedöma hur genomförandet fortskrider. Utöver det ska handlingsplanen framtas i ett brett *samråd* inom landstinget.

I syfte att förverkliga rätten till jämställdhet krävs att landstinget vidtar lämpliga åtgärder och strategier för att främja en *representativ* fördelning mellan kvinnor och män på *alla nivåer i beslutsprocessen*. Landstinget måste också motarbeta *stereotypa* föreställningar och hinder som ligger till grund för kvinnors ojämställda ställning och villkor som ger upphov till den ojämställda värderingen av kvinnor och män. Flerfaldig diskriminering och andra missgynnanden ska bekämpas. Dessutom måste alla landstingets verksamheter och budgetar till *desa jämställdhetsintegreras*. (Om det senare se avsnitt 4.3).

JLL:s uppfyllande av åtagandena

Arbetet med en jämställdhetsintegrerad verksamhet har påbörjats inom Jämtlands läns landsting och den första handlingsplanen togs fram för 2012. Samtliga staber och verksamheter inom landstinget har fått information om CEMR-deklarationen. Varje verksamhetsområde (numera organiserat i centra) har fått i uppgift att ta fram en eller två aktiviteter som de ska genomföra under året. Verksamhetsområdena har, med ett undantag, tagit fram en eller flera aktiviteter med fokus på jämställdhet. Aktiviteterna varierar från analyser ur ett könsperspektiv av framkörningstider, epidemiologisk data, ledtider från remiss till mottagningsbesök och från mottagningsbesök till operation, översyn av litteratur, till kartläggning av väntetider till behandling efter beslut om operation och/eller behandling har meddelats patienten, vårdtider för kvinnor och män.

Det verksamhetsområde som inte har "valt" jämställdhet arbetar istället med området "andra missgynnade grupper" och fokuserar bl a på tillgänglighet för samer.

Könsfördelning

CEMR-deklarationen ställer krav på att lämpliga åtgärder vidtas för att främja en *representativ* fördelning mellan kvinnor och män *på alla nivåer i beslutsprocessen*. Den princip för jämn könsfördelning som gäller i JLL är proportionen 40/60. Enligt Jämställdhetspolicyn ska könsfördelningen bland första och andra linjens chefer spegla könsfördelningen bland anställda i landstinget.

Den 31 juli 2012 var 2277 kvinnor och 689 män anställda i landstinget vilket ger en könsfördelning på cirka 70 procent kvinnor och 30 procent män. Såväl i landstingsledningen som bland centrumcheferna gäller för närvarande proportionen 40/60. Bland områdesche-

fer/verksamhetschefer och enhetschefer är andelen kvinnliga chefer något högre än 70% (78% respektive 7% november 2012).

Styrning

Arbetet med "Jämställd och jämlik verksamhet" omfattar olika uppdrag, konventioner och perspektiv. Operativt ansvarig för att driva på och organisera arbetet i ledningsstaben är en mångfaldsstrateg. En styrgrupp och en samrådsgrupp för "Jämlik och jämställd verksamhet" har tillsatts under innevarande år.

Styrgruppen har en landstingsövergripande strategisk funktion och ansvarar för beredningen av samtliga frågor som berör nämnda verksamhet. Gruppen har bl a i uppdrag att ge förslag på strategisk inriktning för en jämställd- och jämlik verksamhet samt skapa förutsättningar för jämställdhets- och jämlikhetsintegrering av verksamheterna. Landstingsdirektören är ordförande och informerar vidare till sin ledningsgrupp. Styrgruppen har berett den handlingsplan för jämlik och jämställd vård som träder i kraft från och med 2013.

Samrådsgruppen har en operativ funktion för att uppnå en jämställd och jämlik verksamhet. Gruppens uppdrag är att identifiera och initiera utvecklingsbehov inom området och lyfta dessa till styrgruppen. Samrådsgruppen ansvarar för genomförandet av landstingets handlingsplan för CEMR-deklarationen. Gruppens ordförande som är en av centrumcheferna rapporterar till styrgruppen.

Det framgår av *intervjuer* med representanter för tjänstemannaledning och stab att 2012 framför allt ägnats åt att formera dessa grupper och tydliggöra och förankra deras uppgifter.

Arbetet med CEMR-deklarationen

CEMR-deklarationen anges av intervjuade personer i chefsbefattning och i staben vara väl omhändertagen. Handlingsplanen för CEMR-deklarationen tydliggör bl a att centrumcheferna har uppdrag och åtaganden att arbeta med jämställdhet i vården.

År 2011 fattade centrumen beslut om vilka aktiviteter de avsåg att genomföra under 2012 med anledning av CEMR-deklarationen. I november 2012 presenterade mångfaldsstrategen en kvalitativ redovisning av resultatet. Av redovisningen framgår att endast ett fåtal centra har genomfört sina planerade aktiviteter. Avvikelserna uppges bl a bero på att handlingsplanen för CEMR inte är anpassad till aktuella resurser inom organisationen. Samtidigt ses det som positivt att diskussioner och reflektioner har startat och gett resultat.

Som redan nämnts är CEMR-deklarationen ännu inte är särskilt känd och förankrad i verksamheten där rena vårdfrågor prioriteras högre än jämställdhetsarbetet.

4.4.2 Bedömning och slutsatser om uppfyllande av CEMR-deklarationen

Vår bedömning är att Jämtlands läns landsting delvis uppfyller sina åtaganden avseende CEMR-deklaration genom den handlingsplan som har framtagits. Planen har en relativt bred förankring i meningen att styrgrupp, samrådsgrupp och samtliga verksamhetsområden har tagit fram mer eller mindre tydliga egna mål och prioriteringar för det arbete de planerar för året. Aktiviteterna uppfyller deklarationens krav på prioriteringar och avgränsningar. Vidare har en övergripande styrning och ledning av arbetet har skapats på landstingsdirektörens stab.

Även om aktiviteterna i centrumen har utgångspunkt i konkreta behov i verksamheten, är det vårt intryck att arbetet i nuvarande skede är ottydligt och ofokuserat. Arbetet saknar bl a klara samband till inriktningsmålet. Aktiviteterna bör förtydligas genom att mer direkt kopplas ihop med inriktningsmålet och integreras i verksamhetsplaner och delårsbokslut. Dessutom

behöver uppföljningen och efterfrågan på resultat tydliggöras från landstingsstyrelsens sida (se vidare avsnitt 4.5).

I kraven till undertecknaren av CEMR-deklarationen ingår använda sig av ett utvärderingssystem för att kunna följa och bedöma hur genomförandet fortskrider. Vår bedömning är att detta krav inte var uppfyllt i det tidigare styrsystemet men det finns tecken på att det kan bli fallet när det nya styrsystemet som infördes vid årsskiftet har implementerats i hela verksamheten.

Principen för en jämn könsfördelning på alla nivåer i beslutsprocessen är 40/60 i landstinget, vilket för närvarande är fallet i de övre chefsnivåerna. Bland första och andra linjens chefer är andelen kvinnor något högre än könsfördelningen i JLL i sin helhet. I jämställdhetspolicyn anges att första och andra linjens chefer ska spegla könsfördelningen i landstinget.

Våra bedömningar i sammanfattning är att:

- Landstinget arbetar med en handlingsplan som delvis uppfyller CEMR-deklarationen.
- Handlingsplanen har en relativt bred förankring på högre nivåer i organisationen, men bör fördjupas i verksamheterna där den inte alltid är känd. Aktiviteterna uppfyller kraven på prioriteringar och avgränsningar.
- En tydlig ledning och styrning av "Jämställd- och jämlik verksamhet" har skapats. Nästa steg är att integrera och synliggöra den i centrumens dagliga verksamheter.
- Aktiviteter för jämställdhetsperspektivet som tar sin utgångspunkt i landstingets inriktningsmål behöver integreras i verksamhetsplaner och följas upp regelbundet.
- Det bör klargöras vilka resurser och stöd som ska finnas för arbetet med jämställdhetsintegrering ute i verksamheterna.
- Könsfördelningen bland chefer är enligt gällande principer ganska god.

4.5 Uppföljning och kontroll

Revisionsfrågan som behandlas i detta avsnitt är: *Har landstingsstyrelsen säkerställt en tillfredsställande uppföljning och kontroll med eventuella åtföljande åtgärder av att jämställdheten i vårdverksamheten är tillfredsställande tillgodosedd?*

4.5.1 Iakttagelser om uppföljning och kontroll

En förutsättning för att göra en tillfredsställande uppföljning och kontroll av en verksamhet är att det finns tydliga mål och aktiviteter som syftar till att uppfylla dessa mål.

Uppföljning av landstingsplan och verksamhetsplanering

Som vi tidigare har påpekat finns det mål och aktiviteter i landstingsplanen och landstingsdirektörens verksamhetsplan liksom i uppdragen till områdena. Nedbrutna mål på centrumnivå saknas dock. Vi har också iakttagit att det saknas tydliga samband mellan mål och aktiviteter på olika nivåer och att målen inte logiskt hakar in i varandra.

I landstingsplanen för 2011 anges flera inriktningsmål för jämlika och jämställda villkor. (se avsnitt 4.2) I årsberättelsen för 2011 finns ingen korresponderande redovisning av arbete och resultat med dessa mål.

Samtliga centra som behandlar patienter presenterar i sina delårsbokslut statistik över sjukskrivningar samt besvarar ett antal uppföljningsfrågor rörande målet "jämställda sjukskrivningar". Exempel på hur resultatet av sjukskrivningsstatistiken använts är som diskussionsunderlag i personalgruppen och Genushanden för att förhindra diskriminering.

Inget av de centrum vi tittat på följer i övrigt i sina *delårsrapporter* upp de mål och aktiviteter för jämställdhet inom vården som fastställts i landstingsplan eller landstingsdirektörens verksamhetsplan.

Uppföljning i landstingsstyrelsen och ledningsgrupp

Landstingsstyrelsen och landstingsdirektören har ansvar för uppföljning av CEMR-deklarationen och den ingår i bådass uppföljningsplaner. Mångfaldsstrategen följer upp och redovisar det pågående arbetet tre gånger per år för landstingsstyrelsen och två gånger per år för landstingsdirektörens ledningsgrupp.

De aktiviteter som centrumen angivit inom ramen för handlingsplanen för CEMR följdes upp i landstingets delårsbokslut i april och för landstingsstyrelsen. Mångfaldsstrategen har redovisat en uppföljning av dessa aktiviteter i november 2012 (se avsnitt 4.1.1).

Mångfaldsstrategen redovisar öppna jämförelser tillsammans med kommentarer från verksamheten till landstingsstyrelsen. En analysgrupp på staben har i förväg analyserat resultaten som också återkopplas till verksamheterna. Avvikelser uppmärksammas särskilt. I övrigt finns inga tydliga krav från landstingsstyrelsen om vad som ska ingå i uppföljningen.

Löpande återrapportering från centrumchefer till landstingsdirektören sker relativt ofta men inte regelbundet på ledningsgruppsmöten. Information från verksamheterna inhämtas även via bokslut och hälsovalsuppföljning där en stor del av statistiken är könsuppdelad. Det anförs vid flera intervjuer att den uppföljning som görs inte fokuserar på resultat utan process. "Det handlar till övervägande del om ja/nej-frågor om olika aktiviteter vidtagits eller ej, inte vad som uppnås".

Återkoppling från landstingsledningen till verksamheten går genom ledningsgruppen och styrgruppen för Jämställd och jämlik verksamhet.

Könsuppdelad vårdstatistik

Flera respondenter påpekar svårigheterna med att ta fram och dra slutsatser av den könsuppdelade vårdstatistiken. Uppgifter ur flera kvalitetsregister behövs för att kunna tolka resultat. Det finns idag drygt 50 officiella register och därutöver ett betydande antal inrapporteringspunkter. Dessutom varierar det i vilken grad registren är tillgängliga. Personer som arbetar med frågan menar att det behövs en prioritering om vilka register som ska användas i landstinget liksom stöd till cheferna från statistik-kunniga personer och lättillgängliga system för att hämta data. Ett exempel på ovanstående är att målet "Insatstider för bröstsmärtor" inte kunde genomföras på grund av bristande systemstöd.

4.5.2 Bedömning och slutsatser om uppföljning och kontroll

Såsom framgår ovan görs vissa uppföljningar som kan härledas till landstingets arbete med jämställdhetsfrågor. Bl a rapporterar samtliga centra uppföljning av sjukskrivningar. Även centrumens aktiviteter kopplat till CEMRs handlingsplan har följts upp. Positivt är även att landstingsstyrelsen varje tertiäl erhåller en uppdatering om hur arbetet med jämlik och jämställd vård fortskrider.

Vår bedömning är att uppföljningen av jämställdhet sammantaget har flera brister. Den är inte kopplad till de av fullmäktige fastställda inriktningsmålen och förmedlar inte heller till fullmäktige varken i årsberättelsen eller i delårsrapporterna vilka resultat som uppnås. Uppföljningsarbetet är endast delvis kopplat till aktiviteter och krav på åtgärder och får därför inte heller någon styrande effekt. Det har tidigare framkommit att det ännu endast undantagsvis tillämpas mätbara mål. Ännu finns inte heller system för att tillvarata och sprida verksamheternas goda erfarenheter.

Vår slutsats är att en kvalificerad och systematisk uppföljning inte sker och att kontrollen av att jämställdheten i vårdverksamheten brister. Vår bedömning är att budskapet om att jämställdhetsintegrera verksamheten inte är kopplat till tydliga krav på att det ska genomföras.

En orsak till dessa brister bedömer vi vara att jämställdhetsarbetet "kör i eget spår" och inte är integrerat med den ordinarie verksamhetsuppföljningen. Det underlättas inte av att jämställdhetsarbetet ska genomföras med ordinarie resurser.

Våra bedömningar i sammanfattning är att:

- Fullmäktige erhåller inte en heltäckande uppföljning av beslutade mål för jämställdhet
- Hittills har uppföljning och kontroll med eventuella åtföljande åtgärder inte varit tillfredsställande tillgodosett.
- Det saknas stringens mellan mål och aktiviteter och samband mellan olika strukturer och aktiviteter vilket gör det svårt att veta vad som ska följas upp.
- Aktiviteterna bör följas upp i centrumens delårsbokslut och övergripande av landstingsdirektören i syfte att påvisa både resultat och gemensamt sammanhang för landstingets jämställdhetsarbete.
- Statistiken bör göras mer lättillgänglig och chefer bör få stöd i detta.
- Med de förändringar som står för handen 2013 finns förutsättningar för utveckling och implementering av systemen för uppföljning och kontroll.

4.6 Fortbildning och forskning

Den revisionsfråga som behandlas i detta avsnitt är: *Har landstingsstyrelsen säkerställt att jämställdhetsperspektivet är beaktat i fortbildning och forskning inom vårdområdet?*

4.6.1 Iakttagelser om fortbildning och forskning

Hälso- och sjukvården ska enligt HSL bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet. Detta innebär att ny kunskap ska omsättas i praktisk verksamhet på ett effektivt sätt och komma patienter till del för att minska ohälsa och sjukdom. För hälso- och sjukvårdshuvudmannen innebär det ett stort ansvar för hur kunskapsbildning och praktik utvecklas. Huvudmannen måste bl a ta ställning till vilken teknologi som skall införas för att inte prioriteringarna i vården skall snedfördelas – något som leder till stora debatter om t ex mycket dyra läkemedel med marginella effekter. För att kunna hantera denna problematik måste huvudmannen på något sätt ha tillgång till kunskap och expertis vad gäller forskningens frontlinje på många olika områden.

Sveriges kommuner och landsting har liksom Jämtlands läns landsting i sina rekommendationer för skrivandet av vårdprogram och riktlinjer fastslagit att jämställdhetsaspekten skall belysas. I de kvalitetsregister som är kopplade till vårdprogram kan statistiken oftast fås könsuppdelad och kan ligga till grund för analys och utvecklingsarbete. I vår dokumentgenomgång och i intervjuer har vi inte funnit att vårdprogram, handlingsplaner eller riktlinjer för vårdens bedrivande innehåller jämställdhetsaspekter.

Forskning och utveckling

Landstingets FoU-kommitté har som uppgift att vara forum för strategiska diskussioner kring FoU-satsningar som utvecklar vetenskaplig kapacitet och klinisk forskarkompetens mm. *Prioriteringsgrupp FoU* är en beredande grupp för FoU-kommittén och rapporterar till den. JLL medverkar även i Norrlandstingens FOUU-råd. FoU-chefen företräder landstinget i denna gruppering.

Det finns två typer av forskningsmedel som delas ut i landstinget genom FOU rådet. Det ena är medel som enbart kommer från JLL och det andra är medel som är finansierade av såväl JLL som Umeå Universitet, så kallade akademiska medel. Forskningsansökningar som enbart finansieras av JLL bedöms utifrån sex kriterier som var och en har fyra olika nivåer. Graderingen av respektive kriterium görs av tre av varandra oberoende experter. Dessa är FoU-chefen, en vetenskaplig handläggare och en klinisk expert från aktuellt vårdområde. Det finns för närvarande inga direktiv från landstinget centralt att genusperspektivet ska finnas med vid fördelning av forskningsanslag, till exempel om hur genus ska belysas när man ser till projektets kliniska relevans eller kvalitet.

FoU-kommittén tog upp frågan om jämställd fördelning av forskningsmedel under 2010 men någon uppföljning kan inte ses 2011.

Reguljär utbildning

I lednings- och styrsystemet ingår en *läkarutbildningsgrupp* med ansvar bland annat för undervisning och klinisk tjänstgöring för ST- och AT-läkare. Det finns en *Vårdutbildningsgrupp* för utbildningsfrågor för medarbetare med vårdutbildning.

Chefs- och personalutbildning

Av landstingets chefsuppdrag på alla nivåer framgår att jämställdhets- och jämlikhetsperspektivet ska integreras i allt personalarbete samt i allt utvecklingsarbete.

Inom landstingets interna utbildningar för nya chefer ingår jämställdhet. Samtliga dåvarande chefer deltog under 2011 i utbildning om CEMR-deklarationen. Ekonomistaben har som nämnts genomgått utbildning i *gender budgeting*.

4.6.2 Bedömning och slutsatser om fortbildning och forskning

Att göra kunskap till praktik är ett av de viktigaste utvecklingsområden som landstinget har att arbeta med. I en kunskapsorganisation där merparten av medarbetarna har akademisk utbildning med stark professionell identitet måste detta ske med brett deltagande.

Vår bedömning är att landstinget inte säkerställt att jämställdhetsperspektivet är beaktat i fortbildning och forskning inom vårdområdet. I granskningen har vi inte funnit att landstinget påverkat utbildningsgivarna inom vården att ta upp jämställdhet i sina utbildningar.

Landstinget bör kunna påverka forskningen genom att påtala könets betydelse både vad gäller forskningens struktur och innehåll. Grupper som bedömer om forskare skall tilldelas medel bör vara könsneutrala och regelverket för ansökningars innehåll kan ha krav på en analys av könsperspektivet. Forskning som finansieras helt eller delvis av landstinget bör kunna stimuleras till att ha med könsperspektivet genom exempelvis normer för hur forskningsmedels ansökningar skall se ut eller riktade forskningsanslag.

Innehållet i utbildningarna av olika yrkesgrupper på vård och omsorgsområdet kan genom de samverkansorgan som landstinget finns med i, styras mot att också beröra könens olika förutsättningar.

Utbildning av vårdens medarbetare bör stimuleras till att ta upp genus/könets betydelse på ett mer strukturerat sätt. Vårdens medarbetare behöver bli medvetna om genus/könets betydelse för tillgänglighet, bemötande, vårdinnehåll och resultat för att alltid ha med dessa aspekter i de arbetssätt som ny kunskap för med sig. De verktyg som vården använder till exempel vårdprogram, riktlinjer och handlingssscheman borde innehålla en genusanalys.

Våra bedömningar i sammanfattning:

- Landstinget har inte utnyttjat sina möjligheter att påverka kunskapsbildning och utveckling av praktik när det gäller jämställd vård.
- Det finns få exempel på styrning av forskningsmedel, hur forskningsmedel fördelas eller krav på att ansökningar ska ta större hänsyn till hur de olika könen hanteras vad gäller kunskapsbildning.
- Landstinget har inte säkerställt att jämställdhetsperspektivet är beaktat i fortbildning och forskning inom vårdområdet.

5 Övergripande revisionsfråga

Granskningens övergripande fråga är om landstingsstyrelsen *har en tillfredsställande styrning, kontroll och uppföljning som förhindrar att det förekommer medicinskt omotiverade skillnader i fråga om hur män och kvinnor behandlas (inkl förskrivning av hjälpmedel) inom vården?*

5.1 Jämställdhetsarbetet i JLL – övergripande bedömning

Granskningens delfrågor

De sex delfrågor som ingår i granskningen utgår från de mål och åtaganden som fastställs av landstingsfullmäktige bl a i landstingsplanen och genom undertecknandet av CEMR-deklarationen. Det är landstingsstyrelsen som ansvarar för att dessa mål och åtaganden genomförs på ett ändamålsenligt sätt.

Av ovanstående kartläggning och analys framgår att JLL:s arbete med jämställdhet inom flera viktiga avseenden tillsvidare inte lever upp till de ambitioner som landstingsfullmäktige gett uttryck för. Vi gör bl a följande bedömningar:

- Det är inte säkerställt att jämställdhetsperspektivet beaktas i allt beslutsfattande i JLL:s hälso- och sjukvård
- Det finns vissa mål ur jämställdhetsperspektiv inom hälso- och sjukvårdens olika verksamheter, men de är inte tydligt kopplade till inriktningsmålen i landstingsplanen. Tydliga och mätbara mål som gör det möjligt att följa resultatet av jämställdhetsarbetet finns endast i begränsad omfattning.
- Jämställdhetsperspektivet är inte integrerat i budgetarbetet (genom sk gender budgeting). JLL lever därför inte upp till CEMR-deklarationen i detta avseende.
- Landstingsstyrelsen har tagit beslut som delvis säkerställer att jämställdhetsintegrationen genomförs enligt åtagandet som följer av att man antagit CEMR-deklarationen. Bland annat ska hela organisationen tillämpa en handlingsplan för detta ändamål. Implementeringen är tillsvidare endast partiell.
- Landstingsstyrelsen har inte säkerställt en tillfredsställande uppföljning och kontroll med eventuella åtföljande åtgärder av att jämställdheten i vårdverksamheten är tillfredsställande tillgodosedd. Fullmäktige har tillsvidare inte erhållit någon relevant uppföljning av beslutade mål för jämställdhet.
- Landstingsstyrelsen har inte säkerställt att jämställdhetsperspektivet är beaktat i fortbildning och forskning inom vårdområdet.

Ett vidgat perspektiv

Landstinget i Jämtland har fastställt höga ambitioner för jämställdhetsarbetet. Granskningen visar att man kommit en bit på väg men att det återstår ett mödosamt arbete under lång tid innan målsättningarna kan infrias.

Inom ramen för granskningen har vissa jämförelser med andra aktörer gjorts (se bilaga 1). Vår bedömning är att JLL när man ser till sakfrågan – jämställda förhållanden i det medicinska omhändertagandet – knappast ligger sämre till än andra landsting i Sverige. Däremot illustrerar jämförelsen att JLL kan bli mer systematiskt i sitt angreppssätt. En sådan jämförelse bör beakta att JLL, som en av de minsta sjukvårdshuvudmännen i landet, har mindre utrymme att tillhandahålla expertis och avdela tjänster för frågan. Dessutom har JLL under en följd av år kämpat med betydande ekonomiska underskott. Jämförelsen visar samtidigt att styrning och rutiner kan tydliggöras t ex i form av avtalsstyrning, utan stora tillskott av resurser.

Vår iakttagelse är att det i landstingets tjänstemannaledning finns en klar insikt om problematiken. Denna ligger också till grund för den "nya" strategi som landstinget tillämpar från och med 2012. Inslag i denna strategi är bl a att

- Bygga en uthålligare organisatorisk struktur (styrgrupp och samordningsgrupp)
- Arbeta fram en förankrad och realistisk handlingsplan som ska tillämpas från och med 2013
- Arbeta långsiktigt med "mainstreaming" (att förhållningssättet ska bli allmängiltigt i hela organisationen)
- Lyfta fram fakta hur det ser ut bl a genom mer könsuppdelad statistik samt genomföra analyser om varför det ser som det gör.

Vår bedömning är att denna strategi är rimlig. Vi anser att det är positivt att förväntningarna på detta sätt blir mer realistiska.

Landstinget kan i sitt fortsatta arbete stödja sig mot de resultat som kan skönjas av gjorda insatser. Det har blivit tydligt t ex inom strokevården att det får effekt när man startar systematiska projekt som är medicinskt motiverade och vilar på kunskapsbas. En kontinuerlig uppföljning och analys är sannolikt den mest effektiva vägen att motivera hälso- och sjukvårdens personal att aktivt undanröja skillnader i vården som baseras på kön.

Bedömning av övergripande fråga

Vår bedömning är att det finns ett glapp mellan fullmäktiges ambitioner och de reella förhållanden när det gäller arbetet med jämställdhet i vården. Hälso- och sjukvården ska enligt landstingsplanens inriktningsmål garantera jämlika och jämställda villkor för alla patienter. Denna granskning visar att jämställdhetsfrågor med enstaka undantag inte hanteras i den praktiska vardagen och att det saknas kunskaper om villkoren i vården ur ett könsperspektiv.

Vår sammanfattande bedömning är att landstingsstyrelsen *tillsvidare inte* har en tillfredsställande styrning, kontroll och uppföljning som förhindrar att det förekommer medicinskt omotiverade skillnader i fråga om hur män och kvinnor behandlas.

Sett till de reella förutsättningarna bedömer vi att arbetet brister framförallt i följande avseenden:

- Arbetet saknar i vissa väsentliga avseenden *systematik*. Framförallt har verksamhetsplaneringens mål och aktiviteter svag anknytning till landstingsplanen. Det saknas också från landstingsstyrelsens sida en samlad och adekvat uppföljning av jämställdhetsarbetet och dess resultat.
- *Återrapporteringen* till fullmäktige, i vilken mån de mål som fastställts uppnås eller ej, ger inte en tydlig bild av de verkliga förhållandena.

- Med hänsyn till de brister som noterats i denna granskning och som inte är okända i organisationen saknas en redogörelse i fullmäktige för *hur avvikelserna ska åtgärdas* framöver.

5.2 Förbättringsområden

Granskningen har gett impulser till ett antal förbättringsområden för fortsatt arbete med att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män i sjukvården. Förslagen är:

1. En rättvisande återrapportering till landstingsfullmäktige bör ske och i anslutning till denna redovisas en plan för hur avvikelserna ska åtgärdas, hur uppsatta mål ska uppnås samt vilka resurser som ska anslås för detta arbete. Samtidigt bör klargöras hur åtagandena enligt CEMR-deklarationen ska infrias.
2. En tydligare systematik i jämställdhetsarbetet bör arbetas fram. Bl a bör målen göras relevanta och brytas ner på verksamhetsnivå, sannolikt bli färre och tydligt kopplas till de övergripande mål som fastställts av fullmäktige. Målen bör följas upp och redovisas på ett tydligt sätt. Rutiner som tryggar att jämställdheten uppmärksammas vid beslutsfattande bör fastställas.
3. "Infrastrukturen" för jämställdhetsarbetet bör utvecklas i syfte att det ska bli medicinskt relevant, bl a genom att sörja för könsuppdelad statistik och metodisk uppföljning av jämförelser.
4. Det bör genomlysas hur landstingets forskningsarbete liksom utbildning kan utvecklas för att bättre medverka till att jämställdhetsmålen ska infrias.
5. Förutom medicinskt *vårdinnehåll* och *kunskapsunderlag* är variablerna *tillgänglighet* och *bemötande* centrala i jämställdhetsarbetet. Landstinget bör genomlysas hur patienten i högre grad kan bli delaktig i arbetet att skapa en jämställd hälso- och sjukvård.

Denna granskning har genomförts av Capire Consulting AB.

Stockholm 2013-01-04

Carin Magnusson
Projektledare

Bilagor till granskningsrapporten

Bilaga 1: Benchmarking

I syfte att jämföra styrningen av Jämtlands läns landstings jämställdhetsarbete i vården har benchmarking gjorts med två andra landsting/regioner, Stockholms läns landsting och Västra Götalandsregionen.

Stockholm läns landsting

Stockholms läns landsting har under det senaste decenniet genomfört en programmatisk satsning på jämställd vård. Under åren 2006-2007 gick ett stort antal chefer en utbildning som syftade till "jämställdhetscertifiering" där en viktig del var att starta ett praktiskt jämställdhetsarbete. Jämställdhetsarbetet är nu införlivat i det större området jämlik vård som ingår i God Vård konceptet.

Inriktningsmålet för Hälso- och sjukvårdsförvaltningen är att:

- "Hälso- och sjukvården ska ges på lika villkor oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, funktionshinder, social position, etnicitet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller ålder."

År 2008 antogs ett handlingsprogram för jämställd och jämlik vård vid Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning⁹. Handlingsprogrammet innehåller ett antal strategier som beskriver hur arbetet ska genomföras. Arbetet med att uppnå jämställd och jämlik vård är inriktat på kartläggning, analys och verksamhetsutveckling.

Inför större beslut och i underlag till tjänsteutlåtanden ska konsekvenserna ur ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv anges i underlaget. En viktig strategi har varit att ta fram mått på jämställd vård och följa dessa över tid. Det finns nu en mängd sådana uppföljningsmått som ska rapporteras av alla vårdgivare. All statistik ska om det är möjligt vara könsuppdelad. Måtten sträcker sig över olika aspekter som tillgänglighet, bemötande, vårdens innehåll och resultat.¹⁰ När det gäller FoU har samarbetet med Karolinska institutet varit inriktat på att få till en bättre fördelning av anslag mellan kvinnliga och manliga forskare.

Det finns en systematisk rapportering¹¹ mellan olika nivåer om hur utvecklingen ser ut.

Det finns en person centralt som ansvarar specifikt för området – jämlik vård. Eftersom arbetet nu är en integrerad del av avtal och uppföljning blir den praktiska utvecklingen till stor del vårdgivarnas ansvar. De centrala resurserna följer och utvecklar uppföljningen och ger den politiska nivån underlag för förändrade uppdrag till vårdenheterna.

Enligt jämställdhetsstrategins erfarenheter finns det många mått, men de används inte. Det finns fina deklARATIONER, men ingen vet om det blivit bättre eller sämre. Strategin är uthållighet och att utveckla avtal och uppföljningar. Bäst är att ha en strategisk funktion som ständigt håller frågan levande och att landstinget genomfört en jämställdhetsutbildning på fyra dagar för chefer där det ingått att göra ett praktiskt utvecklingsarbete inom ett område enligt Plan-Do-Check-Act.

⁹ Handlingsprogram för jämlik och jämställd vård, Stockholms läns landsting 2008-01-30

¹⁰ Mått för en jämlik och jämställd hälso- och sjukvård, Stockholms läns landsting, nov 2011

¹¹ Jämställd och jämlik vård. Hälso- och sjukvårdsförvaltningens systematiska arbete, Stockholms läns landsting 2012-04-03

Västra Götalandsregionen

Västra Götalandsregionen (VGR) skrev under CEMR-deklarationen 2009. I VGR finns ett centrum, Kunskapscentrum för Jämlik Vård (KJV) som har ett politiskt uppdrag att arbeta för att kvinnor och män erbjuds och garanteras en god, säker och jämställd vård vid varje tillfälle och på varje vårdnivå. Uppdraget har sin grund i 2 § i Hälso- och sjukvårdslagen vilken slår fast att målet för hälso- och sjukvården är god hälsa och vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården ska bedrivas utifrån principen om alla människors lika värde. KJVs uppdrag ska, enligt beslut RSK 755-2007, uppfyllas genom följande aktiviteter:

- Bedriva kunskapsbildning och förmedling av aktuell kunskap.
- Bilda navet i ett nätverk som engagerar genusvetenskap samt medicinsk forskningsexpertis och kompetens vid olika lärosäten.
- Medverka till kompetensutveckling inom genusområdet i hälso- och sjukvården i Västra Götalandsregionen.
- Definiera basen för ett ledningssystem för jämställd vård liksom att i
- Regionkansliet bereda ärenden, komma med utlåtanden och bedriva utredningar.

KJV har en tvådelad forskningsprofil; jämställdhetsperspektiv på vårdkvalitet samt verktyg och metoder för ökad jämställd vård. Målet med kommande forskningsresultat är att de tas till vara i det praktiska arbetet i regionens och landets hälso- och sjukvård. KJV eftersträvar i sitt dagliga arbete forskningsbaserad praktik och praktikbaserad forskning.

Inom ramen för KJV har verksamhetsutveckling med fokus på kvinnor och män bedrivits genom Program Gör det Jämt (GDJ). GDJ har initialt finansierats av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Program för Hållbar Jämställdhet vilket är en satsning för att stödja genomförandet av jämställdhetsintegrering i kommuner, landsting och regioner fram till december 2013. From hösten 2012 har KJV fått ett utökat uppdrag där man utöver genusperspektiv även ska jobba utifrån ålder, etnicitet, funktionsnedsättning, social ställning, utbildning, sexuell läggning och religiös tillhörighet.

Att arbeta med alla variabler är ett nytt område. Det finns inte så många förebilder eller data att inhämta. Flera variabler finns inte i datasystemen. Fördelen att arbeta med alla variabler är att man slipper perspektivträngsel – dvs man undviker konflikt mellan de olika perspektiven och diskrimineringsgrunderna.

KJV har dock upplevt det som positivt att inledningsvis arbeta utifrån genusperspektivet, att inleda ett jämställdhetsarbete utifrån alla ovanstående variabler hade varit alltför komplicerat att genomföra. Genusperspektivet har gett KJV nödvändig kunskap och erfarenhet för hur man ska kunna jobba vidare med jämställdhetsarbetet.

Inom KJV finns följande befattningar; en centrumchef, sju utvecklingsledare, en forskare, två doktorander, en statistiker, en informatör, en administrativ koordinator.

Bilaga 2: Redovisning av enkät gällande Jämställdheten i vården inom Jämtlands läns landsting

Som en del av granskningen genomfördes en enkätundersökning om Jämställdheten i vården inom Jämtlands läns landsting. Enkäten och dess frågeställningar är konstruerad utifrån resultat från genomförda djupintervjuer under oktober månad.

Enkäten sändes till 15 stycken områdeschefer tillika verksamhetschefer inom Jämtlands läns landsting. Enkäten besvarades helt av 10 personer (och delvis av 13 personer som påbörjade enkäten) vilket ger en svarsfrekvens på 67 procent.

Enkäten genomfördes som web-enkät under perioden 29 oktober – 9 november. Två påminnelser skickades ut den 5 november samt den 8 november.

Enkäten är huvudsakligen uppbyggd kring fyra centrala variabler i syfte att mäta och förstå hur jämställdheten mellan könen ser ut i verksamheten. De fyra variablerna är *tillgänglighet*, *bemötande*, *vårdinnehåll* samt *kunskapsunderlag*.

Enkäten omfattade 25 huvudfrågor med underfrågor. Frågorna framgår av nedanstående redovisning av enkätens resultat.

Resultat

Tillgänglighet: Enkätsvaren indikerar att nästan ingen mäter tillgänglighet kopplat till kön (väntetider och återbesökstider). Hälften anser att det inte finns brister i tillgängligheten medan fyra menar att de har tillräckligt underlag för att bedöma eventuella brister.

Bemötande: Nio personer säger att de inte mäter bemötande kopplat till kön (patientens nöjdhet, att bli lyssnad till, att få information). Sex anger att de inte vet om det finns brister i bemötandet. Hälften har i ganska låg grad tillräckligt underlag för att bedöma brister i nöjdhet och att bli lyssnad till. Ganska många refererar till underlag från Patientnämnden, rutiner för klagomålshantering, erfarenheter från personalen och nationella patientenkäten för att inhämta underlag för att bedöma eventuella brister.

Vårdinnehåll: Mellan två och fyra respondenter per område (rehabilitering, behandling, operationsmetoder, smärtlindring/smärtbehandling, vårdtider) uppger att det inte alls förekommer brister i vårdinnehållet kopplat till kön. Sex till åtta personer per område ovan vet inte/ har i ganska låg grad har tillräckligt underlag för att bedöma eventuella brister i ovan nämnda vårdinnehåll. Åtta svarar att de inte mäter och två vet inte.

Kunskapsunderlag: Fyra säger att det i ganska hög grad finns brister i kunskapsunderlag gällande diagnos, läkemedel och vårdprogram. Det saknas lättåtkomlig statistik, t ex Diveport eller Provider.

Landstingets stöd i jämställdhetsarbetet: Sju anger att det i ganska låg grad/inte alls finns forum för diskussion om jämställdhetsfrågor och sex svarar att landstingsledningen i ganska låg grad/inte alls följer upp arbetet med jämställdhet i vården. Fyra tycker att det i ganska låg grad/inte alls finns tydliga mål för verksamheten.

Styrdokument för jämställdhet i vården: Åtta använder Landstingsplanen, sex använder CEMR och uppdragen från centrumen från landstingsdirektören. Fem använder centrumens verksamhetsplaner och Hälsovalet.

1. TILLGÄNGLIGHET

Fråga 1.1 – Finns det brister i tillgängligheten kopplat till kön i din verksamhet?

När det gäller väntetider	Antal	%
I mycket låg grad	2	15
I ganska låg grad	2	15
I ganska hög grad	1	8
I mycket hög grad	0	0
Inte alls	5	38
Vet ej	3	23

När det gäller återbesökstider

När det gäller återbesökstider	Antal	%
I mycket låg grad	2	15
I ganska låg grad	1	8
I ganska hög grad	1	8
I mycket hög grad	1	8
Inte alls	5	38
Vet ej	3	23

Fråga 1.2 – Har ni tillräckligt underlag för att bedöma eventuella brister i tillgängligheten kopplat till kön?

När det gäller väntetider	Antal	%
I mycket låg grad	0	0
I ganska låg grad	4	31
I ganska hög grad	2	15
I mycket hög grad	2	15
Inte alls	3	23
Vet ej	2	15

När det gäller återbesökstider

När det gäller återbesökstider	Antal	%
I mycket låg grad	0	0
I ganska låg grad	4	31
I ganska hög grad	2	15
I mycket hög grad	2	15
Inte alls	3	23
Vet ej	2	15

Fråga 1.3 - Mäter Ni tillgängligheten kopplat till kön i Din verksamhet gällande nedanstående parametrar?

Svarsalternativ	Ja		Nej		Vet ej	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
När det gäller väntetider	2	15	11	85	0	0
När det gäller återbesökstider	1	8	11	85	1	8

Fråga 1.4 - Inhämtar Ni information om tillgängligheten kopplat till kön?

Svarsalternativ	Ja		Nej		Vet ej	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Från externa källor, t.ex. nationella patientenkäten	4	33	5	42	3	25
Genom egna mätningar	2	17	9	75	1	8
På annat sätt	3	25	7	58	2	17

Svar som lämnats beträffande "på annat sätt" fråga 1.4:

- Via staben, Via sjukskrivningsprocessen, Via Diveport, Divern

Fråga 1.5 - Om Du i föregående fråga angivit Ja, beskriv hur Ni arbetar med tillgängligheten kopplat till kön och vad ni mäter:

Sammanfattning av fritextsvar:

- Vi har – så som ofta påpekats tidigare - få sjukdomsgrupper där det finns anledning att misstänka annan hantering p.g.a. kön, men har vid mätningar bara kunnat konstatera felaktighet vid prioritering av bråck. Kvinnliga bråck kräver en svårare teknik, varför dessa ibland får vänta längre på rätt operatör. Vi är dock väl medvetna om detta och försöker möta behovet.
- Statistik kommer angående tillgänglighet dag 0 samt 7.
- Vi kallar bara patienter för uttag av portar och återbesök efter långvarig IVA-vård och tittar öht aldrig på kön vid kallelser utan bara enligt turordning.
- Patientenkäten är ej ännu färdig analyserad men där körs/skavparametern kön körs mot upplevd väntetid. Samtliga kommentarer analyseras utifrån kvinna el man. Tidigare måtte vi via signe-rapport kvinnor och mäns väntetid men nu finns inte den parametern längre.
- Försöker uppmärksamma till att reflektera utifrån genusperspektivet
- Vi har tittat på detta i sjukskrivningsprocessen utifrån de siffror vi fått där, diskuterat i grupp dessa frågor.
- Fördelning i antal besök

Fråga 1.6 – Om Du angivit Ja på fråga 1.3 hur används resultaten av Era mätningar kring tillgängligheten kopplat till kön?

	Antal	%
I systematiska uppföljningar	2	25
I systematiska jämförelser med andra vårdverksamheter inom JLL	1	13
I revidering och framtagande av nya vådrutiner	1	13
I revidering av hälsoinformation till kvinnor och män	0	0
I utbildning av hälso- och sjukvårdspersonal om hur kön påverkar hälso- och sjukvården	1	13
Inte alls	0	0
Annat, nämligen	3	38

Svar som lämnats beträffande "annat" fråga 1.6:

- Tanken är att resultat från patientenkät 2012+2013 ska ge underlag för en mer frekvent systematisk uppföljning. Vi vill även se om det finns skillnader och hur vi ska arbeta bort dem, exempelvis med nya vådrutiner.
- Om vi uppmärksammar symptom olika beroende på kön.

2. BEMÖTANDE (PATIENTENS UPPLEVELSE)

Fråga 2.1 – Finns det brister i bemötande kopplat till kön i din verksamhet?

<i>När det gäller nöjdhet</i>	Antal	%
I mycket låg grad	1	9
I ganska låg grad	1	9
I ganska hög grad	1	9
I mycket hög grad	1	9
Inte alls	1	9
Vet ej	6	55

<i>När det gäller att bli lyssnad till</i>	Antal	%
I mycket låg grad	2	18
I ganska låg grad	2	18
I ganska hög grad	0	0
I mycket hög grad	0	0
Inte alls	1	9
Vet ej	6	55

<i>När det gäller att få information</i>	Antal	%
I mycket låg grad	2	18
I ganska låg grad	2	18
I ganska hög grad	0	0
I mycket hög grad	0	0
Inte alls	1	9
Vet ej	6	55

Fråga 2.2 – Har Du tillräckligt underlag för att bedöma ev. brister i bemötandet kopplat till kön?

<i>När det gäller nöjdhet</i>	Antal	%
I mycket låg grad	0	0
I ganska låg grad	5	45
I ganska hög grad	0	0
I mycket hög grad	1	9
Inte alls	2	18
Vet ej	3	27

<i>När det gäller att bli lyssnad till</i>	Antal	%
I mycket låg grad	0	0
I ganska låg grad	5	45
I ganska hög grad	0	0
I mycket hög grad	1	9
Inte alls	2	18
Vet ej	3	27

När det gäller att få information	Antal	%
I mycket låg grad	0	0
I ganska låg grad	4	36
I ganska hög grad	1	9
I mycket hög grad	1	9
Inte alls	2	18
Vet ej	3	27

Fråga 2.3- Exemplifiera var Du inhämtar underlag för att bedöma eventuella brister om bemötande kopplat till kön.

Svarsalternativ	Ja		Nej		Vet ej	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Från nationella patientenkäten	6	55	4	36	1	9
Genom egna mätningar	2	18	8	72	1	9
Via rutinerna för klagomålshantering	8	72	3	27	0	0
Via underlag från Patientnämnden	9	81	2	18	0	0
Genom erfarenheter från personalen	7	63	3	27	1	9
Inte alls	0	0	10	90	1	9

Fråga 2.4- Mäter Ni bemötande kopplat till kön i er verksamhet gällande nedanstående parametrar?

Svarsalternativ	Ja, regelbundet	Ja, enstaka gånger	Nej	Vet ej
-----------------	-----------------	--------------------	-----	--------

Svarande som anger nej	Antal	%
När det gäller nöjdhet	9	82
När det gäller att bli lyssnad till	9	82

Fråga 2.5 - Om Du i föregående fråga angivit Ja, beskriv hur Ni arbetar med bemötande kopplat till kön och vad ni mäter:

- Mäts via nationella patientenkäten, diskuteras på APT med EC och medarbetare samt på områdesledning

Fråga 2.6 – Om Du angivit Ja på fråga 2.4 hur används resultaten av Era mätningar kring bemötande kopplat till kön?

	Antal	%
I systematiska uppföljningar	1	20
I systematiska jämförelser med andra vårdverksamheter inom JLL	0	0
I revidering av hälsoinformation till kvinnor och män	0	0
I utbildning av hälso- och sjukvårdspersonal om hur kön påverkar hälso- och sjukvården	0	0
Inte alls	3	60
Annat, nämligen	1	20

Svar som lämnats beträffande "annat" fråga 2.6:

- Att se antal besök fördelat mellan könen - fångar vi upp de med svårigheter oavsett kön.

3. VÅRDINNEHÅLL

Fråga 3.1 - Anser du att det finns brister i vårdinnehållet kopplat till kön i din verksamhet?

Svarsalternativ	I mycket låg grad	I ganska låg grad	I ganska hög grad	I mycket hög grad	Inte alls	Vet ej
-----------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-----------	--------

Svarande som anger inte alls och vet ej

	Antal Inte alls	%	Antal Vet ej	%
När det gäller rehabilitering	2	18	3	27
När det gäller behandling	2	18	3	27
När det gäller operationsmetoder	4	36	5	45
När det gäller smärtlindring/smärtbehandling	4	36	3	27
Så att det påverkar vårdtiderna	4	36	5	45

Fråga 3.2 - Anser du att ni har tillräckligt underlag för att bedöma eventuella brister i vårdinnehåll kopplat till kön?

Svarsalternativ	I mycket låg grad	I ganska låg grad	I ganska hög grad	I mycket hög grad	Inte alls	Vet ej
-----------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-----------	--------

Svarande som anger i ganska låg grad och vet ej

	Antal I ganska låg grad	%	Antal Vet ej	%
När det gäller tillgång till rehabilitering	4	36	3	27
När det gäller behandling	5	45	2	18
När det gäller operationsmetoder	1	9	5	45
När det gäller smärtlindring/smärtbehandling	3	27	5	36
Så att det påverkar vårdtiderna	2	18	5	45

Fråga 3.3 - Mäter Ni vårdinnehåll kopplat till kön gällande nedanstående parametrar?

Svarsalternativ	Ja		Nej		Vet ej	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
När det gäller tillgång till rehabilitering	0	0	8	80	2	20
När det gäller behandling	0	0	8	80	2	20
När det gäller operationsmetoder	0	0	9	90	1	10
När det gäller smärtlindring/smärtbehandling	0	0	8	80	2	20
När det gäller vårdtider	0	0	8	80	2	20

Fråga 3.4 - Om du i föregående fråga angivit Ja, beskriv hur ni arbetar med vårdinnehåll kopplat till kön och vad ni mäter?

Svar saknas på denna fråga.

Fråga 3.5 – Om Du svarat Ja på fråga 3.3 hur används resultaten av Era mätningar kring vårdinnehåll kopplat till kön?

	Antal	%
I systematiska uppföljningar	0	0
I systematiska jämförelser med andra vårdverksamheter inom JLL	0	0
I revidering och framtagande av nya behandlingsrutiner	0	0
I revidering och framtagande av nya operationsmetoder	0	0
I revidering och framtagande av nya vårdprogram	0	0
I revidering av hälsoinformation till kvinnor och män	0	0
I utbildning av hälso- och sjukvårdspersonal om hur kön påverkar hälso- och sjukvården	0	0
Annat, nämligen	1	100

4. KUNSKAPSUNDERLAG

Fråga 4.1 – Finns det brister kring olika slags kunskapsunderlag som t.ex. information, fortbildning och forskning (Landstingsinternt) kopplat till kön i din verksamhet?

Svarsalternativ	I mycket låg grad	I ganska låg grad	I ganska hög grad	I mycket hög grad	Inte alls	Vet ej
<i>Svarande som anger i ganska hög grad och vet ej</i>				Antal I ganska hög grad	%	Antal Vet ej
När det gäller diagnos				4	40	2
När det gäller läkemedel				4	40	2
När det gäller vårdprogram				4	40	3
När det gäller hjälpmedel				3	30	5

Fråga 4.2 - Om Ni använder olika slags kunskapsunderlag (överhuvudtaget), ge exempel på vilka.

- Kvalitetsregister, väntelista till mottagning och framför allt operation, patientenkäter
- Internationella och nationella studier och konsensus
- Genushanden

Fråga 4.3 – Finns det kunskapsunderlag (landstingsinternt) kopplat till kön, som du saknar? Ge i så fall exempel på det.

- Lättåtkomlig statistik i system exv. diveport eller prodiver.

Fråga 4.4- Om Ni använder olika slags kunskapsunderlag (överhuvudtaget) kopplat till kön, beskriv hur ni arbetar med dessa.

- Försöker korrigera felaktigheter handgripligen för enskilda och med information övergripande.
- Genushanden, vid sjukskrivning för att förhindra diskriminering. Det är dock oftast begränsningar i rehabiliteringsresurser, arbetsgivarens möjligheter som ger utslag på att det blir skillnader mellan könen.
- Flickor med neuropsykiatriska funktionshinder.

5. LANDSTINGETS STÖD I JÄMSTÄLLDHETSARBETET

Fråga 5. I – I vilken utsträckning instämmer Du i nedanstående påståenden?

Svarsalternativ	I mycket låg grad	I ganska låg grad	I ganska hög grad	I mycket hög grad	Inte alls	Vet ej
<i>Svarande som anger i ganska låg grad och inte alls</i>						
		Antal I ganska låg grad		%	Antal Inte alls	%
Det finns forum för diskussion kring jämställdhetsfrågor		7		70	0	0
Det finns tydliga mål för vår verksamhet gällande jämställdhet i vården		4		40	0	0
Landstingsledningen följer upp arbetet med jämställdhet i vården		6		60	0	0
Ekonomiska medel har avsatts för jämställdhetsintegrering i min verksamhet		0		0	9	90
Vi jämställdhetsintegrerar vår budget		0		0	8	80

6. STYRDOKUMENT JÄMSTÄLLDHET I VÅRDEN

Fråga 6.1 – Vilka styrdokument använder Du gällande jämställdhet i vården?

	Antal	%
Landstingsplanen	8	26
Handlingsplan för jämställdhet (CEMR)	6	19
Uppdrag till centrumen från landstingsdirektören	6	19
Centrumens verksamhetsplaner	5	16
Förfrågningsunderlag (Hälsovalet)	5	16
Annat, nämligen	1	3

Svar som lämnats beträffande "annat" fråga 6.1:

- Personalens egen inställning och värderingar.

Fråga 7.1 – Hur viktiga är frågor som rör jämställdhet i vården relaterat till övriga frågor?

	Antal	%
1 Oviktigt	0	0
2	0	0
3	1	10
4	2	20
5	2	20
6	1	10
7	1	10
8	2	20
9	1	10
10 Viktigt	0	0

Fråga 8 – Här har du möjlighet att skriva Dina synpunkter, t.ex. förbättringsförslag avseende arbetet med jämställdhet i vården i landstinget:

- *Jag upplever att detta arbete ännu är i sin linda. Ex så läggs budget för 2013 nu i dagarna och måluppföljningar och strategier diskuteras inför 2013. Från mitten av 2012 och framåt känns som stort lyft för dessa frågor. Jämställdhets- och jämlikhetsarbete går inte fort men är viktigt. Det är viktigt att vara uthållig i detta arbete och det tror jag att vi som landstings kan vara. Som områdeschef kan jag entusiasmera och tillse att resurser lägges på detta arbete också.*
- *Viktigt att mäta för att göra förändringar dock svårt att hinna integrera tanket kring denna viktiga fråga.*

Jämställd löneutveckling med den egna personalen. Jämföra kvinnosjukvården med ex gynekologi, kirurgi, Primärvården. Analys av sjukskrivningarna. Inte förutsätta att jämställdhet utgår att kvinnor är sämst lottade.

Bilaga 3: Intervjupersoner

Mia Ajax, enhetschef, Medicin

Olle Christmansson, centrumchef/verksamhetschef Primärvård

Anna Ebenmark, mångfaldsstrateg, staben

Håkan Fureman, ÖL/LMU, Medicin

Nina Fållbäck Svensson, bitr. landstingsdirektör

Håkan Gadd, centrumchef Barn, kvinna, psykiatri

Lisbet Gibson, centrumchef Medicinska specialiteter

Magnus Gibson, läkare, Strokeavdelningen

Nils-Olof Hedman, enhetschef, Kirurgi

Agneta Ingvarson, kanslichef, Patientnämnden

Helene Ivansson, enhetschef, Strokeavdelningen

Eva Jenswold Wislén, diabetessköterska, Primärvård, Sättra gränd

Harriet Jorderud, ordförande i Landstingsstyrelsen

Anna Kerstin Lejonklou, vårdstrateg staben

Monalisa Norrman, landstingsråd, ansvarig för jämställdhet och jämlikhet

Marit Nääs, enhetschef, Endokrinavdelningen

Inga-Lill Persson, centrumchef, Opererande specialiteter

Ulla Schill, områdeschef Ortopedi

Karin Strandberg Nöjd, landstingsdirektör

Lena Terneblad, operationskoordinator Ortopedi

Urban Tirén, områdeschef, Barnkliniken

samt hjälp med underlag från:

Annika Derås Svemark, enhetschef, Hjälpmedelscentralen

Jessica Isaksson, verksamhetsutvecklare, Hjälpmedelscentralen

Angela Alverlind, Personalstaben

Enheten för krisberedskap, säkerhet och miljö
Åsa Paletun
Tfn: 063- 14 75 51
E-post: asa.paletun@jll.se

2013-04-11

Dnr LS/136/2013

Regeringskansliet
Miljödepartementet

m.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande på remiss: Remitteringen av rapporten om klimatfärdplan 2050

För att Sverige ska nå klimatmålen måste nationella satsningar ske och stimulanser införas så att en verkställighet kan ske regionalt och lokalt. Initialt behövs investeringar som inte kan bäras utifrån kortsiktiga företagsekonomiska grunder.

För Jämtlands läns landsting är de dominerande utmaningarna att sänka transporternas utsläpp av fossil koldioxid samt att arbeta med energieffektiviserings åtgärder i fastighetsbeståndet.

Vad gäller transporter är det av yttersta vikt att ett infrastruktursystem kommer till stånd som möjliggör en säker tillgång till alternativa drivmedel på strategiska platser i vårt län. Vidare är det av yttersta vikt att nationella investeringar i befintliga järnvägar genomförs så att den regionala och lokala nivån tillsammans med trafikoperatörerna kan utveckla attraktiva och hållbara trafiklösningar.

Satsningar på distansoberoende utbildnings-, samverkans- och mötesformer är viktigt för att minimera behovet av resor/transporter. Offentlig verksamhet såsom statliga myndigheter och institutioner bör gå före och prioritera möjligheten att erbjuda deltagande via t.ex. videokonferens.

För att ytterligare påskynda utvecklingen mot ett mer resurseffektivt byggande bör ett stimulanspaket införas där offentliga och privata aktörer ges möjlighet att exempelvis söka stöd för energieffektiviseringsåtgärder.

I vårt glest befolkade län växer intresset att skapa lokala lösningar för elproduktion. De hinder som finns kopplade till utmatning på nätet behöver därför undanröjas.

JÄMTLANDS LÄNS LANDSTINGSSTYRELSE

Harriet Jorderud
Landstingsstyrelsens ordförande

Björn Ahlnäs
Tf Landstingsdirektör



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2013-01-23

Miljödepartementet

JÄMTLANDS LÄNS
LANDSTING

2013 -01- 24

Dnr LS/...../20.....

Jon Kahn

Telefon: 08-405 21 28

Remittering av rapporten om klimatifärdplan 2050

Naturvårdsverket har lämnat ett underlag till regeringen för utformning av en svensk klimatifärdplan för att nå noll i nettoutsläpp av växthusgaser till 2050. Underlaget har framtagits i samarbete med andra myndigheter. Denna rapport remitteras härmed. Underlaget består av en syntesrapport och ett antal bilagor. Syntesrapporten bifogas, för bilagor hänvisas till www.naturvardsverket.se/fardplan2050. I remissen ingår även underlagsrapporter och samrådsyttranden.

Remissvaren ska ha kommit in till Miljödepartementet senast tisdagen den 23 april 2013. Vi ser helst att vi får svaret i elektronisk form via e-post i Word-format (ej PDF-fil) till m.registrator@regeringskansliet.se med kopia till stina.gustafsson@regeringskansliet.se.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Eventuella frågor under remisstiden kan ställas till:

Jon Kahn 08-405 21 28

Stina Gustafsson 08-405 42 54

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Katja Awiti

Departementsråd och enhetschef

Remissinstanser:

1. Konsumentverket
2. Kommerskollegium
3. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
4. Boverket
5. Lantmäteriet
6. Smittskyddsinstitutet
7. Socialstyrelsen
8. Statens geotekniska institut
9. Konjunkturinstitutet
10. Länsstyrelsen i Blekinge län
11. Länsstyrelsen i Dalarnas län
12. Länsstyrelsen i Gotlands län
13. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
14. Länsstyrelsen i Hallands län
15. Länsstyrelsen i Jämtlands län
16. Länsstyrelsen i Jönköpings län
17. Länsstyrelsen i Kalmar län
18. Länsstyrelsen i Kronobergs län
19. Länsstyrelsen i Norrbottens län
20. Länsstyrelsen i Skåne län
21. Länsstyrelsen i Stockholms län
22. Länsstyrelsen i Södermanlands län
23. Länsstyrelsen i Uppsala län
24. Länsstyrelsen i Värmlands län
25. Länsstyrelsen i Västerbottens län
26. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
27. Länsstyrelsen i Västmanlands län
28. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
29. Länsstyrelsen i Örebro län
30. Länsstyrelsen i Östergötlands län
31. Skatteverket
32. Statskontoret
33. Statistiska Centralbyrån
34. Uppsala universitet
35. Lunds universitet
36. Göteborgs universitet
37. Enheten för miljöekonomi
38. Stockholms universitet
39. Umeå universitet
40. Centrum för Miljö- och Naturresursekonomi i Umeå
41. Kungliga Tekniska högskolan
42. Centrum för transportstudier
43. Luleå tekniska universitet
44. Chalmers tekniska högskola
45. Livsmedelsverket
46. Skogsstyrelsen
47. Statens jordbruksverk

48. Sveriges lantbruksuniversitet
49. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande
50. Havs- och vattenmyndigheten
51. Kemikalieinspektionen
52. Stiftelsen för Miljöstrategisk forskning
53. Stockholm Environment Institute
54. Strålsäkerhetsmyndigheten
55. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
56. Energimarknadsinspektionen
57. Konkurrensverket
58. Luftfartsverket
59. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
60. Sjöfartsverket
61. Statens energimyndighet
62. Statens väg- och transportforskningsinstitut
63. Tillväxtverket
64. Trafikanalys
65. Trafikverket
66. Transportstyrelsen
67. Verket för innovationssystem
68. Naturhistoriska riksmuseet
69. Riksantikvarieämbetet
70. Huddinge kommun
71. Norrtälje kommun
72. Stockholms kommun
73. Södertälje kommun
74. Upplands Väsby kommun
75. Värmdö kommun
76. Uppsala kommun
77. Eskilstuna kommun
78. Nyköpings kommun
79. Söderköpings kommun
80. Eksjö kommun
81. Jönköpings kommun
82. Växjö kommun
83. Borgholms kommun
84. Region Gotland
85. Karlskrona kommun
86. Eslövs kommun
87. Helsingborgs kommun
88. Kristianstads kommun
89. Lunds kommun
90. Malmö kommun
91. Ystads kommun
92. Ale kommun
93. Falköpings kommun
94. Göteborgs kommun
95. Kungsbacka kommun

96. Lidköpings kommun
97. Åmåls kommun
98. Munkfors kommun
99. Degerfors kommun
100. Sala kommun
101. Västerås kommun
102. Hedemora kommun
103. Sandvikens kommun
104. Söderhamns kommun
105. Härnösands kommun
106. Timrå kommun
107. Örnsköldsviks kommun
108. Östersunds kommun
109. Robertsfors kommun
110. Sorsele kommun
111. Jokkmokks kommun
112. Luleå kommun
113. Stockholms läns landsting
114. Landstinget i Kalmar län
115. Skåne läns landsting
116. Västra Götalands läns landsting
117. Landstinget i Dalarnas län
118. Jämtlands läns landsting
119. Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien
120. Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien
121. Kungl. Vetenskapsakademien
122. Almega
123. Avfall Sverige
124. Bil Sweden
125. Business region Göteborg
126. Byggherrarna
127. Centrum för biologisk mångfald
128. Diakonia
129. Energi- och Miljötekniska Föreningen
130. Energigas Sverige
131. Fältbiologerna
132. Föreningen Svenskt Flyg Intresse AB
133. Företagarna
134. Greenpeace
135. Hagainitiativet
136. Högskoleverket
137. IL Recycling AB
138. Industrierbetsgivarna
139. Institutet för framtidsstudier
140. IVL Svenska Miljöinstitutet AB
141. Jernkontoret
142. Jordens Vänner
143. Klimatkommunerna

144. Landsorganisationen
145. Lantbrukarnas Riksförbund
146. LRF Skogsägarna
147. LSU – Sveriges ungdomsorganisationer
148. Luftföreningens- och klimatsekretariatet
149. Naturskyddsföreningen
150. Näringslivets Miljöchefer
151. Plast- och Kemiföretagen
152. Samtrafiken
153. SKGS
154. Skogsindustrierna
155. Statens fastighetsverk
156. Stiftelsen Bergforsk
157. Stockholm and Innovation Growth, STING
158. Stockholm Cleantech
159. Stockholm Resilience Centre
160. Sustainable Business Hub AB
161. SveMin
162. Svensk Energi
163. Svensk Fjärrvärme
164. Svensk Handel
165. Svensk Kollektivtrafik Service AB
166. Svensk Vindenergi
167. Svensk Ytbehandlingsförening
168. Svenska bioenergiföreningen
169. Svenska kyrkan
170. Svenska Petroleum & Biodrivmedel Institutet
171. Svenska Torvproducentföreningen
172. Svenskt Näringsliv
173. Sveriges akademikers centralorganisation
174. Sveriges Byggindustrier
175. Sveriges Ekokommuner
176. Sveriges Kommuner och Landsting
177. Sveriges Konsumenter
178. Sveriges Åkeriföretag
179. Swedavia AB
180. Swerea AB
181. Teknikföretagen
182. Tjänstemännens centralorganisation
183. Transportgruppen
184. World Business Council for Sustainable Development
185. Världsnaturfonden WWF
186. Återvinningsindustrierna

Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050

RAPPORT 6537 • DECEMBER 2012



Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: Arkitektkopia AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00, fax: 010-698 10 99

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6537-9

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2012

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2012

Omslagsfoto: Fria bilder från Naturvårdsverkets Klimatfakta



Förord

Vid FN:s klimatkonferens i Cancun år 2010 åtog sig alla industriländer att ta fram nationella långsiktiga strategier för att åstadkomma låga växthusgasutsläpp. Europeiska kommissionen presenterade i mars 2011 ett meddelande om en färdplan för EU för en konkurrenskraftig och resurssnål ekonomi till 2050 med låga växthusgasutsläpp. Färdplanen beskriver en utsläppsbana som minskar unionens växthusgasutsläpp med 80 procent till 2050.

Regeringen gav i juli 2011 Naturvårdsverket i uppdrag att lämna ett underlag till en svensk färdplan för att uppnå visionen om att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser 2050 (bilaga 1). Naturvårdsverket redovisade den 31 januari 2012 en delrapport från arbetet med uppdraget.

Denna rapport är en syntes av de resultat som redovisas mer i detalj i bilagor till rapporten. Bilagorna bygger i sin tur i delar på de sektorsvisa rapporter som tagits fram inom ramen för uppdraget. I bilagorna till syntesrapporten ges även referenser som visar vilka källor vi använt. I bilaga 12 redovisas en förteckning över alla rapporter som tagits fram inom ramen för uppdraget.

Uppdraget har genomförts i samråd med Energimyndigheten och vad gäller styrmedels kostnadseffektivitet även med Konjunkturinstitutet. Energimyndigheten har i samrådet framfört att det behövs utveckling av verktyg för att ytterligare analysera sektorsövergripande aspekter, kostnadseffektivitet och konsekvensbeskrivning, i ett långt tidsperspektiv.

”Konjunkturinstitutet har i samrådsyttrandet bland annat framfört att bristen på kostnadsseffektivitetsanalyser... har resulterat i en utredning som är svagare än den hade kunnat vara”.

Samrådsyttrandet från Energimyndigheten och Konjunkturinstitutet, se bilaga 12. Där finns också yttrandet från myndigheter som vi utfört uppdraget efter samråd med. Energimyndigheten har bidragit med två underlagsrapporter; en om el- och värmeproduktion och en om klimatutsläpp i bostäder och lokaler. Rapporterna ger underlag i fråga om åtgärder, aktörs- och marknadsförhållanden, referens- och målscenarier samt om styrmedel. Energimyndigheten har också medverkat i flera av Naturvårdsverkets delprojekt och i Trafikverkets arbete.

Uppdraget har genomförts efter samråd med länsstyrelserna Trafikverket, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, SMHI, Transportstyrelsen, Vinnova, Boverket och Tillväxtanalys.

Trafikverket har presenterat Delrapport Transporter – Underlag till Färdplan 2050, samt ett underlag rörande arbetsmaskiner. Naturvårdsverket redovisar i denna rapport de mest centrala styrmedlen från Trafikverkets underlag. Trafikverket ger en mer heltäckande och detaljerad bild av åtgärder och styrmedel som kan behövas för att nå målen om en fossiloberoende fordonsflotta 2030 och nettonollvisionen 2050.

Jordbruksverket har lämnat en underlagsrapport om ett klimatvänligt jordbruk 2050. Rapporten redovisar åtgärder, styrmedel och aktörsanalys för hur jordbruket kan bidra med utsläppsreduktioner, bioenergitillförsel och minskad avgång av koldioxid från mark.

SLU har bidragit med analyser av fyra scenarier för skogsbrukets utveckling till 2100 och effekter på inlagring av kol för olika sätt att använda skogsråvaran.

Skogsstyrelsen har bidragit i arbetet med analyser om klimatnyttan av olika åtgärder och styrmedel för skogsbruket.

Samtliga länsstyrelser har bidragit med underlag baserat på regionala dialoger. Underlagen innehåller redovisningar av möjliga åtgärder för att nå visionen om inga nettoutsläpp av växthusgaser 2050, hinder för samhällsomställningen samt en redovisning av hur de regionala dialogerna har genomförts. Från pilotlänen (Norrbotten, Dalarna och Skåne) har också inkommit underlag om behov av styrmedelsförändringar.

Övriga myndigheter har deltagit i möten samt granskat och bidragit till texterna.

En dialoggrupp med organisationer från främst näringslivet och miljörörelsen har kopplats till arbetet. Inom ramen för denna dialoggrupp har vi genomfört ett antal seminarier.

Avslutningsvis vill vi betona att det finns stora svårigheter att göra en fullständig konsekvensanalys i ett 40 års perspektiv. Det råder stora osäkerheter avseende samhällets utveckling i stort i ett 40 års perspektiv. Man får inte heller förglömma att modellresultaten bygger på antaganden om en osäker framtid och får inte förväxlas med sanningar om samhällsets utveckling. Det är svårt att i detta tidsperspektiv göra analyser på sektorsnivå. Det är ännu svårare att göra sektorsövergripande, där åtgärder och styrmedel i olika sektorer ska vägas mot varandra.

Därför bör våra tankar om styrmedel konsekvensanalyseras och utredas vidare, vartefter de är tänkta att implementeras.

Innehåll

BILAGEFÖRTECKNING	6
1 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OCH FÖRSLAG	7
Sektorsspecifika styrmedel	11
2 EN STOR UTMANING	15
3 SVERIGE 2050 – SCENARIER OCH HUR NOLLVISIONEN KAN NÅS	20
3.1 Referensscenario för utsläppen i Sverige	20
3.2 Scenarier för att nå målet	21
3.2.1 Betydande utsläppsreduktioner i Sverige	21
3.2.2 Markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF)	26
3.3 Hur visionen om nettonollutsläpp kan nås	28
3.3.1 Alternativ 1: Visionen nås med utsläppsminskningar i Sverige och ökad kolsänka	29
3.3.2 Alternativ 2: Nettonollvision med utnyttjande av internationell växthusgasmarknad	30
4 STYRMEDEL FÖR ATT NÅ MÅLET	32
4.1 Hur når vi målet?	32
4.1.1 En styrningsutmaning som sträcker sig längre än en mandatperiod	32
4.1.2 En långsiktig klimatstrategi kräver en mix av styrmedel	32
4.1.3 Kostnadseffektiva styrmedel är utgångspunkten i regeringsuppdraget	34
4.1.4 Pris på utsläpp via utsläppshandel	36
4.1.5 Koldioxidskatter	37
4.1.6 Forskning och innovation	38
4.1.7 När koldioxidpriset inte resulterar i kostnadseffektiva åtgärder- reglering och information	42
4.1.8 Infrastrukturinvesteringar och samhällsplanering	43
4.1.9 Styrmedel inom jordbruks- och skogssektorn	45
4.1.10 Sammanfattande diskussion	47
4.2 Lokalt och regionalt perspektiv	50
4.3 Klimatkonsekvenser av beslut inom andra politikområden	51
5 HÅLLBAR KONSUMTION OCH PRODUKTION	53
6 KONSEKVENSBEDÖMNING	54
6.1 Uppdraget	54
6.2 Om kostnaden för en omställning till 2050	56
6.3 Kostnadseffektiviteten i målscenarierna	58

Bilageförteckning

Bilagorna finns publicerade i en särskild rapport,
Rapport 6525, som finns på www.naturvardsverket.se/fardplan2050

Bilaga 1	Uppdraget
Bilaga 2	Bakgrund och utgångspunkter
Bilaga 3	Utmaningen
Bilaga 4	Strategier och färdplaner utanför Sverige
Bilaga 5	Visionen om inga nettoutsläpp i Sverige
Bilaga 6	Åtgärder och scenarier för att nå målet om inga nettoutsläpp till 2050
Bilaga 7	Styrmedel
Bilaga 8	Sveriges internationella transporter i Färdplan 2050
Bilaga 9	Hållbar konsumtion och produktion
Bilaga 10	Regionalt och lokalt perspektiv
Bilaga 11	Konsekvensbedömning
Bilaga 12	Samrådsyttranden

1 Sammanfattande slutsatser och förslag

Visionen och omvärlden

Målet om att begränsa utsläppen så att den globala temperaturökningen inte överskrider två grader ställer krav på omfattande utsläppsminskningar i alla regioner i världen. För den industrialiserade delen av världen ställs krav på drastiska utsläppsminskningar jämfört med dagens nivåer. Den svenska utvecklingen mot låga utsläpp behöver samspela med utvecklingen i övriga delar av världen, inte minst med utvecklingen inom den europeiska unionen.

Utgångspunkten för de förändringar som föreslås i detta färdplansunderlag är att de genomförs i ett sammanhang där världens länder agerar i linje med tvågradersmålet. Men det är långt ifrån den situation vi befinner oss i idag.

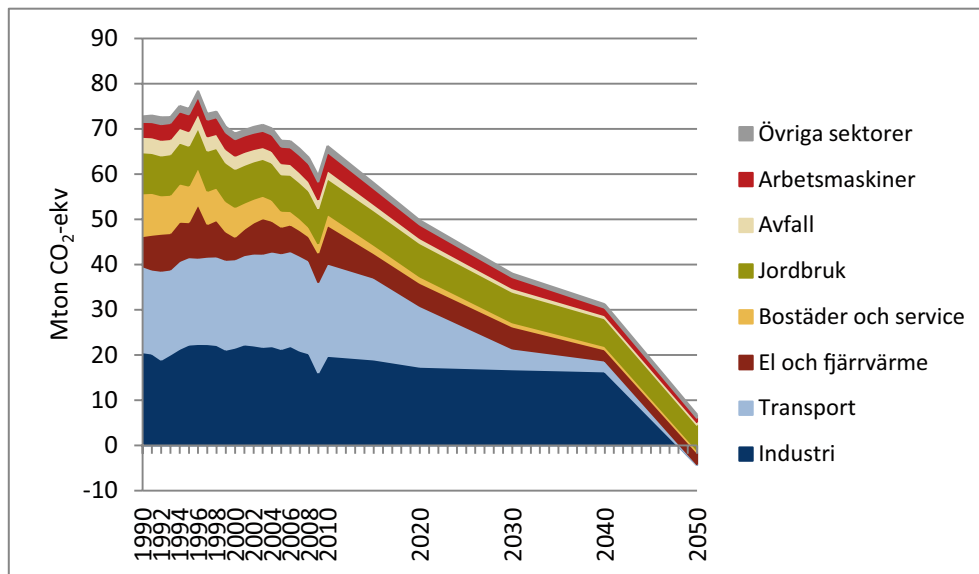
Det betyder att färdplanen, när den nu utvecklas vidare, behöver ta hänsyn till hur klimatpolitiken ser ut i andra delar av världen. Det gäller framförallt utvecklingen av styrmedel som påverkar verksamheter som är utsatta för global konkurrens. Men samtidigt visar många analyser att en utveckling där de fossila bränslena fasas ut kan vara ekonomiskt fördelaktig på längre sikt oavsett i vilken takt övriga länder i världen agerar.

Vi menar att visionen om ett Sverige utan nettoutsläpp av växthusgaser kan nås genom:

- stora inhemska utsläppsminskningar. Det ser vi som den viktigaste beståndsdelen på längre sikt,
 - bidrag från ett ökat nettoupptag av koldioxid i skog och mark. och
 - genom inköp utsläppsrätter på internationella marknader.
- Den sistnämnda beståndsdelen behövs för att öka flexibiliteten i hur målvisionen ska kunna nås.

Utsläppsminskningar

Vi har identifierat ett antal centrala områden där omställningar behöver ske för att utsläppen ska kunna minska till nivåer nära noll. För att minska utsläppen så mycket krävs omfattande utsläppsminskningar i framförallt transportsektorn och inom industrin. Dessa kan ske på olika sätt och omfatta åtgärder både på efterfråge- och tillförselsidan. Vi har tagit fram två målscenarier för att illustrera olika sätt en omställning skulle kunna ske på. I scenariot nedan minskar utsläppen som mest samtidigt som energiefterfrågan också sjunker jämfört med dagens nivåer. Det referensscenario vi tagit fram bygger på fattade beslut, men innebär i sig stora förändringar av det svenska energisystemet, framförallt i el- och värmeproduktionssektorn.



Figur 1. Målscenariot Teknikåtgärder och CCS på fossila och biogena utsläpp från industrin. Teknik och transportsnålt samhälle för transportsektorn.

Introduktion till styrmedelsförslagen

Att föreslå styrmedel som sträcker sig ända fram till 2050 är inte meningsfullt. Vi kan inte förutse effekterna av olika styrmedel på längre sikt, bland annat eftersom vi vet mycket lite om vilken teknik som kommer att slå igenom eller hur våra beteendemönster kommer att förändras. Justeringar av styrmedlen kommer med all sannolikhet behöva göras längs vägen.

Vår ansats är istället att identifiera och föreslå styrmedel som behöver införas eller skärpas i steg inom en relativt snar framtid för att det ska finnas förutsättningar för att sänka utsläppen till nära noll till 2050. Förslagen är i flera fall beroende av ett EU-gemensamt agerande. Förslagen har inte precisrats i detalj och behöver utredas ytterligare.

I första hand har förslagen till styrmedelsskärpningar inriktats mot att påverka investeringar i teknik eller infrastruktur som har lång livslängd eller kräver utveckling, demonstration och skapande av marknader för nya tekniker. Det kan också handla om att på olika sätt skapa förutsättningar för att preferenser ska kunna ändras, att det ska bli enklare för både hushåll och företag att göra klimatsmarta val.

Styrmedelsförslag

Den politiska beslutsprocessen och den fortsatta utvecklingen av färdplanen

Det behövs breda uppgörelser om huvuddragen i den långsiktiga klimatpolitiken på liknande sätt som det gör inom energipolitiken. Energi- och klimatfrågorna är sammanlänkade i hög utsträckning. Klimatpolitiken har liksom energipolitiken också tydliga kopplingar med en rad andra politikområden som forsknings- och innovationspolitik, transportpolitik, bostadspolitik, jordbruks- och skogspolitik, samt olika områden inom miljöpolitiken och inte minst den ekonomiska politiken.

Förslag:

- Den nationella politiken, i form av propositioner, statliga offentliga utredningar och skrivelser, bör miljö- och klimatbedömas. Detta kan genomföras med ändringar i miljöbalkens sjätte kapitel eller genom införande av hållbarhetsbedömningar. I metoden bör ingå kriterier för urval av propositioner och utredningar som är relevanta för bedömning.
- Färdplanen mot målvisionen 2050 bör följas upp och utvärderas regelbundet, vid sidan av den uppföljning som görs av utvecklingen mot klimatmålet 2020.
- I ett nästa steg bör uppföljningsmått (indikatorer) utvecklas.
- Som ett led i vidareutvecklingen av färdplanen bör utsläppsmål formuleras för Sverige, t ex för år 2030 och 2040.

Sektorsövergripande styrmedel

EU:s system för handel med utsläppsrätter

EU:s system för handel med utsläppsrätter är ett av de viktigaste styrmedlen för EU:s bidrag till de utsläppsminskningar som är nödvändiga för att temperaturökningen globalt ska underskrida två grader. Syftet är att på ett kostnadseffektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser. Styrmedlets utveckling är centralt även för den svenska färdplanen.

Förslag:

- Sverige bör verka för att taket i EU-ETS sänks i en snabbare takt än den nu beslutade. Detta bör ske snarast men senast 2020. Konsekvenserna av och formerna för en skärpning av systemet bör skyndsamt utredas. Effekterna av att införa ett mål för handels-systemet till 2030 bör analyseras särskilt.
- Utredningen bör även omfatta andra förändringar av systemet, t ex genom länkning till andra handelssystem, prising och pristak.
- Hur incitament för koldioxidavskiljning och lagring för anläggningar som använder biobränsle kan se ut och kopplas till EU-ETS bör också utredas och införas.

Energi- och koldioxidskatter

Koldioxidskatten är ett av de viktigaste styrmedlen i den svenska klimatstrategin för de utsläpp som inte omfattas av EU-ETS. Framtida förändringar av skatten påverkar framförallt drivmedelsanvändningen inom transportsektorn och i arbetsmaskiner.

Förslag:

- Den nuvarande inriktningen, att koldioxidskatten ska utvecklas så att den ger den önskade utsläppsminskningen mot klimatmålet 2020, bör förlängas. Inriktningen bör gälla även efter 2020 mot nettonollutsläpp 2050 och de mer specifika mål som på sikt borde läggas fast under perioden mellan 2020 och 2050 för att uppnå önskvärd långsiktig kostnadseffektivitet i åtgärderna.

Forskning och innovation

(inkluderar forskning, utveckling, demonstration och marknadsintroduktion)

Stöd till forskning och innovation är av stor betydelse för att nå långsiktiga klimatmål på ett effektivt sätt. Satsningarna på forskning och innovationer som syftar till minskade klimatutsläpp bör förstärkas. Globalt behöver satsningarna på forskning och innovation öka. Om Sverige vill tillhöra de länder som är mest ambitiösa på området behöver nivån på de svenska satsningarna också öka.

Förslag:

- De statliga medlen till forskning och innovation inom klimatområdet med inriktning på åtgärder som stödjer en utveckling mot klimatvisionen 2050 bör öka.
- Storleken på de ökade resurserna och en mer detaljerad prioritering mellan olika forskningsområden bör övervägas särskilt i samband med de färdplaner vi föreslår för den tunga industrin. I dessa överväganden bör pekas ut vilka teknikområden som har störst potential där befintliga styrmedel inte räcker till.
- Sverige bör verka för att en större del av EU:s gemensamma medel avsätts för klimatstrategisk forskning och till stöd för demonstration av ur ett klimatområde strategiskt perspektiv viktiga anläggningar.

Energieffektivitet

Allteftersom de fossila bränslena, fasas ut under de kommande decennierna och ersätts med kolsnåla alternativ i transportsektorn, i våra bostäder eller inom industrin, så bidrar energieffektiviseringsåtgärder allt mindre till utsläppsminskningar.

Effekten av åtgärder som på ett kostnadseffektivt sätt effektiviserar energianvändningen skiftar då från att leda till direkta utsläppsminskningar till att främst sänka kostnaderna för att genomföra klimatstrategin. De bidrar samtidigt också på ett gynnsamt sätt till uppfyllandet av andra samhällsmål, till exempel andra miljö kvalitetsmål och hushållning med naturresurser, eftersom de förnybara energislagen inte behöver expandera lika kraftigt.

Förslag:

- Sverige bör driva på ett skyndsamt genomförande av ecodesign-direktivet i EU med en successiv revidering på alla produktområden.
- Kraven på energihushållning i byggreglerna bör revideras. Den nya nivån på kraven bör baseras på samhällsekonomiska analyser som väger in långsiktiga koldioxidpriser i kalkylen.

Hållbar konsumtion

Utsläppen av växthusgaser orsakade av svensk konsumtion ökar utanför Sveriges gränser. Om vi ska kunna nå våra nationella utsläppsmål utan att öka den globala klimatpåverkan behöver strategierna för att minska levnadsvanornas klimatpåverkan skärpas och utvecklas. Vi föreslår därför att regeringen i utarbetandet av den nationella färdplanen stärker incitamenten för privata och offentliga konsumenter att bidra till uppfyllandet av tvågradersmålet.

Förslag:

- Den nationella uppföljningen av växthusgasutsläpp bör kompletteras med en nationell regelbunden uppföljning av växthusgasutsläpp ur ett konsumtionsperspektiv. Detta behövs för att kunna följa och tydliggöra kopplingen mellan den svenska konsumtionen och utsläpp av växthusgaser i Sverige och utomlands. Statistiken och metodiken har idag brister och behöver utvecklas.

Sektorsspecifika styrmedel

Transportsektorn

Omställningen av transportsektorn handlar om fyra parallella delar; utveckling mot ett mer transportsnålt samhälle, överflyttning till energieffektivare trafikslag, energieffektivisering av fordon och farkoster, samt förnybara drivmedel. Energieffektivisering avser både snålare förbränningsmotorer och en successiv övergång till andra tekniker t ex eldrift eller laddhybrider. För förnybara drivmedel bör forskning, utveckling, demonstration och marknadsintroduktion av nya bränslen stödjas, samt marknadens efterfrågan stimuleras.

Arbetet för ett transportsnålt samhälle bidrar inte bara till låga växthusgasutsläpp utan gynnar också uppfyllandet av andra mål inom en lång rad områden. En ökad internalisering av andra externa effekter än klimat, exempelvis trängsel, buller och luftkvalitet, genom ekonomiska styrmedel, kan på sikt även bidra till att minska utsläppen av växthusgaser från transportsektorn.

Förslag:

- Sverige bör verka för att EU:s koldioxidkrav på nya bilar och lätta lastbilar utvecklas i flera steg 2020, 2025 och 2030. Sverige bör även aktivt delta i arbetet med att införa koldioxidkrav inom EU på lastbilar och på sikt även på arbetsmaskiner.
- Ett nationellt incitamentssystem av typen bonus-malus för registreringsskatt på lätta bilar bör utredas. Behovet och kostnadseffektiviteten för ett sådant system relativt andra befintliga och planerade styrmedel behöver utredas.
- Geografiskt differentierade infrastrukturavgifter för tunga lastbilar, samt på sikt även för lätta fordon bör utredas.
- Planlagstiftningen och dess tillämpning behöver förändras för att samhället ska bli transportsnålt. Områden som bör förstärkas är regional planering, utveckling av verktyg och gemensamma målbilder. Fyrstegsprincipens tillämpning bör bli bindande. Dessutom behöver ekonomiska planeringsstöd och sanktionsmöjligheter utredas.
- Trafikverket bör i sina direktiv inför regeringens och riksdagens infrastrukturbeslut få i uppdrag att samordna myndighetens planeringsunderlag för begränsad klimatpåverkan med infrastrukturplaneringen och belysa målkonflikter mellan ökad kapacitet på vägarna och att klimatmålet ska nås.

- Vad gäller forskning och innovation bör följande prioriteras inom transportsektorn:
 - o forskning och pilot/demonstrationsanläggningar för andra och tredje generationens förnybara drivmedel; riktade styrmedel för produktion och efterfrågan behövs samtidigt för att stimulera utvecklingen,
 - o kunskapsuppbyggnad kring styrmedel,
 - o kunskapsuppbyggnad om fysiska strukturer för ett transportsnålt samhälle samt vilken styrning och vilka institutioner som krävs för att nå dit,
 - o forskningen om energieffektiva fordon och arbetsmaskiner, även elektrifiering och hybridutveckling, bör inriktas på de områden där Sverige kan stärka sin konkurrenskraft,
 - o överflyttning mellan trafikslag.

Industrin

Ovanstående överensstämmer med nuvarande prioriteringar för Energi-myndighetens forskningsanslag. Svensk industri har i jämförelse med många andra länder en hög andel processrelaterade utsläpp. Möjligheterna att minska processutsläppen är mer komplexa än att minska utsläppen från förbränning inom industrin. För processutsläppen krävs utveckling, demonstration och kommersialisering av nya tekniker, det kan gälla skifte till koldioxidfri teknik eller infångning och lagring av koldioxid (CCS). För att nära nollutsläpp ska var möjligt krävs utveckling av teknik som i dag är långt ifrån marknads-introduktion. EU-ETS är ett viktigt styrmedel även här, se ovan.

Förslag:

- Staten, näringslivet och andra aktörer bör samverka om visioner och strategier för forskning och innovation inom industrin och ta fram färdplaner till 2050. Det gäller särskilt basindustrin. Ett förstärkt anslag för forskning och innovation kan bland annat användas för ytterligare insatser på detta område.
- Demonstrationsprojekt där nya processlösningar testas inom industrin innebär ett stort risktagande och kan därför, inledningsvis, kräva stöd med offentliga medel.
- Styrmedel för marknadsintroduktion behöver utvecklas för att minska risktagande, uppmuntra investeringar i ny teknik etc. Ett möjligt styrmedel för att stötta marknadsintroduktion av ny, utsläppssnål teknik skulle kunna vara att de villkorslån som idag riktas mot energieffektivisering och förnybar energi utvidgas till att även omfatta utsläppsminskande teknik. Detta behöver utredas vidare.

Jordbruk

I jordbruket utgör utsläpp av lustgas och metan från växtodling och djurhållning huvuddelen av växthusgasutsläppen. Utsläppen kommer från biologiska processer och är en följd av dagens mjölk-, djur- och vegetabilieproduktion.

Men vad vi äter, hur vi hanterar maten och hur maten produceras har betydelse för omfattningen av växthusgasutsläpp från jordbruket. Styrmedel för att minska utsläppen kan antingen riktas mot produktionen eller mot konsumtionsledet. Vi bedömer att en stor del av kvarvarande utsläpp 2050 kommer från jordbruket.

Förslag:

- Information och rådgivning för etablering av fleråriga energigrödor på jordbruksmark bör prioriteras för att utveckla marknaden.
- Utformning och konsekvenser av att indirekt prissätta särskilt utsläppsintensiva produkter bör utredas. Det gäller handelsgödsel och en differentierad klimatskatt på kött.
- Metanreduceringsersättning för den metangas som inte släpps ut när stallgödsel rötas till biogas bör också utredas. Utredningen bör omfatta såväl stödets nivå som eventuell geografisk differentiering. Det nuvarande investeringsstödet för biogasproduktion bör behållas ytterligare en tid för att stödja teknikutveckling och sänka åtgärds-kostnaden.
- Mer kunskaper behövs bland annat om hur åtgärder i djurhållning och växtodling påverkar utsläppen och om hur utsläppen av växthugaser från organogen mark kan minimeras. Forskning och utveckling kring detta bör prioriteras.

Upptag av koldioxid i skog och mark

Skog och mark har förmåga att ta upp och lagra koldioxid från atmosfären. Ett ökat upptag av koldioxid behöver stimuleras i dessa sektorer. Det kan bidra till en ökad kolsänka eller till att sektorn markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) åtminstone inte bokförs som ett utsläpp i framtiden. Ökat skydd av produktiv skogsmark skulle, förutom skydd av värdefulla naturvärden, även gynna en ökad kolsänka i skog och mark. Det är möjligt att med förbättrad tillämpning av traditionella skogsskötselmetoder öka virkesproduktionen och koldioxidupptaget med små negativa effekter på andra miljömål. Det gäller främst i samband med föryngring, ståndortsanpassning, röjning och gallring.

En ökad skogstillväxt ökar även potentialen för substitution av energi-intensiva och växthusgasintensiva material samt fossil energi.

Förslag:

- Vi föreslår att regeringen bör utreda hur arealen skyddad skogsmark kan öka. De alternativ som bör studeras är att (i) ge Sveaskog i uppdrag att i uppdrag att överlåta produktiv skogsmark till staten för att användas som bytesmark vid bildandet av naturreservat eller (ii) att öka anslaget för inköp och intrångsersättning för naturreservatsbildning.

- Rådgivning bör ges till skogsägare om skogsskötselmetoder för att öka virkesproduktion och koldioxidupptag med bibehållen naturvårdshänsyn. Det gäller främst ökad rådgivning/lagtillsyn i samband med föryngring, ståndortsanpassning, röjning och gallring.
- Rådgivning om skogsproduktion – dess lönsamhet och klimatnytta – bör prioriteras till lantbrukare som har nedlagd åkermark. Rådgivningen bör syfta till att öka kunskapen och intresset för plantering av skog på jordbruksmark som har låga produktions-, natur-, kultur- och landskapsvärden.
- Vad gäller forskning bör följande prioriteras:
 - Ökad kunskap om olika skogsbruksmetoders klimatnytta.
 - Effekter av ändrade brukningsformer på koldioxidavgång från organogena marker (jordbruks- och skogsmark) och hur konflikter med andra miljömål kan lösas.
 - Effekter på markutsläpp av koldioxid vid återställning av utdikade organogena jordar (torvmarker) där produktiv skogsmark inte kunnat etableras.

2 En stor utmaning

Den pågående klimatförändringen kommer att leda till stora konsekvenser för samhället. Med nuvarande utsläppstrend är världen på väg mot mer än fyra graders ökning av den globala medeltemperaturen, räknat från förindustriell tid till slutet av det här seklet. Kostnaderna för skador och för anpassning av samhället till ett förändrat klimat får framtida generationer bära. För att inte skjuta problem och kostnader på framtiden har världens länder enats om att begränsa temperaturökningen till högst två grader. Det betyder att de globala utsläppen av växthusgaser i genomsnitt måste minska till högst två ton koldioxidekvivalenter per världsmedborgare år 2050. För den industrialiserade delen av världen handlar det om att minska utsläppen drastiskt, från dagens nivåer på mellan 6 och 25 ton koldioxidekvivalenter per invånare, vilket motsvarar minskade utsläpp med 70–95 procent.

Detta avsnitt
bygger i delar
på redovisningen
i bilaga 2
Utgångspunkter
och bilaga 3
Utmaningen

FAKTARUTA Tvågradersmålet

Parterna under Klimatkonventionen beslutade 2010 att det gemensamma målet ska vara att begränsa ökningen av den globala medeltemperaturen till under två grader jämfört med förindustriell nivå. Tvågradersmålet bygger på den vetenskapliga bedömningen att effekterna blir allt svårare att hantera och tilltar i snabbare takt om ökningen av den globala medeltemperaturen överskrider två grader. Risken för att överskrida tröskelnivåer ökar med tilltagande global uppvärmning. Följden kan bli att uppvärmningen ökar snabbare än vad de flesta klimatscenarier visar.

Dagens globala utsläpp av växthusgaser uppskattas till ca 50 miljarder ton koldioxid-ekvivalenter per år, att jämföra med ca 38 miljarder ton år 1990. De utfästelser om utsläppsbegränsningar till år 2020 som gjordes i klimatförhandlingarna 2009–2011 följer en utsläppsbana mot fyra graders ökad global medeltemperatur.

Klimatforskningens slutsatser om vad som krävs för att underskrida två graders global temperaturökning grundas på utsläppsbanor som med varierande grad av sannolikhet klarar målet. För att tvågradersmålet "sannolikt" (mer än 66 procents sannolikhet) ska klaras måste utsläppen kulminera några år före 2020, minska till 44 miljarder ton koldioxidekvivalenter år 2020, underskrida 20 miljarder ton år 2050 (2 ton per capita) för att i slutet av detta sekel vara under 10 miljarder ton koldioxidekvivalenter per år (0,5–1 ton per capita). Det innebär en årlig minskningstakt på cirka tre procent mellan 2020 och 2050. Om utsläppen fortsätter att öka och kulminerar först år 2020 eller ännu senare, blir den nödvändiga minskningstakten betydligt högre och kan kräva negativa utsläpp redan före år 2050 för att klara tvågradersmålet. En fördröjning av utsläppsminskningarna minskar möjligheterna, och ökar kostnaderna, att nå tvågradersmålet. Förnysetakten för världens energisystem och andra samhällssystem (t ex byggnader och transportsystem) och vissa industrianläggningar bedöms vara alltför långsam för att klara den snabba omställning som då blir nödvändig.

Utsläpp av koldioxid till atmosfären tas naturligt upp av haven, levande växter och marken. Mätningar av koldioxidflöden visar att drygt hälften av de årliga antropogena koldioxidutsläppen tas upp av de naturliga kolsänkorna. Koldioxid som inte tas upp stannar i atmosfären mycket lång tid. Forskningen om naturliga kolsänkor och klimatförändringar tyder på att havens och skogarnas förmåga att ta upp koldioxid kan minska när halterna av växthusgaser stiger och klimatet förändras. Detta skulle driva på klimatförändringarna ytterligare jämfört med idag.

Omställningen till låga utsläpp kommer att kräva stora strukturella förändringar. Ny teknik är viktig i klimatomställningen. Ändrade konsumtionsmönster, där enbart resurssnåla och växthusgassnåla produkter och tjänster efterfrågas, är också en betydelsefull del av omställningen. Mindre växthusgasintensiv konsumtion minskar utsläppen från produktion. Ett förändrat klimat är inte ett isolerat miljöproblem. Det är en utmaning för hela samhället. Det ställer krav på ett brett socioekonomiskt perspektiv med fokus på forskning och utveckling, infrastrukturer och på att underlätta för människor att göra klimatsmarta val.

Sverige har goda förutsättningar, men också stora utmaningar, att nå visionen om att inte ha några nettoutsläpp till atmosfären. I landet finns god tillgång på förnybara naturresurser som vattenkraft och skog. Det möjliggör el- och värmeproduktion med små utsläpp av koldioxid. Men dessa förutsättningar är redan till stor del utnyttjade. Utsläppen av växthusgaser från uppvärmning av bostäder och lokaler och för elproduktion, är redan idag mycket låga jämfört med andra länder. Vi står inför samma svårigheter som andra länder i att minska utsläppen från jordbruk, transporter och arbetsmaskiner. En särskild utmaning för Sverige är att även minska utsläppen från processer i basindustrin till låga nivåer år 2050.

En bild av Sverige utan nettoutsläpp år 2050

Bostäder och lokaler värms med förnybar energi. Nya byggnader har solvärme för uppvärmning och varmvatten. Energianvändningen styrs med energibesparande reglerteknik. Smarta elnät styr elanvändningen och reglerar så att el lagras under perioder med låg konsumtion för att utnyttjas vid hög efterfrågan. Fossilbaserad kraftvärme har antingen infångning av koldioxid eller är ersatt med förnybar kraftvärmeproduktion. Ny elproduktion sker med vindkraft, vågkraft och biokraftvärme. Solceller används i elsystemet. Efterfrågan på el har dock dämpats genom en rad effektiviseringar. Kvarstående koldioxidutsläpp från el- och fjärrvärmeproduktionen kommer från det fossila innehållet i kraftvärme- och fjärrvärmeverkens avfallsförbränning, men utsläppen har minskat då plastmaterialet i hög grad är biobaserat. Energianvändningen i bostäder och lokaler är låg. Vi producerar lika mycket mat som i början av århundradet men har ersatt en del av köttkonsumtionen med proteinrika vegetabilier. Handelsgödselanvändningen har minskat av att grödorna kan ta upp tillförd kvävegödning på ett mer effektivt sätt än de gjorde tidigare. Tillsammans har detta bidragit till minskade metan- och lustgasutsläpp i Sverige och i de länder vi importerar kött från. Nedlagd åkermark har övergått till vall eller planterats med snabbväxande lövträd. Marker med betydande natur- och landskapsvärden hålls fortsatt öppna. Arealerna värdefull skogsmark som skyddats för den biologiska mångfalden är omfattande och har bidragit till en ökad kolsänka. Med skonsamma skogsbruksmetoder, bättre föryngringsmetoder, röjning och gallring har skogsbruket både ökat tillväxten och blivit mer hållbart. De stora utmaningarna har varit att ställa om transportsystemen och industrins processer.

Transporter

År 2050 är samhället planerat så att efterfrågan av transporter är mindre. Sedan mitten av 2010-talet har samhället byggts på ett transportsnålt sätt. Städernas nya bostadsområden knyts samman med arbetsplatser genom kollektivtrafik, som blivit alltmer eldriven. Personbilstrafiken har minskat samtidigt som tillgängligheten ökat bland annat genom att kollektivtrafiken byggts ut. Behovet av egen bil är därför inte lika stort som på 2010-talet. Kostnaderna för att köra bil in till städerna har ökat för att minska trängseln och förbättra stadsmiljön. Det finns färre parkeringsplatser i stadskärnorna. Godstransporterna i städerna sker med eldrivna lastbilar och fordon, med effektiv och samordnad logistik. Städerna är attraktivare att bo i då möjligheterna att gå, cykla och resa med kollektivtrafik till arbetsplatser och service är goda.

I glesbygd förflyttar vi oss med elbilar- eller laddhybrider. Längre personresor sker i högre grad med järnväg. Knutpunkter mellan hamnar, vägar och järnvägar har utvecklats. Sjöfart och järnväg har tagit en större andel av godstransporterna. Lastbilar och arbetsmaskiner har elhybriddrift. På de mest trafikerade Europavägarna finns redan slingor för eldriven lastbilstrafik. Godslogistiken är effektiv inom och mellan trafikslag i ett öppet informationssystem om transportbehov och ledig transportkapacitet.

Industrin

År 2050 är Sverige fortfarande en stark industrination där alla branscher prioriterar en hållbar produktion och har det som en del av sitt varumärke. Industrins energianvändning baseras på el och bioenergi. Sverige har inte genomgått någon omfattande industriell strukturförändring mellan branscher för att klara utsläppsmålet, jämfört med 2010-talet. Däremot har stora förändringar skett inom respektive branscher jämfört med 2010-talet, men ändå klarat utsläppsmålet. Biomassa används som råvara för många olika typer av produkter.

Kemiindustri och raffinaderier har utvecklats till bioråvaru- och bioenergi-branscher i samverkan med den tidigare massa- och pappersindustrin. Svartlutsförgasning har etablerats på flera platser. Där framställs både drivmedel och ”plattformskemikalier” för en rad olika användningsområden. Några anläggningar har installerat koldioxidavskiljning. Den infångade koldioxiden injekteras och lagras djupt under havsbotten utanför Norges kust.

Järn-, stål- och annan metallindustri har små utsläpp av växthusgaser. Helt nya processtekniker har utvecklats och testats i demonstrationsanläggningar sedan mitten av 2020-talet. Nu finns förutsättningar för att hela världens stålindustri ska kunna nå ”nära nollutsläpp” till 2075 med hjälp av olika tekniker. I nya stålverk avskiljs koldioxiden i procesströmmar med hög koldioxidhalt. Svensk forskning har bidragit till utvecklingen i samarbete med stålindustrier i andra länder.

Cementindustrin använder bio- och avfallsbränslen i ugnarna och har installerat koldioxidavskiljning, som gör att branschen har negativa koldioxidutsläpp, dvs binder mer koldioxid än de släpper ut. Byggindustrin

hushållar med de material som används i byggnationen och med rivningsavfall. Efterfrågan på byggmaterial har dämpats trots hög byggnadstakt. Verkstadsindustrin och andra industribranscher röner stora exportframgångar med de produkter och systemlösningar man utvecklat och efterfrågas allt mer över hela världen som håller på att ställa om till en kolsnål ekonomi. Den bild vi ovan beskrivit av Sverige år 2050 utan nettoutsläpp har hämtat sin inspiration från de scenarioanalyser som genomförts i uppdraget men är inte konsistent med målscenarierna och har inte heller haft ambitionen att vara det. Det är en av många tänkbara bilder av hur Sverige kan se ut år 2050 utan nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären.

Politisk bakgrund

I klimatpropositionen ”En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat” (prop 2008/09:162) redovisar regeringen visionen att Sverige år 2050 har en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären.

Vid FN:s klimatkonferens i Cancun 2010 åtog sig alla industriländer att ta fram nationella långsiktiga strategier för att åstadkomma låga utsläpp av växthusgaser, samtidigt som utvecklingsländerna uppmuntrades att göra sådana planer. Europeiska kommissionen presenterade i mars 2011 ett meddelande om en färdplan för ett EU med en konkurrenskraftig och utsläppssnål ekonomi år 2050. Färdplanen ligger i linje med EU:s klimat- och energipolitik 2020 och är en del av flaggskeppsinitiativet om resurseffektivitet. Målet är att minska unionens utsläpp med 80–95 procent till 2050. Medlemsländerna har uppmanats att ta fram egna nationella färdplaner.

Utgångspunkter, scenarier och styrmedel

Analyserna i vårt underlag för en svensk färdplan förutsätter huvudsakligen ett globalt agerande, dvs. att alla länder skärper sina klimatstrategier så att de globala utsläppen minskar med 50 procent mellan 1990 och 2050. Det innebär att de globala utsläppen utvecklas i linje med en utsläppsbana som kan stabilisera den globala medeltemperaturökningen till under 2 grader. Vi är långt ifrån ett globalt agerande i linje med tvågradersmålet idag, men våra analyser utgår ändå huvudsakligen från att utvecklingen går i den riktningen.

Men vi förhåller oss också till ett fortsatt fragmenterat agerande, där EU-länderna ensidigt skärper sin klimatpolitik, i några av våra styrmedelsdiskussioner. I detta scenario minskar EU utsläppen med 80 procent till 2050, medan andra länder endast uppfyller sina utfästelser till år 2020 från klimatförhandlingarna 2009 (Köpenhamn), 2010 (Cancun) och 2011 (Durban). Det globala klimatet följer då en bana mot fyra graders ökad medeltemperatur.

Beräkningar av utsläppsbanor och effekter av styrmedel ska, enligt uppdraget, baseras på det nationella systemet för klimatrapportering. Det innebär att vårt underlag till färdplan huvudsakligen fokuserar på utsläpp inom Sveriges gränser.

Vi har vidare inte gjort några antaganden eller lagt några förslag som enbart skulle leda till koldioxidläckage. Dvs, att produktion, verksamheter och utsläpp flyttar till andra länder. Detta är i överensstämmelse med Miljömålssystemets generationsmål. Vi har inte heller gjort några antaganden om omfattande strukturförändringar mellan industribranscher.

Samhällsomställningar

Scenarier över hur utsläppen av växthusgaser skulle kunna utvecklas till 2050 är av nödvändighet fyllda med osäkerhet. Resultaten är beroende av ett stort antal faktorer vars utveckling är mycket svårt att förutsäga i ett så långt perspektiv.

Att föreslå styrmedel i ett tidsperspektiv fram till 2050 är inte meningsfullt. Vi kan inte förutse de exakta effekterna av olika styrmedel eftersom vi vet mycket lite om vilken teknikutveckling som kan bli lyckosam eller hur våra konsumtions- och beteendemönster kommer att förändras.

En viktig ansats blir därför att identifiera viktiga förändringar av samhället och vilka strategier som kan leda till dessa omställningar. Vi kan endast i grova drag identifiera de val och styrmedelsbeslut som kommer att krävas i framtiden. Hur omställningar av basindustrin och av transportsektorn ser ut långt fram i tiden beror till exempel på vilka nya tekniker som utvecklas, till exempel för basindustrins processutsläpp. Fordons- och drivmedelsteknik är centralt för transportområdet, men det är också viktigt hur vi kan ställa om till ett transportsnålt samhälle.

Ett samhälle utan nettoutsläpp av växthusgaser innebär en fundamental omställning särskilt om man betänker att den behöver genomföras fullt ut i hela världen under det här århundradet och påbörjas i stor skala det närmsta decenniet.

Varken Sverige eller EU kan ensamt genomföra en sådan omställning. Det finns samtidigt många fördelar med att ta sig an utmaningen, att utveckla ny teknik och starta arbetet med nödvändiga samhällsomställningar.

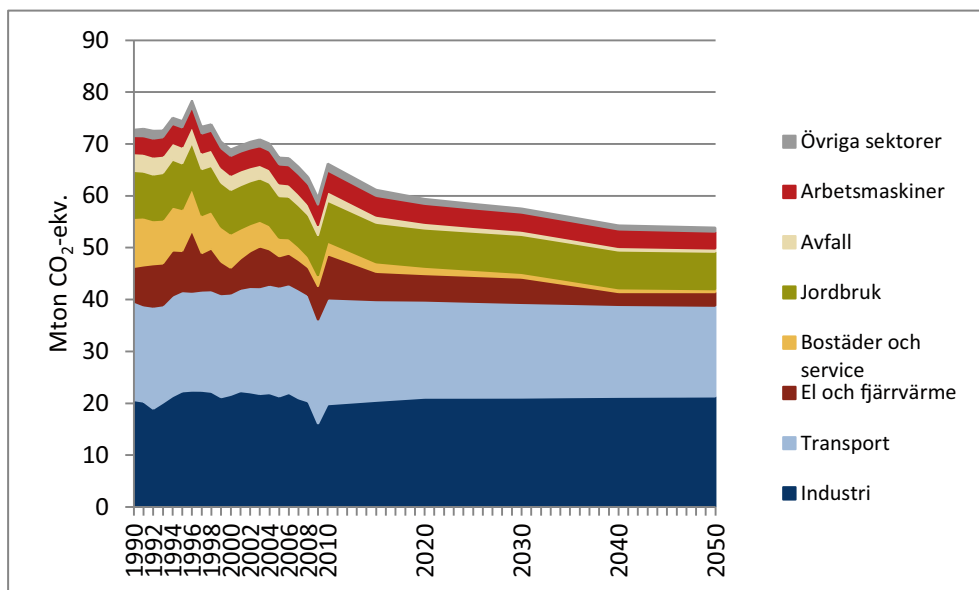
3 Sverige 2050 – scenarier och hur nollvisionen kan nås

3.1 Referensscenariot för utsläppen i Sverige

Avsnitt 3.1 och 3.2 bygger på bilaga 6. Åtgärder och scenarier för att nå målet om inga nettoutsläpp till 2050

Scenarier för hur utsläppen av växthusgaser skulle kunna utvecklas till 2050 är av nödvändighet fyllda med osäkerhet. Resultaten beror av många faktorer vars utveckling är mycket svårt att förutsäga i ett så långt tidsperspektiv. Trovärdiga scenarier för samhälls- och teknikutveckling på längre sikt kan varieras på många sätt.

Vi har tagit fram ett referensscenariot som baseras på befintliga åtgärder och styrmedel vilka beslutats fram till 2011. Tillväxten i BNP och i olika industribranscher baseras på beräkningar från Konjunkturinstitutet. Antaganden om energipriser har hämtats från International Energy Agency. Antaganden om framtida utsläppspriser kommer från kommissionens färdplansarbete. Referensscenariot baseras på det långsiktsscenario till 2030 som Sverige rapporterade till EU i mars 2011. Långsiktsscenario har uppdaterats i delar och förlängts till 2050.



Figur 2. Historiska utsläpp av växthusgaser 1990–2010 och referensscenariot till 2050.

Utsläppen av växthusgaser i Sverige har de senaste åren varit cirka 65 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år. I vårt referensscenariot minskar utsläppen till cirka 55 miljoner ton år 2050. Det är 25 procent under 1990 års utsläppsnivå. År 2050 beräknas utsläppen från industri och transporter dominera men även jordbrukets metan- och lustgasutsläpp finns kvar. Industrisektorns utsläpp ligger kvar på dagens nivå. Produktionen antas öka men el och biobränslen ökar mer än fossila bränslen. Fortsatt energieffektivisering och mindre andel

fossila bränslen medför att utsläppen från inrikes transporter minskar något vilket de också gör från jordbruket. Utsläppen från el- och fjärrvärmeproduktion och från bostäder och lokaler når mycket låga nivåer. Där återstår endast utsläpp från förbränning av avfall och biobränslen.

Sveriges nettoupptag av koldioxid från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) var 30–40 miljoner ton koldioxid under perioden 1990–2010. Upptaget beräknas minska till 2030 för att därefter öka något. I referensscenariot minskar nettoupptaget mellan 2010 och 2050 med cirka sex miljoner ton koldioxid.

3.2 Scenarier för att nå målet

3.2.1 Betydande utsläppsreduktioner i Sverige

Vi har identifierat ett antal centrala områden där omställningar måste genomföras för att utsläppen ska kunna minska i tillräckligt stor omfattning.

Omställningarna är viktiga delar av respektive sektors målscenarier. Det är främst i transportsektorn och industrin som betydande förändringar behöver genomföras jämfört med utvecklingen med befintliga styrmedel.

Transporterna måste fortsätta bli mer energieffektiva och allt mer gå över till ny teknik som elbilar och laddhybrider. Återstående behov av annat drivmedel än el behöver täckas med förnybara drivmedel. Ett transportsnålt samhälle är viktigt i en klimatstrategi för låga växthusgasutsläpp men gynnar också många andra samhällsmål. Gods bör i högre grad föras över till järnväg och sjöfart som är mer energieffektiva.

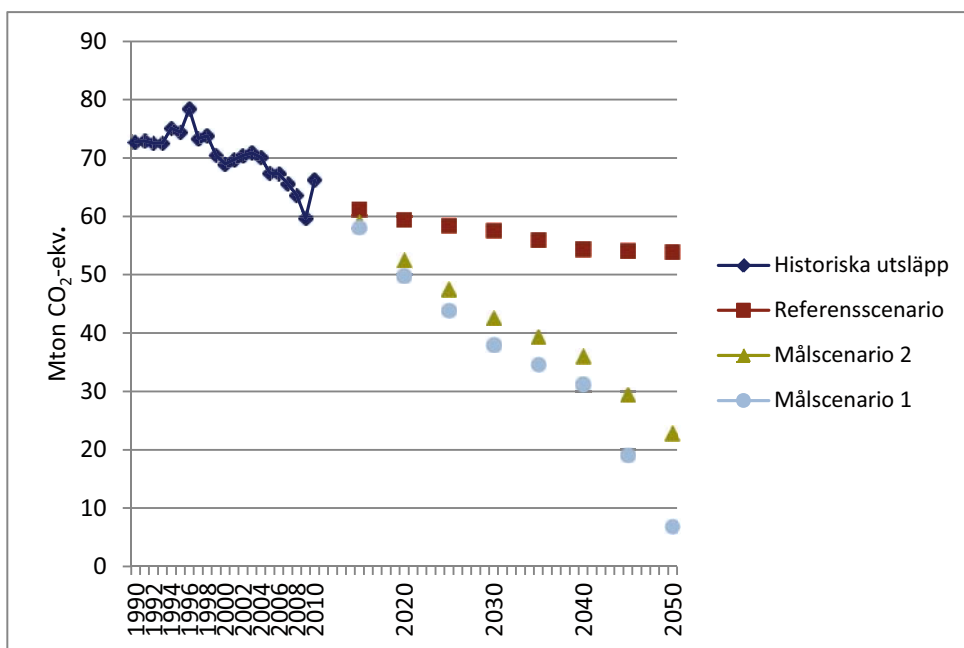
Industrins energianvändning behöver bli mer energieffektiv och fossilbränsleanvändningen ersättas med biobränslen eller el. För basindustrins processutsläpp krävs utveckling och investeringar i teknik som i dag befinner sig långt från marknadsintroduktion, till exempel ny processteknik för stålframställning, nya råvaror i cementindustrin samt koldioxinfångning och lagring (CCS-teknik). CCS-teknik applicerad på biobaserade anläggningar ger ”negativa” utsläpp och kan bidra till att sänka de totala utsläppen till mycket låga nivåer.

Vi har tagit fram två målscenarier för att nå nettonollutsläpp. De är baserade på scenarier som tagits fram för varje sektor. De sektorsvisa scenarierna är baserade på bedömningar av hur förutsättningarna för omställningar och åtgärder ser ut i respektive sektor och hur de kan utvecklas till 2050. Det är mestadels tekniska omställningar men också strukturella- och beteendeförändringar. Vissa scenarier har varierats för att för att illustrera att det kan vara möjligt att nå låga utsläpp på flera sätt men att konsekvenserna kan skilja sig åt mellan alternativen. De sektorsvisa scenarierna har vi grupperat till två samlade målscenarier för utsläpp i Sverige.

Målscenario 1 innehåller tekniska åtgärder i transportsektorn och åtgärder som leder till ett transportsnålt samhälle, tekniska åtgärder som minskar utsläppen från industrins förbränningsutsläpp samt från processutsläpp med hjälp av CCS på både fossila och biogena utsläpp. I bostadssektorn antas

energianvändningen bli 50 procent effektivare jämfört med 1995. För jordbrukssektorn ingår ett scenario med åtgärder både för att minska utsläppen från produktion och från konsumtion. Detta målskenario är den kombination av sektorsvisa scenarier som ger de allra lägsta utsläppen.

Målskenario 2 är inriktat på att nå låga utsläppsnivåer med hjälp av tekniska åtgärder i transportsektorn och övergång till el för industrins bränsleanvändning. För industrins processutsläpp minskar växthusgasutsläppen med hjälp av vätgas/elektrolys. För energianvändningen inom industrin, transporter och bostäder/lokaler är elanvändningen högre jämfört med målskenario 1. Trots den högre elproduktionen i målskenario 2 är skillnaden i utsläpp från el- och fjärrvärme-sektorn inte stor eftersom utsläppen är låga redan i referensscenariot. I jordbrukssektorn genomförs tekniska åtgärder i produktionen. Efterfrågan på el och andra energislag är högre i målskenario 2 jämfört med målskenario 1. I målskenario 1 genomförs tekniska åtgärder tillsammans med efterfrågeförändringar medan det i scenario 2 enbart genomförs tekniska åtgärder.



Figur 3. Historiska utsläpp av växthusgaser 1990–2010, referensscenario till 2050 samt målskenarier för utsläppsminskningar till 2050.

Utsläppen av växthusgaser beräknas i referensscenariot minska med 15–20 procent mellan 2010 och 2050. Redan i referensscenariot ingår höjda koldioxidpriser som styr mot lägre utsläpp, till exempel att priset på utsläppsrätter i EU-ETS stiger till 50 euro per ton koldioxidekvivalenter mot 2050¹. Målskenario 1 når ca 85 procent utsläppsminskning och målskenario 2 ca 70 procent jämfört med 1990 (Figur 3). Den slutliga energianvändningen är i dag knappt 400 TWh per år, Energianvändningen ökar något i referensscenariot jämfört med dagens

¹ Taket i handelssystemet antas fortsätta sänkas med 1,74 procent per år hela perioden fram till 2050 vilket är i linje med gällande beslut om handelssystemets utveckling.

nivåer och minskar svagt i målsceario 2. I målsceario 1 minskar energianvändningen med uppemot 20 procent².

3.2.1.1 NY TEKNIK, TRANSPORTSNÅLT SAMHÄLLE, UTFASNING AV FOSSILA BRÄNSLEN OCH KOLDIOXIDINFÅNGNING (MÅLSCENARIO 1)

Det är tekniskt och ekonomiskt möjligt att nå nära nollutsläpp 2050 för inrikes transporter. Det krävs dock ny teknik, hållbara förnybara drivmedel och omställning till ett transportsnålt samhälle. I ett första steg handlar det om att fortsätta öka energieffektiviteten. Därefter en övergång till ny teknik och drivmedel baserat på förnybara energikällor.

Trafikverket bedömer att energibehovet i nya personbilar kan minska med nära 70 procent till 2050. Elmotorer är helt överlägsna i effektivitet. Mellan 2025 och 2030 bedöms kostnaden för batterier vara tillräckligt lågt för att det ska kunna ske en bred övergång till laddhybrider och elbilar. Nya tunga fordon beräknas kunna minska energibehovet med cirka 30 procent till 2030 och 50 procent till 2050. Även när man tar hänsyn till förluster vid elproduktionen är energieffektiviteten hög vid eldrift.

Även om tekniska lösningar har stor betydelse är utvecklingen mot ett transportsnålt samhälle en viktig del i en klimatstrategi. Förutom att bidra till minskade växthusgasutsläpp gynnas en mängd andra samhällsmål, till exempel frisk luft, minskad övergödning, minskad försurning, minskad trängsel, minskat buller, god bebyggd miljö, ökad trafiksäkerhet, bättre kulturmiljö. Dessutom minskar behovet av nya vägar. I ett transportsnålt samhälle är bebyggelsen samordnad och funktionsblandad, avstånden till effektiv kollektivtrafik är korta och det finns färre parkeringsplatser. Tillgängligheten kan behållas eller till och med öka, då även människor som inte är bilburna får ökad tillgång till service. Utanför städerna kommer behovet av egen bil fortfarande att finnas kvar.

Större andel gods kan transporteras med energieffektivare transportslag som järnväg och sjöfart. Större städer, hamnar och andra viktiga noder länkas samman i nätverk av kombinerade transporter med järnväg, sjöfart och lastbil.

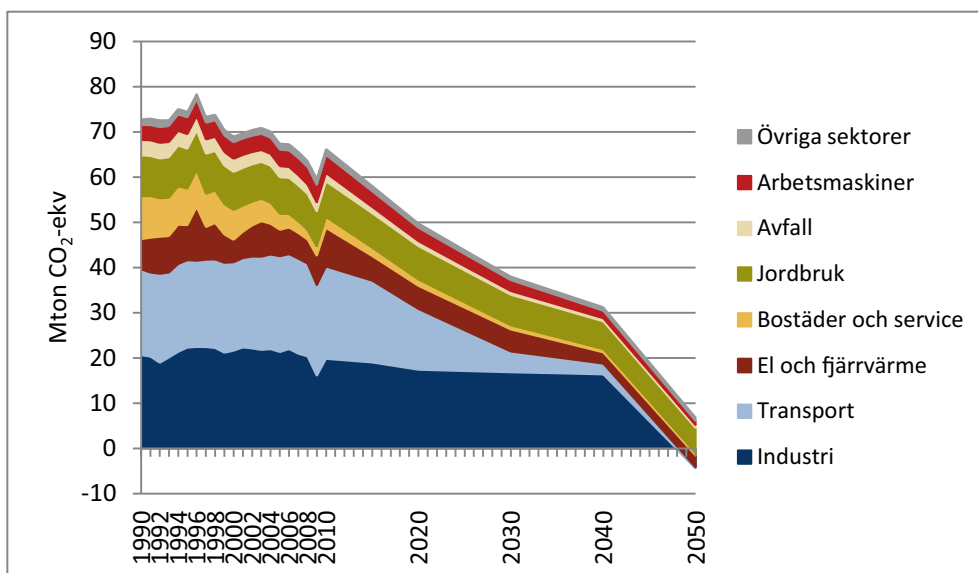
I målsceariot minskar transporternas utsläpp i snabb takt till 2030. Det beror på att användningen av fossila bränslen minskar så att det nationella målet om en fossiloberoende fordonsflotta, som Trafikverket har tolkat det, nås till 2030. Utsläppen från inrikes flyg och sjöfart samt fiske antas minska till 2050 till följd av en övergång till förnybara bränslen. Även utsläppen från arbetsmaskiner minskar med ökad energieffektivisering och övergång till förnybara bränslen. Om de beskrivna åtgärderna genomförs återstår 2050 ungefär 20 procent av dagens behov av flytande bränslen. Det motsvarar ca 18 TWh och bör kunna täckas av hållbara förnybara drivmedel.

² Bioenergianvändningen ökar med 60 procent i målscearierna jämfört med dagens nivåer. Sammanlagt uppgår användningen till omkring 170 TWh i målscearierna, varav ca 85–90 TWh används inom industrin, ca 20 TWh är biodrivmedel, ca 50 TWh är för el- och fjärrvärmeproduktion medan drygt 10 TWh används i bostads- och servicesektorn. Den kraftiga bioenergiökningen är nära kopplad till den antagna produktionsutvecklingen inom massaindustrin men användningen ökar även inom transportsektorn.

Utsläppen från industrins förbränning kan minska genom effektivare energianvändning och ersättning av fossila bränslen med biobränslen och el. En övergång till biobaserade råvaror kan minska processutsläppen i kemiindustrin och i raffinaderierna.

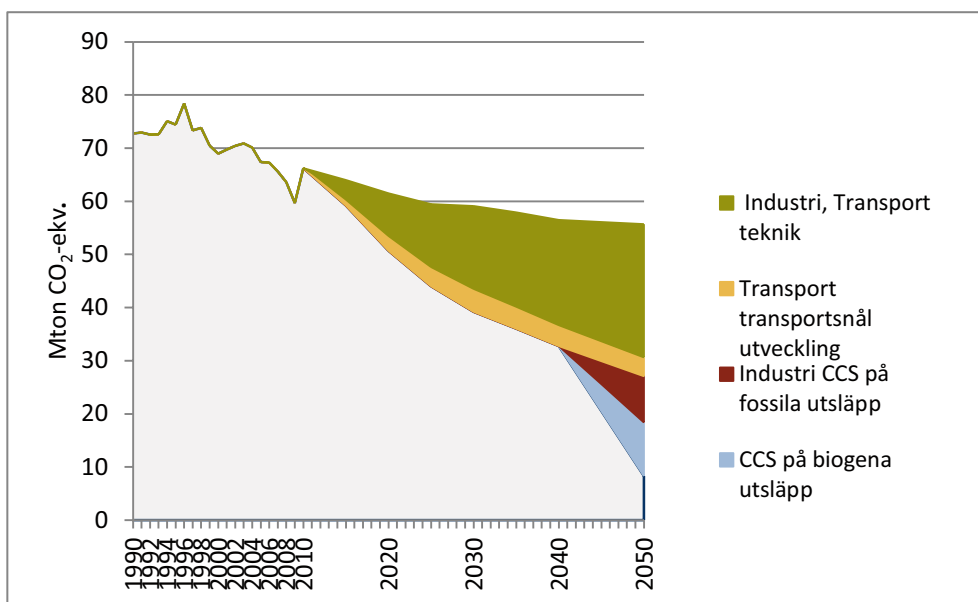
Svensk industri har i jämförelse med många andra länder en hög andel processrelaterade utsläpp. Industrin är en relativt heterogen sektor med många slags processer där potentialer och kostnader för att minska utsläppen varierar. Industrins processutsläpp är mer komplicerade att minska jämfört med utsläpp från förbränning inom industrin och jämfört med åtgärder i andra sektorer. För att nå nära nollutsläpp behövs teknik som i dag befinner sig långt från marknadsintroduktion, till exempel helt ny processteknik för stålframställning och nya råvaror till cementindustrin. CCS-teknik på befintliga anläggningar inom järn- och stålindustrin bedöms inte kunna nå lika långt i utsläppsminskning, som för nyetablerade anläggningar. I cementindustrin kan CCS-teknik i kombination med bränsleskiftet, sänka utsläppen till mycket låga, tom. negativa, nivåer. I målscenariot antas att det är tekniskt och ekonomiskt möjligt att avskilja, transportera och lagra koldioxid (CCS) från svenska punktkällor. I de processer och branscher som bedöms ha störst möjligheter att använda tekniken antas den introduceras först närmare 2050. På biogena koldioxidutsläpp antar vi att investeringar i CCS-teknik görs på svartlutsförgasning inom skogsindustrin (framtida bioraffinaderier) samt i cementindustrin. CCS-teknik på biogena utsläpp antas i scenariot ge tio miljoner ton "negativa" utsläpp.

I jordbrukssektorn antas åtgärder för att minska utsläppen från jordbruksproduktion samt köttkonsumtion ingå. Åtgärder i produktionen är till exempel att öka rötningen av stallgödsel och att återföra organogen mark till våtmark.



Figur 4. Målscenariot 1. Totala och sektorsvisa utsläppsminskande banor mot 2050 med utfasning av fossila bränslen i industri och transporter, CCS på fossila bränslen i industrin, teknik och transportsnålt samhälle för transporter och åtgärder i jordbrukssektorn på produktion och konsumtion. CCS-teknik på biogena utsläpp ger "negativa" utsläpp.

Enligt målskenario 1 skulle det vara möjligt att minska utsläppen till cirka tio miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2050. Fram till 2030 kan utsläppen minska främst inom transportsektorn och därefter inom både transportsektorn och industrin.



Figur 5. Olika åtgärders bidrag till utsläppsminskningar i målskenario 1.

3.2.1.2 SCENARIO MED HÖGRE ELEFTERFRÅGAN OCH ALTERNATIV PROCESSTEKNIK I JÄRN OCH STÅLINDUSTRIN (MÅLSCENARIO 2)

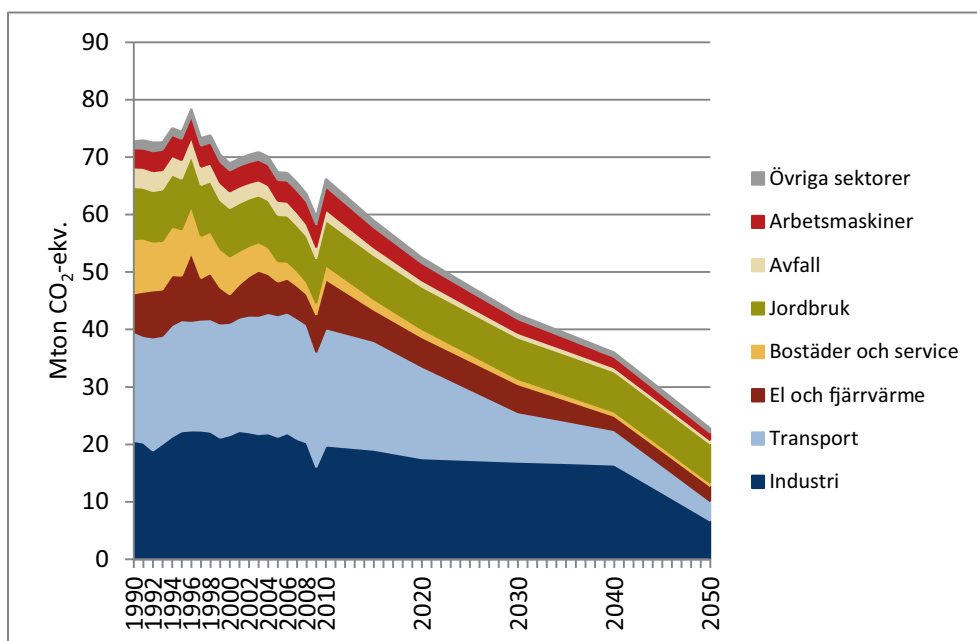
Vi har även analyserat hur ett högre elbehov för användarsektorerna i energisektorn och hur högre elproduktion kan påverka utsläppen. Koldioxidinfångning antas inte få något genomslag varken på fossila eller biogena processutsläpp i detta scenario. I bostäder och lokaler antas ingen ökad effektivisering av energianvändningen jämfört med referensscenariots resultat.

Det högre elbehovet ger något högre utsläpp år 2050, jämfört med målskenario 1, men framförallt påverkar det elproduktionens nivå och sammansättning. Med högre efterfrågan stiger elpriset vilket ökar lönsamheten att producera el. Det är framför allt vindkraft och biobränslebaserad elproduktion som ökar. Elöverskottet för export minskar.

Det finns ett samband mellan den svenska elanvändningen och utsläppen av växthusgaser i det nordeuropeiska elsystemet. Den högre elanvändningen balanseras av mer produktion både från förnybara alternativ och från fossilbaserad produktion i Nordeuropa. Effekten på utsläppen beror på kostnader för att ställa om det nordeuropeiska elsystemet samt om och när CCS-teknik är kommersialiserad för att hinna ställa om fossilbaserad elproduktion till låga utsläpp.

Industrin antas konvertera till el för att minska förbränningsutsläppen och processutsläppen. Att ersätta fossila bränslen med el förutsätter koldioxidfri el om utsläppen ska minska. Tillgången på el och effektivisering av elanvändningen i andra sektorer får därför också betydelse för industrins omställning. I järn- och stålindustrin används processlösningar baserade på el, främst vätgas/elektrotwinning. Utsläppen i industrin minskar med 70 procent till 2050 jämfört med idag och främst efter år 2040. Utan elektrotwinning stannar utsläppsminskningen på 20–30 procent från industrin.

De totala utsläppen minskar ca 70 procent till 2050 jämfört med 1990. Utsläppen som finns kvar är huvudsakligen metan och lustgasutsläpp från produktion av jordbruksprodukter samt från industrins processutsläpp.



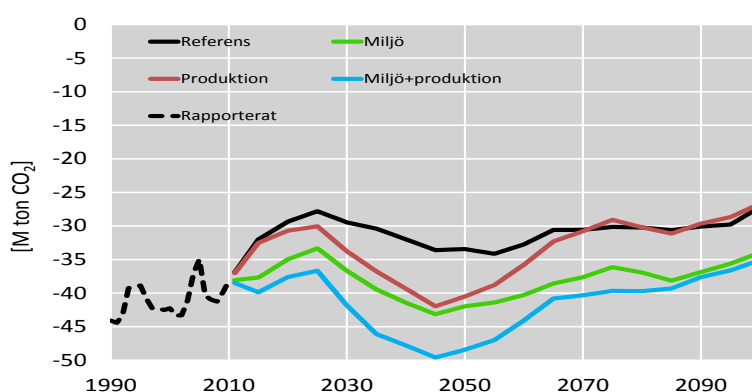
Figur 6. Totala och sektorsvisa utsläppsminskande banor mot 2050 med högre elbehov och utan koldioxidinfångning jämfört med målskenario 1. I industrin ingår åtgärder som minskar förbränningsutsläpp och alternativ teknik i järn och stålindustrin.

3.2.2 Markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF)

Vi har i ett separat scenarioarbete analyserat hur den svenska skogen skulle kunna utvecklas. I analysen har även ingått hur användningen av skogsprodukter för att ersätta fossila produkter påverkar utvecklingen av nettoupptaget av koldioxid. Scenarierna är framtagna i ett tidigare uppdrag, för att beräkna skogens virkestillväxt som följd av ökad miljöhänsyn i skogsbruket respektive av produktionshöjande åtgärder. Vi har analyserat hur dessa LULUCF-scenarier kan påverka skogens klimatnytta till 2050. Med klimatnytta menar vi en kombination av ökad kolsänka, ersättning av fossil energi och att trä ersätter mer koldioxid-intensiva produkter som järn, stål och cement.

Våra slutsatser och förslag för hur Skogs- och markanvändningssektorn skulle kunna bidra till att nå nettonollvisionen baseras på beräkningarna och den analyserade klimatnyttan av olika typer av åtgärder i scenarierna men scenarierna i sig speglar inte effekterna av våra förslag.

Figur 7 visar beräknad utveckling för nettoupptag av koldioxid i skogsbruket under perioden 1990–2100. Figuren innehåller ett referensscenario och tre olika nationella scenarier. Scenarierna är utformade för att studera den sammanlagda effekten av skogstillväxt och kollagerförändringar av en mängd olika åtgärder. Skogsbruk med växande skog har störst betydelse för utvecklingen av det totala nettoupptaget i Skogs- och markanvändningssektorn.



Figur 7. Nettoupptag (–) för aktiviteten skogsbruk till år 2100 för fyra alternativa nationella utvecklingsscenarier. Observera att figuren endast redovisar aktiviteten skogsbruk (inte hela Skogs- och markanvändningssektorn) och att inlagring av kol i olika produktkategorier inte är inkluderad.

I scenariot med ökad miljöambition ökar nettoupptaget av koldioxid i aktiviteten skogsbruk med cirka nio miljoner ton koldioxid jämfört med prognosticerat referensscenario, ingår bl a nybildning av naturreservat och hänsynsmark på produktiv skogsmark med två miljoner hektar. Produktionshöjande åtgärder som bl.a. omfattar skogsplantering på nedlagd åkermark, aktivare skogsförnygring, aktivare markbearbetning, intensivare skogsgödsling och ökad plantering av Contortatall kan öka skogens nettoupptag med cirka sju miljoner ton koldioxid jämfört med referensscenariot. Kombineras ökade miljöambitioner för vissa marker med tillväxthöjande åtgärder på andra marker kan nettoupptaget öka med cirka 15 miljoner ton koldioxid till 2050 jämfört med referensscenariot. Åtgärderna bidrar till ett ökat nettoupptag i skogs- och markanvändningssektorn fram till år 2050. Effekten av produktionshöjande åtgärder avtar dock bortom år 2050, jämfört med referensscenariot, och upphör 2070 när skogen där tillväxthöjande åtgärder genomförts börjar avverkas. Minskad avverkning med tio procent eller om skogsråvaran används till mer långlivade träprodukter, kan öka nettoupptaget med ca 20 miljoner ton jämfört med referensscenariot. Ökar däremot avverkningen med tio procent, och användningen av träprodukter förblir oförändrad, kan nettoupptaget minska med tio miljoner ton koldioxid.

Scenarioanalyserna visar hur mycket kolsänkan kan öka till år 2050 jämfört med referensscenariot. Den högsta potentialen nås genom en kraftig ökning av skyddad skogsareal, omfattande tillväxthöjande åtgärder på andra marker samt omfördelning av skogsråvaran mot mer långlivande träprodukter. Det sistnämnda är en omställning som i praktiken avgörs av marknadens efterfrågan. Vissa tillväxthöjande åtgärder har stora negativa konsekvenser på andra miljömål.

Ökad avsättning av skyddad skog har negativa konsekvenser för råvaruförsörjningen och därmed för skogsindustrin och för tillgången på bioråvara som kan ersätta koldioxidintensiva material. Resultaten illustrerar också att nettoupptaget kan minska om skogsbruk och bioenergiuttag inte tar hänsyn till att bevara kolsänkan.

3.3 Hur visionen om nettonollutsläpp kan nås

Visionen att Sverige år 2050 har en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning utan några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären presenterar regeringen i proposition ”En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat” (prop 2008/09:162). Nollvisionen utgår från tvågradersmålet samt ambitionen att stabilisera koncentration i atmosfären av växthusgaser till 400 ppm koldioxid-ekvivalenter.

Visionen om inga nettoutsläpp kan nås genom;

1. Betydande utsläppsminskningar i Sverige.
2. Ökad kolsänka, ökat nettoupptag av koldioxid i skogs- och markanvändningssektorn.
3. Investeringar i minskade utsläpp utomlands genom inköp av utsläppsrätter från internationella marknader

För att klara tvågradersmålet är EU:s ståndpunkt att den industrialiserade delen av världen ska ta på sig åtaganden om utsläppsminskningar med 80–95 procent mellan 1990 och 2050. Det är också utgångspunkten för den svenska klimatpolitiken. Till 2050 måste alla regioner i världen minska sina utsläpp till i genomsnitt 2 ton koldioxidekvivalenter (CO₂e) per capita. Det krävs för att världen ska ligga på en utsläppsbana som kan stabilisera den globala medeltemperaturökningen till under två grader på lång sikt. En minskning till 2 ton CO₂e per capita i EU innebär att EU:s utsläpp måste minska med mer än 80 procent mellan 1990 och 2050.

Visionen om inga nettoutsläpp bör inte gälla isolerat för år 2050. Det är de ackumulerade utsläppen av växthusgaser som ger upphov till klimatförändringarna. Det är lika viktigt att begränsa de årliga utsläppen för hela perioden till 2050 som år 2050. Sverige borde därför även formulera en ambition för hur landets åtaganden om utsläppsminskningar bör utvecklas på vägen från idag till 2050.

Avsnitt 3.3 bygger på bilaga 5
Visionen om nettonollutsläpp i Sverige

3.3.1 Alternativ 1: Visionen nås med utsläppsminskningar i Sverige och ökad kolsänka

Enligt uppdraget ska vi redovisa två alternativa beräkningar för att uppnå visionen om inga nettoutsläpp till atmosfären. Det ena alternativet innebär att hela minskningen sker i Sverige. I det andra alternativet ingår även möjligheten att använda internationella marknader för utsläppshandel. I båda alternativen beaktas vad en ökad kolsänka från skogs- och markanvändningsektorn kan bidra med.

Oavsett om internationella växthusgasmarknader utnyttjas eller ej, så är betydande utsläppsminskningar i Sverige grundläggande för att nå visionen om inga nettoutsläpp. En omställning av infrastruktur och energisystem ger en långsiktig utveckling mot varaktigt låga utsläpp av växthusgaser. Omställningen behövs för att skapa förutsättningar för att utsläppen ska kunna minska till under ett ton per capita vid seklets slut. Det är vad som krävs enligt vetenskapliga bedömningar för att begränsa ökningen av den globala medeltemperaturen till under två grader jämfört med förindustriell nivå.

När målscenario 1 med utsläpp på tio miljoner ton CO₂e, det lägsta utsläppsscenariot, kombineras med åtgärder för att öka kolsänkan kan nettoutsläpp eventuellt nås utan köp av utsläppsrätter på en internationell växthusgasmarknad.

Målscenario 1 förutsätter att industrins användning av fossila bränslen fasas ut samtidigt som koldioxidinfångning med CCS-teknik, eller andra nya processtekniker utan växthusgasutsläpp används i järn- och stålindustrin. Dessutom förutsätts att ”negativa” utsläpp åstadkoms med CCS-teknik även på bioraffinaderier, inom skogsindustrin och inom mineralindustrin. Elfordonen har fått genombrott och samhället planeras transportsnålt.

En ökad kolsänka kan eventuellt kompensera kvarvarande utsläpp, förutsatt att ytterligare styrmedel införs.

Hur Sverige kommer att kunna tillgodoräkna sig en ökad kolsänka, under framtida internationella klimatavtal, beror dock på hur kolsänkor ska bokföras i ett sådant avtal. I klimatförhandlingarna i Durban 2010 togs beslut om bokföringsregler för utsläpp och upptag från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF). De gäller enbart under Kyotoprotokollets andra åtagandeperiod 2013–2017 (eventuellt till 2020). Vilka bokföringsregler som kommer att gälla för det klimatavtal som ska förhandlas fram till 2015, och som ska gälla från 2020, är oklart, se faktaruta.

Vi anser att de bokföringsregler som kommer att gälla i ett globalt klimatavtal från 2020 bör användas för att beräkna bidraget från nettoupptag i skogs- och markanvändningssektorn (LULUCF) till visionen om inga nettoutsläpp till atmosfären år 2050.

De åtgärder som vi bedömer kan införas för att öka kolsänkan, utan betydande negativa konsekvenser för andra samhällsmål, kan enligt scenarioberäkningarna, och våra styrmedelsförslag se avsnitt 4.1.9, bidra med allt från noll till fem–tio miljoner ton koldioxid ökat nettoupptag år 2050. Nivån fem–tio miljoner ton gäller vid jämförelse med referensscenariot som baseras

på dagens politik och skogsskötselmetoder. Nivån noll miljoner ton kan i bästa fall nås vid en jämförelse med 1990 års nettoupptag. Förutom osäkerheter att mäta skogens kolflöden är framtida nettoupptag mycket beroende av avverkningsnivåer och påverkas av stormfrekvensaktivitet, skogsbränder och insektsangrepp som kan följa av klimatförändringen. Det är alltså osäkert om åtgärderna att öka nettoupptagen ger det utfall som beräknats.

FAKTARUTA

Bokföringsalternativ i klimatförhandlingarna:

1. Skogsbrukets nettoupptag jämförs med ett prognosticerat referensscenario.
En begränsning som inkluderats i reglerna för Kyotoprotokollets andra åtagandeperiod är att bokförd ökning inte får överstiga 3,5 procent av 1990 års utsläpp.
2. Skogsbrukets nettoupptag jämförs med nettoupptaget år 1990, eventuellt med samma begränsning som i alternativ 1.
3. Skogsbrukets nettoupptag bokförs till 15 procent av det årliga nettoupptaget.

3.3.2 Alternativ 2: Nettonollvision med utnyttjande av internationell växthusgasmarknad

Att helt förlita sig på att ny teknik kommer att implementeras i rätt tid i industrin och att energianvändningen närmar sig nollutsläpp, samtidigt som åtgärder i skogs- och markanvändningssektorn ger beräknade resultat, är en osäker grund i en politik för inga nettoutsläpp till atmosfären. Att minska utsläppen till en nivå som till exempel motsvarar 20 miljoner ton koldioxidekvivalenter (ca 2 ton CO₂e per capita), som i målscenario 2 och och som i varianter av målscenario 1 utan CCS teknik (se bilaga 6), kräver även det omfattande omställningar och utveckling av idag känd men inte kommersialiserad teknik för transporter och industriella processer. För att öka sannolikheten att nettoupptaget i skogs- och markanvändningssektorn utvecklas bättre än i referensscenariot är det viktigt att ett ökat upptag av koldioxid ges incitament.

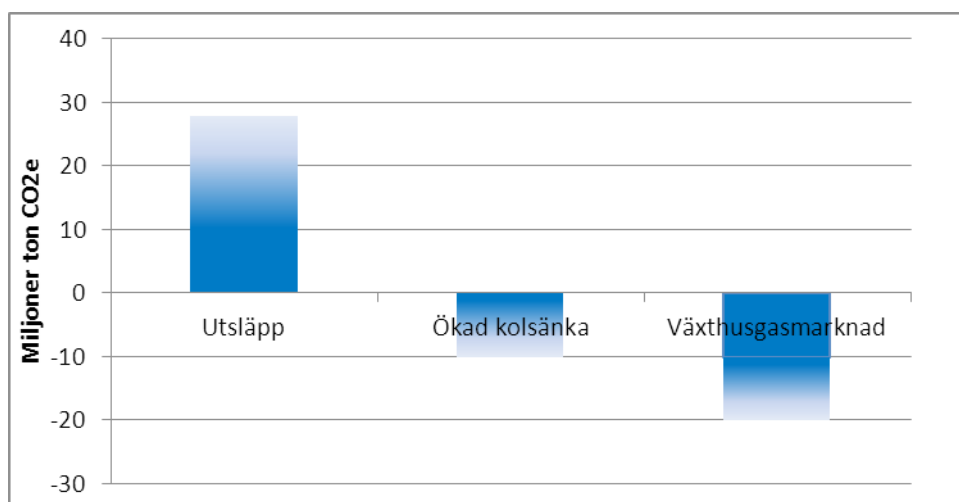
Ett ökat nettoupptag har dock till viss del en annan karaktär än utsläppsminskningar. För det första är beräkningar av förändringar i skogens kolförråd behäftade med relativt stora osäkerheter³. För det andra är ett ökat upptag av koldioxid temporärt genom att det inte kan fortgå under en lång följd av år. På sikt kommer en jämvikt uppstå mellan utsläpp och upptag. En ytterligare osäkerhet är vilka bokföringsregler som kommer att gälla i ett globalt klimatavtal.

Om minskade utsläpp till två ton koldioxidekvivalenter per capita år 2050 i Sverige adderas med vad skogs- och markanvändningssektorn eventuellt kan bidra med i ökad kolsänka utan betydande negativa konsekvenser på andra samhällsmål (0–10 miljoner ton), återstår fortfarande 10–20 miljoner ton koldioxidekvivalenter för att nå visionen om inga nettoutsläpp till atmosfären.

³ Mätosäkerheterna gör t ex att det uppmätta utsläppet och upptaget av koldioxid i skog och mark varierar år från år. Utvecklingen i Skogs- och markanvändningssektorn redovisas därför istället som ett medelvärde över en längre tidsperiod.

Investeringar i andra länder, via internationell utsläppshandel, kan då bli nödvändiga. Hur mycket Sverige bör investera i globala utsläppsreduktioner genom utnyttjande av internationella växthusgasmarknader beror bl.a. på hur priserna på växthusgasmarknaden och marginalkostnaderna för åtgärder i Sverige kommer att utvecklas till 2050. Den analys vi gjort av hur internationella växthusgasmarknader kan utvecklas bygger i första hand på ett globalt agerande, där världens länder gemensamt agerar i linje med tvågradersmålet. I andra hand ett fragmenterat agerande, där endast EU går framåt med ambitiösa klimatåtgärder. Vid ett globalt agerande i linje med tvågradersmålet pekar studier på att priset på utsläppsrätter på den internationella växthusgasmarknaden kommer att öka med tiden. Men, exakta prisbedömningar är mycket osäkra. Priserna beror i modellerna på hur kostnaderna för ny ännu inte kommersialiserad utsläppsminskande teknik utvecklas. I perioden till 2050 finns ekonomiska skäl för att fortsätta utveckla och utnyttja en internationell växthusgasmarknad, både inom EU och globalt. Kostnaderna för att minska utsläppen bedöms komma att successivt utjämnas mellan regioner och länder på väg mot 2050. Omfattningen av den internationella växthusgasmarknaden kommer därför på längre sikt sannolikt avta. Men växthusgasmarknaderna behövs för att ge flexibilitet i hur nettonollutsläpp ska kunna nås.

Vi bedömer att även det tredje elementet att minska utsläppen genom att utnyttja internationella växthusgasmarknader behöver ingå i en flexibel politik för att nå nettonollutsläpp. Vi kan dock idag inte säga vad som är den kostnadseffektiva mixen av dessa tre element för att nå nettonollutsläpp.



Figur 8. Nettonollutsläpp kan nås med tre kompletterande element. 1. Utsläppsreduktioner i Sverige, 2. Ökad kolsänka, 3. Utnyttja den internationella växthusgasmarknaden genom att investera i utsläppsreduktioner i andra länder. Variationen på färgstyrkan i staplarna visar intervall; för kvarvarande utsläpp i målscenarier, för bokföring av LULUCF med styrmedel för ökad kolsänka och för utnyttjande av växthusgasmarknad.

4 Styrmedel för att nå målet

4.1 Hur når vi målet?

4.1.1 En styrningsutmaning som sträcker sig längre än en mandatperiod

Om underlaget till färdplan och långsiktigheten i politiken

Den långsiktiga klimatvisionen behöver bli synlig i klimatpolitiken. Samhällets olika aktörer behöver transparenta, och långsiktiga spelregler för att ges en chans att väga in behovet att minska utsläppen till mycket låga nivåer, exempelvis när de fattar beslut om investeringar i teknik eller infrastruktur med lång livslängd.

Men det behöver samtidigt finnas en flexibilitet hos de styrmedel som tillämpas för att de långsiktiga målen ska kunna nås på ett kostnadseffektivt sätt. En styrmedelsstrategi för klimatmålen måste successivt utvärderas mot dynamiska effekter av den förda politiken och samhällets utveckling. Exempel på detta är att de faktiska kostnaderna för nya tekniker och människors preferenser förändras över tiden.

Det brukar påtalas att det behövs breda energiuppgörelser, framförallt om kärnkraftens roll i energisystemet. Vi menar att samma behov även finns för huvuddragen i den långsiktiga klimatpolitiken. Energi- och klimatfrågorna är också sammanlänkade i hög utsträckning. Klimatpolitiken har också tydliga kopplingar med en rad andra politikområden som finanspolitik, forsknings- och innovationspolitik, transportpolitik, bostadspolitik, jordbruks- och skogs- politik, och med flera olika områden inom miljöpolitiken. Klimatpolitiken behöver därför på ett tydligare sätt än idag bli en integrerad del i en rad politikområden.

I detta färdplansunderlag förs en mer övergripande diskussion kring styrmedel och flera av de förslag som pekas ut behöver konkretiseras ytterligare, särskilt de som vi menar behöver implementeras i närtid för att hinna få önskvärd effekt. Resonemangen i denna rapport behöver föras vidare och t ex utgöra en grund för det fortsatta arbetet med underlaget till Kontrollstation 2015.

Färdplanen mot målvisionen 2050 behöver också följas upp och utvärderas regelbundet, vid sidan av med den uppföljning som görs av utvecklingen mot klimatmålet 2020. Formerna för uppföljning och utvärdering av färdplanen behöver utvecklas mer i detalj. Vi ser bland annat ett behov av att det utvecklas olika typer av uppföljningsmått (indikatorer). Indikatorer som till exempel skulle kunna spegla hur de fortsatta insatserna för klimatinriktad teknikutveckling och samhällsbyggnad bör utvecklas. Som ett led i vidareutvecklingen av färdplanen ser vi också att det kommer att finnas behov av att formulera utsläppsmål för Sverige på vägen mot 2050 (t ex för år 2030 och 2040).

4.1.2 En långsiktig klimatstrategi kräver en mix av styrmedel

Omfattande åtgärder och omställningar behöver genomföras för att utsläppen ska kunna minska radikalt till 2050 även i Sverige, trots att vårt land jämfört med många andra länder ändå har ett relativt fördelaktigt utgångsläge. Omställningen ställer krav på såväl teknikutveckling, hållbart samhällsbyggande som

Avsnittet bygger på bilaga 7 Styrmedel för att nå nettonollutsläpp

beteendeförändringar för att den ska vara möjlig. Eftersom förutsättningarna för att minska utsläppen på ett effektivt sätt ser olika ut i olika delar av samhället behöver färdplanen omfatta styrmedel av flera typer.

Scenarierna i avsnitt 3, visar att det skulle kunna vara möjligt att minska utsläppen till mycket låga nivåer i alla sektorer utom i jordbrukssektorn i Sverige. Även nettoinlagringen av koldioxid i skog och mark skulle kunna ge visst bidrag till uppfyllandet av målvisionen.

För att det ska vara möjligt att minska utsläppen till mycket låga nivåer i transportsektorn och inom industrin krävs dock mycket omfattande teknikutveckling. Utvecklingen i transportsektorn bedöms även ställa krav på beteendeförändringar och förändringar av samhällsplaneringen.

Inköp av utsläppsrätter från internationella växthusgasmärknader kan enligt vår bedömning också behöva utgöra en komponent för att visionen till 2050 ska kunna nås på ett kostnadseffektivt och flexibelt sätt, se avsnitt 3.

Energi- och resurshushållning behöver genomsyra klimatstrategin eftersom konflikterna med andra miljömål och samhällsmål annars ökar. Kostnadseffektiva energieffektiviseringsåtgärder oavsett energislag är därför av stor vikt i alla sektorer.

Hur betydelsefull är energieffektivisering i en klimatfärdplan?

Allteftersom de fossila bränslena, under de kommande decennierna, fasas ut och ersätts med kolsnåla alternativ i transportsektorn, i våra bostäder och inom industrin, så minskar den direkta effekten på klimatgasutsläpp av de energieffektiviseringsåtgärder som genomförs.

Effekten av åtgärder som effektiviserar energianvändningen skiftar då från att leda till direkta utsläppsminskningar till att främst sänka kostnaderna för att genomföra klimatstrategin. De bidrar samtidigt också på ett gynnsamt sätt till uppfyllandet av andra samhällsmål, till exempel andra miljö kvalitetsmål.

Resonemanget förutsätter att energieffektiviseringsåtgärderna sammantaget kostar mindre än åtgärder på tillförselsidan, men också att styrmedlen är kostnadseffektiva.

Ett centralt element i den svenska färdplanen bör vara att utsläpp prissätts. Ett pris på utsläpp ger incitament för företag och hushåll att övergå till mindre utsläppsintensiva produktions- och konsumtionsval. För att skapa förutsättningar för en kostnadseffektiv omställning bör priset i princip sättas lika i alla sektorer. Avsteg från detta behöver göras, framförallt när vissa sektorer är utsatta för internationell konkurrens.

Men eftersom det samtidigt finns många omständigheter som förhindrar att samhällsekonomiskt effektiva åtgärder utvecklas och genomförs så räcker det inte enbart med att införa ett pris på utsläppen. När hushåll och företag gör val som är rationella ur ett individuellt eller företagsekonomiskt perspektiv, men som tillsammans inte ger ett samhällsekonomiskt optimalt utfall, brukar det beskrivas som ett marknadsmisslyckande. Ett marknadsmisslyckande kan motivera att det införs ytterligare styrmedel.

Styrmedel för forskning och innovation behöver också utgöra en av de bärande delarna i en långsiktig klimatstrategi. Ett av huvudskälen till att även

staten behöver satsa på klimatrelaterad teknisk utveckling är de s k över-spillningseffekter som finns för forskning och utveckling. Ny kunskap kan användas av flera aktörer till en låg kostnad, vilket gör att den enskilde ”innovationören” inte kan tillgodogöra sig alla fördelar av investeringar i forskning och utveckling men är ensam med riskerna. Detta gör i sin tur att företag har lägre incitament att satsa resurser på forskning och utveckling än vad som är samhällsekonomiskt motiverat. Satsningar på teknikutveckling kan öka utbudet av kolsnåla och effektiva tekniker på sikt. Dessa satsningar kan även ses som en försäkring mot att priserna för att minska utsläppen inte ska behöva bli alltför höga i framtiden. Styrmedlen behöver omfatta hela innovationssystemet från forskning, utveckling och demonstration till styrmedel för marknads-introduktion.

Ytterligare en viktig beståndsdel i en effektiv klimatstrategi är de styrmedel som behövs för att hushåll och företag saknar information om hur de egna åtgärdsalternativen ser ut. Styrmedelsbehovet kan också bero på att det finns ett överskott av valmöjligheter eller att investeringskostnaderna för klimatåtgärder är höga. På detta område kan till exempel informativa styrmedel, regleringar och finansieringsstyrmedel komplettera.

Särskilda styrmedel är också motiverade för att ge incitament till att genomföra de infrastrukturförändringar som kan krävas för en utveckling mot låga växthusgasutsläpp, bl a för att ge ny teknik möjlighet att få genomslag. Även i de befintliga beslutssystemen för infrastruktur- och fysisk planering behöver hänsyn till det långsiktiga klimatmålet integreras på ett effektivt sätt.

Ytterligare ett område där det är motiverat att använda andra styrmedel än ett direkt pris på utsläppen är när utsläppen är svåra att mäta med tillräcklig noggrannhet. Det här är typiskt för utsläppen och upptagen av växthusgaser i jord- och skogsbrukssektorerna där det också kan råda stora osäkerheter om de faktiska effekterna av olika åtgärder. Dessa sektorer utmärks dessutom av att aktörerna är många och av att utsläppen eller upptaget av växthusgas per företag ofta är små.

Dessutom behöver det finnas kunskap i samhället om klimatproblemets orsak och verkan och vad som krävs i form av åtgärder för att skapa en större insikt om skälen för de styrmedelsförändringar som införs.

Slutligen så behöver också färdplanen utvecklas med hänsyn till att det inte alltid är möjligt att på alla områden fullt ut införa den allra mest kostnadseffektiva klimatpolitiken. På många områden fattas besluten om styrmedelsförändringar på EU-nivå och Sverige har därmed en begränsad möjlighet att påverka besluten fullt ut i önskad riktning. För att det överhuvudtaget ska gå att komma överens när flera samhällsintressen är inblandade måste genomförbarhet och rättvisaspekter vara bärande principer.

4.1.3 Kostnadseffektiva styrmedel är utgångspunkten i regeringsuppdraget

Vår målsättning är att utsläppen mot 2050 ska minskas till så låga kostnader som möjligt. För att detta mål ska nås behöver, förutom att åtgärderna är kostnadseffektiva, också de styrmedel som används för att åtgärder ska komma till stånd vara kostnadseffektiva. Styrmedel är kostnadseffektiva

om det kan visas att inget annat styrmedel hade kunnat ge samma effekt till en lägre kostnad.

För en utveckling som befrämjar kostnadseffektivitet behöver en mix av styrmedel finnas på plats, både i form av ett pris på utsläppen och i form av kompletterande styrmedel för att överbrygga andra typer av marknadsmisslyckanden.

Det är naturligtvis mycket svårt att göra sådana bedömningar för så stora förändringar som krävs. För styrmedel som behöver införas inom de närmaste åren kan man dock göra vissa konsekvensanalyser. För mer utvecklade styrmedelsförslag behöver sådana analyser göras, ifall de inte redan finns.

Inom detta uppdrag har vi använt oss av en ansats där vi sett till såväl sektorsspecifika som sektorsövergripande förutsättningar för att nå klimatmålet. Vi har sedan koncentrerat oss på att identifiera vilka hinder i form av marknadsmisslyckanden som föreligger inom olika sektorer samt identifiera vilka förutsättningar och möjligheter som finns för att överbrygga dessa hinder. Sedan har vi tagit fram förslag på styrmedel för de identifierade områdena med stöd av befintliga analyser och de sektorsrapporter och underlag som tagits fram till detta uppdrag.

Förslagen till styrmedelsförändringar utgår från hur den befintliga styrningen ser ut och om denna beslutas på EU-nivå eller nationellt samt om det redan finns planer för hur denna styrning ska utvecklas. På en del områden är Sveriges omvärldsberoende stort. Särskilt måste marknadsvillkoren för konkurrensutsatt industri beaktas. Här behöver risken för koldioxidläckage hanteras och takten i hur styrmedlen kan skärpas påverkas av hur styrmedlen utvecklas även utanför EU.

De styrmedelsförändringar vi förordar har valts ut utifrån följande frågeställningar:

1. Hur stora är utsläppen som styrmedlet verkar mot?
2. Finns pris på utsläppen? Om ja, hur behöver det höjas för att bidra till utsläppsminskningen på längre sikt? Om nej, är det möjligt att införa?
3. Finns det andra marknadsmisslyckanden i sektorn/sektorerna som motiverar användandet av andra/ytterligare styrmedel?
4. Hur har dessa i så fall adresserats hittills?
5. Bedömer vi att utformningen av befintliga styrmedel kan skärpas på ett effektivt sätt (till låga kostnader med hög utsläppseffekt)?
6. Saknas styrmedel helt mot ett marknadsmisslyckande? Vilken typ av styrmedel skulle då kunna införas utifrån den aktuella marknaden och dess aktörer?
7. Finns samordningsvinster med andra politikområden? Kan styrmedlen inom dessa områden skärpas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt som samtidigt gynnar klimatstrategin?

Vi har i första hand inriktat oss på styrmedel som är riktade mot investeringar som har lång livslängd och/eller kräver ytterligare utveckling innan investeringen/åtgärden i fråga kan genomföras i stor skala.

Konsekvenserna av de styrmedelsförändringar vi lyfter fram utifrån dessa principer behöver analyseras mer i detalj. Analysen behöver då omfatta ett antal aspekter, varav kostnadseffektivitet är en. Andra aspekter är bland annat påverkan på konkurrensutsatta verksamheter och fördelningseffekter för både hushåll och företag.

4.1.4 Pris på utsläpp via utsläppshandel

Vid upprepade tillfällen har europeiska rådet och europaparlamentet slagit fast att handelssystemet är ett av de viktigaste styrmedlen för EU:s bidrag att nå de utsläppsminskningar som är nödvändiga för att temperaturökningen globalt ska understiga två grader. Det är en utgångspunkt även i detta färdplansunderlag.

Systemet har som främsta syfte att på ett kostnadseffektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser. För att handelssystemet med dess nuvarande omfattning ska kunna uppfylla sitt syfte även mot EU:s långsiktiga klimatmål behöver taket sänkas i en snabbare takt än den enligt utsläppshandelsdirektivet beslutade takten på 1,74 procent per år.

Särskilt för industrin men också inom el- och värmeproduktion, ser vi behov av samtidiga styrmedel för forskning och utveckling, demonstration och marknadsintroduktion. Vid en skärpning av taket riskerar priserna i handelssystemet annars bli mycket höga på sikt⁴.

I dag råder den motsatta situationen. Handelssystemet brottas med betydande problem då det inte ser ut att finnas något underskott på utsläppsrätter i förhållande till uppsatta mål 2020. Priserna är sedan 2011 också mycket låga i systemet, runt 9 euro/ton (7 öre/kg koldioxid).

Det är viktigt att skapa trovärdighet hos aktörerna för ett framtida högre utsläppsrättspris eftersom detta påverkar strategiska beslut om långsiktiga investeringar. Med nuvarande prisnivåer brister handelssystemet i sin förmåga att vid investeringar bidra till spridning av i dag tillgänglig koldioxidsnål teknik med lång livslängd.

De låga priserna påverkar också handelssystemets möjlighet att bidra till demonstration och marknadsintroduktion av ny ännu inte kommersialiserad teknik. För detta krävs dock även andra kompletterande styrmedel.

En skärpning av handelssystemet behöver också gå att förena med ambitionen att systemet inte ska bidra till att konkurrensutsatt industri flyttar sin verksamhet till länder utanför EU. Detta ställer krav på olika typer av skyddsåtgärder i systemet, t ex fri tilldelning av utsläppsrätter, när andra länder inte har infört motsvarande nivå på styrningen. Det finns samtidigt också en risk för att alltför omfattande skyddsåtgärder helt neutraliserar styreffekten gentemot den tunga industrin.

Kommissionen har under hösten 2012 påbörjat ett nytt arbete med analyser av hur handelssystemet skulle kunna förändras strukturellt. I analysen ingår en skärpning av de sk linjära faktorn, dvs en sänkning av taket i systemet.

⁴ Kommissionens egna modelleringar indikerar att priserna kan komma att bli flera kronor/kg koldioxid vid en mindre lyckosam teknikutveckling.

Om EU:s handelssystem skulle länkas till handelssystem i andra regioner behöver analysen omfatta utvecklingen på fler marknader. Det finns också andra alternativ med i bilden, t ex att systemet vidgas till att omfatta fler sektorer inom EU. Förslag om att införa ett prisgolv i systemet diskuteras också. Sverige äger inte rådighet över frågan. EU:s medlemsstater behöver tillsammans komma överens om en skärpning av systemet. Men Sverige har möjlighet att gå samman med andra EU-länder och tillsammans med dem driva på en utveckling mot att handelssystemet skärps på olika sätt.

De förslag som lagts fram hittills har mött omfattande motstånd från den tunga industrin inom EU och från enskilda medlemsländer främst pga riskerna för koldioxidläckage men också pga av att högre el- och fjärrvärmepriser till följd av handelssystemet bedöms påverka medlemsländers ekonomi negativt. Det kommer därför inte vara enkelt att få genomslag för en inriktning med skärpning av systemet.

Våra förslag:

Sverige bör verka för att taket i EU-ETS sänks i en snabbare takt än den nu beslutade detta bör ske snarast men senast 2020. Konsekvenserna av och formerna för en skärpning av systemet bör skyndsamt utredas. Effekter av att införa ett mål för handelssystemet till 2030 bör analyseras särskilt (i bilaga 11 till denna rapport redovisas resultat från några tidigare analyser).

Utredningen bör även omfatta andra förändringar av systemet, t ex genom länkning, prisgolv och pristak.

Hur incitament för koldioxidavskiljning och lagring för anläggningar som använder biobränsle kan utvecklas och kopplas till EU-ETS bör också utredas.

4.1.5 Koldioxidskatter

Koldioxidskatten har av regeringen pekats ut som det viktigaste styrmedlet i den svenska klimatstrategin för de utsläpp som inte omfattas av EU-ETS. Full koldioxidskatt tas dock bara ut på en begränsad del av utsläppen utanför EU-ETS. Det är drivmedel för vägtransport och fossila bränslen för uppvärmning av bostäder och lokaler som belastas med full koldioxidskatt. Nedsättningar gäller, av konkurrensskäl, för uppvärmningsbränslen inom industrin utanför den handlande sektorn och för viss drivmedelsanvändning i arbetsmaskiner inom gruvnäring samt jord- och skogsbruk. Bränslen som används för inrikes sjöfart är undantagna från koldioxidskatt. Utsläpp av metan och lustgas är inte beskattade. Drivmedel inom vägtransportsektorn står för en dominerande del av den beskattade volymen. Framtida förändringar av nivån på koldioxidskatten kommer främst medföra en priseffekt på drivmedel för vägtransporter och arbetsmaskiner eftersom fossilbränsleanvändningen är låg i övriga sektorer.

Den nu gällande inriktningen för koldioxidskattenivån i förhållande till det svenska klimatmålet till 2020, är att koldioxidskatten ”ska utvecklas, utöver den årliga justeringen enligt konsumentprisindex, i den omfattning och takt som,, ger den önskade minskningen av växthusgaser” (Klimatpropositionen 2008/2009).

Denna inriktning bör i princip kunna gälla även efter 2020 mot nettonollutsläpp 2050 och de mer specifika mål som på sikt kan komma att läggas fast för perioden 2020–2050. Hur mycket skatten kan behöva höjas beror bland annat på målnivåerna, hur fossilbränslepriserna utvecklas, om ny koldioxid-snål teknik kommer fram och hur konsumenternas preferenser förändras.

Inriktningen att särregler och nedsättningar av koldioxidskatten slopas på lång sikt kan fortsätta, dock med beaktande av koldioxidläckage som kan motivera avsteg från en enhetlig koldioxidbeskattning.

Styrmedel för att överbrygga andra typer av marknadsmisslyckanden är motiverade som komplement till skatten. Om ny fossilbränslefri teknik på sikt introduceras i stor omfattning även i transportsektorn kommer samtidigt en betydande skatteintäkt att försvinna. När nya betydligt energieffektivare fordon och farkoster introduceras kan även mer omfattande skattekyleffekter uppstå vilka kan behöva motverkas genom höjningar av skatter eller infrastrukturavgifter.

När koldioxidskatten tidigare höjdes i Sverige sänktes samtidigt energiskatten på drivmedel för vägtransporter. Det kan ses antingen som att priset på koldioxid i praktiken inte höjdes i sektorn, eller som att internaliseringen av andra externa effekter minskat till förmån för internalisering av klimatpåverkan.

Våra förslag:

Den nuvarande inriktningen i den svenska klimatstrategin, att koldioxidskatten ska utvecklas så att den ger den önskade utsläppsminskningen mot klimatmålet 2020 bör förlängas. Inriktningen bör gälla även efter 2020 mot nettonollutsläpp 2050 och de mer specifika mål som bör läggas fast under perioden 2020 till 2050 för att uppnå önskvärd långsiktig kostnadseffektivitet i åtgärderna.

Geografiskt differentierade infrastrukturavgifter för tunga lastbilar, samt på sikt även för lätta fordon, bör utredas.

4.1.6 Forskning och innovation

Stöd till forskning och innovation är av stor betydelse för att nå klimatmålet på ett effektivt sätt. Forskning inom flera vetenskapsområden krävs liksom forskning som går över traditionella vetenskapsgränser. Det går inte att se en exakt korrelation mellan mängden statliga medel som satsas på forskning och innovation och förutsättningarna att uppnå färdplansunderlagets mål.⁵ Dock bedöms statligt finansierad forskning ha en stor roll att spela vid en samhällsutmaning av den omfattning som underlaget till färdplan målar upp. Det finns ett behov av att globalt kraftigt öka satsningarna på forskning och utveckling för en omställning till en framtid med låga utsläpp av växthusgaser. Om Sverige vill ligga i framkant vad gäller satsningar på forskning och innovation inom

⁵ Bland annat på grund av den internationella karaktären av forskning och innovation.

området är det motiverat att ytterligare öka de årliga statliga satsningarna på forskning och innovation kring utsläppsminskningar.⁶

Vi anser också att Sverige bör arbeta för att en större del av EU:s gemensamma medel avsätts för klimatstrategisk forskning och stöd för demonstration av ur ett klimatomfattande strategiskt perspektiv viktiga anläggningar. Det har inte funnits resurser inom ramen för färdplanarbetet att göra en detaljerad prioritering av hur ökade resurser ska fördelas mellan olika forskningsområden. För detta behövs istället en särskild utredning.

Alla sektoriella innovationssystem ser inte likadana ut och en förståelse för dessa är viktig för att veta hur olika stöd ska utformas. Det är dock helt centralt att se till hela det svenska innovationssystemet eftersom det sker ett omfattande lärande och utveckling mellan olika system. Att definiera klimatpolitikens innovationssystem är omöjligt. Även tydligt avgränsade delsystem som t ex transportsystemet eller energiförsörjningssystemet påverkar och påverkas av andra delsystem. Dessutom fungerar olika former av stöd olika effektivt beroende på vilken teknikutvecklingsnivå systemen befinner sig. Visioner och strategier för forskning och utveckling behöver därför tas fram gemensamt av stat, näringsliv och andra aktörer för viktiga områden där sådana saknas.

Ett exempel på områden där sådana visioner och strategier har bedömts vara särskilt intressanta att utveckla är de olika sektorerna inom basindustrin, se nedan. Forskning och innovation i jordbruks- och transportsektorerna, kan också behöva prioriteras utifrån hur stora återstående växthusgasutsläpp sektorerna riskerar att svara för 2050.

Det behövs ytterligare arbete för att utveckla strategier för marknadsintroduktion av tekniker som står på gränsen till marknadsgenombrott. Om marknadens aktörer ska kunna göra storskaliga investeringar i ny tillgänglig teknik krävs att det finns ekonomiska förutsättningar och att riskerna är hanterbara. För att åstadkomma detta är en kombination av riktade satsningar och kraftiga, långsiktiga generella styrmedel avgörande. En viktig fråga i sammanhanget är hur man kan skapa lösningar som möjliggör för staten att bidra till finansiering av större demonstrationsprojekt utan att det blir problem med statliga budgetregler (anslagssparandet) och EU:s statsstödsregler.

I arbetet med sektorsvisa underlag i detta uppdrag har följande forskningsområden pekats ut som viktiga.

Färdplaner och demonstration av ny teknik inom industrin

Förutsättningarna för att ställa om till låga växthusgasutsläpp och en långsiktig hållbar produktion skiljer sig åt mellan olika industribranscher. Det kan

⁶ Ett räkneexempel: Om Sverige skulle vilja satsa lika stor andel av BNP på statligt finansierad forskning och utveckling för utsläppsminskningar som de länder som satsar mest skulle det motsvara ett årligt totalbelopp på i storleksordningen 2,4–2,8 miljarder kronor, att jämföra med de 1,7 miljarder kronor som Riksrevisionen bedömer satsas idag (Beräknat utifrån att de länder som satsar mest på forskning och utveckling i low-carbon teknik satsar 0,07–0,08 % av BNP (IEA, 2010). Beloppet kan jämföras med statens intäkter idag från koldioxid- och energiskatter motsvarande cirka 66 miljarder kronor.

därför finnas anledning att, i samarbete mellan det allmänna och näringslivet, utveckla branschvisa färdplaner, visioner och strategier för forskning och utveckling. Framförallt för branscher där sådana visioner saknas i dag. Det finns samtidigt också behov av att utveckla nya samarbetsytor mellan olika branscher och med nya aktörer, dvs. en bredare färdplansprocess.

Järn- och stål, gruv och mineralindustrin svarar för en mycket stor del av Sveriges utsläpp, utsläppen är koncentrerade till ett begränsat antal anläggningar i landet samtidigt som det är svårt att införa andra styrmedel i sektorerna utan att försämra konkurrenskraften. Detta gör att statliga satsningar på forskning och innovation kan vara särskilt strategiskt intressanta i dessa branscher. I andra viktiga branscher, t ex massa-pappersindustri och kemiindustri har det dessutom redan påbörjats ett visionsarbete. Demonstrationsprojekt där nya processlösningar utprovas inom industrin innebär ett stort risktagande och kan därför, inledningsvis, kräva omfattande stöd med offentliga medel.

Styrmedel för marknadsintroduktion behöver likaså utvecklas. En möjlig styrmedelsutveckling skulle kunna vara att de villkorslån som idag riktas mot energieffektivisering och förnybar energi utvecklas till att även omfatta utsläppsminskande teknik i industrin. Detta behöver utredas vidare.

Flera viktiga forskningsområden inom transportsektorn

- Transportsnålt samhälle: Det behövs bland annat kunskap om de fysiska strukturerna för ett transportsnålt samhälle. En viktig fråga är vilken politisk styrning och institutionell förändring som krävs för att nå dit?
- Energieffektiva fordon och arbetsmaskiner: Forskningen bör inriktas på delar där Sverige har goda möjligheter att stärka sin konkurrenskraft och där det samtidigt ger potential till att minska sektorns klimatpåverkan. Det handlar om utveckling av förbränningsmotor, hybriddrivlinor och elfordon (inklusive distribution av el till fordon) liksom delar som minskar färdmotståndet och transmissionsförluster.
- Förnybar energi: Som komplement till forskning kring och pilotanläggningar för andra och tredje generationens biodrivmedel behövs även riktade styrmedel och andra åtgärder för att stimulera utvecklingen.
- Överflyttning mellan trafikslag.

Kunskapsbehov inom jordbrukssektorn

Det finns stora osäkerheter om effekter på utsläppen av åtgärder i djurhållning och växtodling. För att kunna minska utsläppen från jordbruket är det viktigt med en god produktivitetsutveckling och bättre kunskap om effekterna av utsläppsminskande åtgärder. Därför behövs mer forskning om; hur växthusgasutsläppen från fodermältning och gödselhantering kan minskas, förädling av grödor och djur, teknikutveckling samt hur växthusgasflöden från organogen mark kan minimeras.

Hur påverkar olika bruksmetoder koldioxidflödena inom skogssektorn?

Mer stöd till kunskapsuppbyggnad om alternativa skogsbruksmetoder behövs för att kunna värdera deras klimatnytta bättre, alternativa metoder skulle potentiellt kunna minska markens koldioxidutsläpp. Längre omloppstider ger generellt ett högre kolförråd, men kan påverka tillgången till bioråvara negativt. Val av träslag påverkar också upptag i skog och mark, samt skogens potential att leverera bioenergi. Kontinuitetsskogsbruk har positiva värden för biodiversitet och anses av en del forskare också kunna minska en del av den koldioxidavgång som sker vid avverkning och markberedning vid trakt-hyggesbruk. Å andra sidan kan föryngringen och senare tillväxt försämrats. Kunskapen om skillnader i koldioxidflödena under en rotationsperiod för olika bruksmetoder är idag dålig. Behov av ökad kunskap gäller också koldioxidavgång från organogena marker (jordbruks- och skogsmark) effekter av ändrade bruksformer och hur konflikter med andra miljömål kan lösas. Återställning av utdikade organogena jordar (torvmarker) där produktiv skogsmark inte kunnat etableras (skogliga impediment) kan bidra till minskade markutsläpp av koldioxid. Kunskapen om åtgärdens effekt på relevanta marker i Sverige behöver öka.

Forskning inom el och värmeproduktion och byggnader kan påverka vilka systemeffekter en radikal utsläppsminskning leder till

Forskning inom dessa sektorer bedöms inte påverka de direkta växthusgasutsläppen i landet i samma utsträckning som i sektorerna ovan. Däremot kan den ge effekt på systemkostnaderna/effektiviteten i att uppnå låga utsläpp, positiva effekter på andra samhällsmål och på utsläppen av växthusgaser utanför Sveriges gränser.

Nyligen kom prop. 2012/2013:21 om Forskning och innovation för ett långsiktigt hållbart energisystem, där regeringen anger riktlinjer för de fortsatta insatserna kring forskning, demonstration och kommersialisering på energiområdet. Insatserna ska inriktas så att de kan bidra till uppfyllandet av uppställda energi- och klimatmål, den långsiktiga energi- och klimatpolitiken samt energirelaterade miljöpolitiska mål.

Våra förslag:

De statliga medlen till forskning och innovation inom klimatområdet med inriktning på åtgärder som stödjer en utveckling mot klimatvisionen 2050 bör öka.

Storleken på de ökade resurserna och en mer detaljerad prioritering mellan olika forskningsområden bör övervägas särskilt i samband med de färdplaner vi föreslår för den tunga industrin. I dessa överväganden bör pekas ut vilka teknikområden som har störst potential där befintliga styrmedel inte räcker till. De prioriteringar som lyfts fram i arbetet med detta färdplansunderlag bör utgöra en grund för utredningen.

Sverige bör verka för att en större del av EU:s gemensamma medel avsätts för klimatrelaterad forskning och stöd för demonstration av ur ett klimatmässigt strategiskt perspektiv viktiga anläggningar.

4.1.7 När koldioxidpriset inte resulterar i kostnadseffektiva åtgärder-reglering och information

I arbetet med uppdraget har vi i alla sektorsgenomgångar kunnat konstatera att privatpersoner och företag inte alltid har kunskap om möjliga åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser. Det kan också handla om att privatpersonen eller företaget inte alltid agerar rationellt ens från ett privatekonomiskt eller företagsekonomiskt perspektiv. En förklaring kan vara brist på tid och att antalet valmöjligheter kan vara många och svåröverskådliga.

I ekonomisk litteratur brukar ofta ökad information vara det styrmedel som föreslås för att minska omfattningen av den här typen av problem. Men det finns även de som anser att lagstiftning som gör mer energieffektiva och koldioxidsnåla alternativ till standard, är en mer effektiv väg. Inom EU och på andra marknader har produktstandarder som även ställer krav på energieffektivitet (främst ecodesigndirektivet) eller på sänkta koldioxidutsläpp (främst direktiv om nya personbilar och lätta lastbilar koldioxidutsläpp) kommit att tillämpas alltmer och omfatta allt fler produktområden. Även nya byggnader och byggnader som renoveras omfattas av minimikrav på energiprestanda. Byggnormerna preciseras i nationell lagstiftning.

Om kravställandet är utformat på ett teknikneutralt sätt och beslutas med en viss framförhållning kan det dessutom bidra till teknikutveckling. Exempel på en sådan utveckling finns både i EU-regelverket med krav på biltillverkarna om nya bilar genomsnittliga koldioxidutsläpp där en indikativ nivå till 2020 finns formulerad och i direktiv om hur byggnaders energiprestanda ska vidareutvecklas till 2020.

Kraftfull energieffektivisering av bilar och lastbilar utgör en betydande del av omställningen av transportsektorn enligt målscenarierna. Kostnaderna för ny effektivare teknik i form av tex elbilar och laddhybrider bedöms sjunka betydligt på längre sikt. Incitament för en sådan utveckling ges i Trafikverkets scenarier främst av en, med god framförhållning beslutad, stegvis skärpning av kraven på bilar och lastbilar koldioxidutsläpp även efter 2020. En liknande utveckling skulle även kunna initeras för arbetsmaskiner.

EU-reglerna om nära nollenergibyggnader, från 2020, är viktiga eftersom de kan bidra till att energisnåla hus byggs och energiprestandan vid renoveringar höjs i ett skede då det europeiska elsystemet ännu inte byggts om. Byggnader som klassificeras som näranollenergibyggnader i Sverige håller på att utvärderas. Därefter bör kraven på energihushållning i byggreglerna kunna revideras. Den nya nivån på kraven bör baseras på samhällsekonomiska analyser som i kalkylen även väger in bedömningar av hur koldioxidpriserna kan utvecklas på lång sikt.

De EU-gemensamma produktkraven kan även vid behov kompletteras med ytterligare nationella incitamentssystem. Detta gäller kanske främst inom transportsektorn.

Vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken ingår energi-, utsläpps-, och resurseffektiviseringsåtgärder som en integrerad del. Nya och befintliga stöd till energikartläggningar och införande av energiledningssystem bidrar också till spridning av kunskap om möjliga åtgärder. Dessa insatser behöver samordnas på ett effektivt sätt.

Det pågår ett energieffektiviseringsprogram som avslutas 2014. Programmet innehåller bland annat informativa styrmedel. Vid utvärdering av programmet och en kommande utredning om ett eventuellt nytt program bör klimateffekter ingå som en viktig komponent. Utbildning, energirådgivning och miljömärkning har en viktig roll att spela både när det gäller hushåll och små företag.

Våra förslag:

Sverige bör verka för att koldioxidkraven på nya bilar och lätta lastbilar utvecklas i flera steg både till 2020, 2025 och 2030. Koldioxidkrav behöver införas även på lastbilar och på sikt även på arbetsmaskiner. Det sistnämnda ställer krav på utveckling av provmetoder.

Ett nationellt incitamentssystem av typen bonus/ malus för registreringsskatt på bilar bör utredas. Behovet och kostnadseffektiviteten för ett sådant system relativt andra befintliga och planerade styrmedel behöver utredas.

Sverige bör driva på ett skyndsamt genomförande i EU av ecodesign-direktivet med en successiv revidering på alla produktområden, så att till exempel driftfel i lokaler effektiviseras.

Kraven på energihushållning i byggreglerna bör revideras. Den nya nivån på kraven bör baseras på samhällsekonomiska analyser som väger in långsiktiga bedömningar av koldioxidpriser.

4.1.8 Infrastrukturinvesteringar och samhällsplanering

Utvecklingen av den fysiska planeringen och infrastrukturen har stor betydelse för om utsläppen av växthusgaser ska kunna minskas på ett effektivt och hållbart sätt i framtiden eller inte. Utvecklingen av framtida transport- och energibehov påverkas i hög grad av den samhällsplanering som sker när översiktsplaner upprättas och av inriktningen på de nationella och regionala transportinfrastrukturplanerna. Val av lokalisering och utformning av ny bebyggelse, hur kommunikationerna planeras, samt att man skapar funktionsblandade stadsdelar som minskar resbehoven, är högst väsentliga för framtiden. Det gäller även samhällen som det svenska som redan genomgått en omfattande urbanisering.

Men det finns även andra typer av åtgärder som kan påverka behovet av transporter i den redan byggda miljön. Hur det redan befintliga gatuutrymmet används, för kollektivtrafik och cyklar eller för bilar, insatser för samordning av varudistribution etc. kan påverka redan på kort sikt. En utveckling mot en ökad transportsnålhet omfattar många olika delar. I begreppet inryms också sådant som e-handel som ersätter inköpsresor, IT-teknik som gör att vi kan slippa en del resor osv. I många fall handlar det inte om att transporter undviks utan att transportbehovet tillgodoses på ett mer energieffektivt sätt.

Vi har identifierat flera viktiga områden där beslut från den statliga nivån kan bidra till en transportsnål utveckling.

Eftersom resande och godstransporter alltmer sker utanför den egna kommunen så behöver bebyggelse-, transport- och översiktsplaneringen ske också på regional nivå, vilket inte är ett krav idag. Sverige har ingen

tydlig planeringshierarki, som en del andra länder, vilket gör det svårare att få genomslag för nationella mål på den lokala nivån. En nyckel är att den regionala nivån är med mer i planeringen.

Staten behöver också förmedla signaler om hur olika samhällsmål, inklusive klimatmålen, ska vägas samman i planeringen. I samhällsplaneringen vägs olika samhällsintressen mot varandra, varav klimat är ett. Klimateffekterna är globala och långsiktiga, vilket kan vara en anledning till att många kommuner har svårt att integrera klimatmålet i planeringsprocessen. Planer har hittills oftast baserats på framskrivningar av befintliga trender. De behöver istället ske utifrån målbilder där samhällets och transportsystemens mål är uppfyllda. Den totala tillgängligheten kan öka i målbilder där den egna bilen får mindre betydelse vilket uppvägs av förbättrad kollektivtrafik, främjande av cykel och gång, smartare citylogistik, och av IT-lösningar och annat som ersätter en betydande del av transportbehoven. Med sådana gemensamma målbilder där även klimatmålen nås, fås ett verktyg som kan bidra till att alla drar åt samma håll.

Förutom målbilder behövs generell metodutveckling som stärker kommunernas förmåga att ta hänsyn till nationella mål, som miljökvalitetsmålen. Planeringsverktygen behöver förbättras så att det blir ett bättre samspel mellan nationella, regionala och lokala planer. Plansamråd och miljöbedömning behöver integreras vilket kan leda till att t ex en översiktsplan kan innehålla tydliga ställningstaganden. Uppföljningen av översiktsplanen är också viktig för att detaljplanerna ska bli bra.

Många kommuner menar att man har begränsade resurser och erfarenheter för att i samhällsplaneringen beakta klimataspekterna i tillräcklig grad. Ett statligt ekonomiskt planeringsstöd till kommuner som kan uppvisa översiktsplaner som tydligt bidrar till att klimatmål nås, kan vara ett incitament.

Inför infrastrukturinvesteringar bör den s.k. fyrstegsprincipen alltid användas. I ett första steg analyseras om transportbehoven istället kan tillfredsställas på annat sätt. I steg två avgör man om redan befintlig infrastruktur kan användas mer effektivt, i steg tre analyseras om det kan räcka med begränsade ombyggnationer. Först i fjärde och sista hand ska ny infrastruktur byggas. Principen används inte i all planering i dag. Naturvårdsverket har i yttrande över Trafikverkets Kapacitetsutredning påpekat att det även kan finnas skäl att ompröva ännu icke påbörjade infrastrukturprojekt i gällande nationella transportplan där fyrstegsprincipen inte tillämpats fullt ut och där projekten leder till ökade transporter och högre samhällskostnader än om andra åtgärder hade vidtagits.

Trafikverket ansvarar för både planering och genomförande av stora delar av transportinfrastrukturen men får idag motstridiga signaler i uppdraget från regeringen när Trafikverket förväntas t.ex. bidra till ökad kapacitet på vägarna samtidigt som man ska bidra till att klimatmålen ska nås. Trafikverket behöver tydligare prioriteringsriktlinjer från regeringen.

För att säkerställa att infrastruktur inte byggs som låser våra möjligheter att nå klimatvisionen på ett effektivt sätt, föreslår vi att det snarast utreds hur samhällsplaneringen bättre kan fås att bidra till ett transportsnålt samhälle och till klimatvisionen. Det kan bli fråga om en eller flera utredningar.

Dessa behöver utgå från en analys av var de största problemen finns, i lagstiftningen eller i dess tillämpning. Vi pekar på några möjliga alternativ som bör utredas, t ex om länsstyrelserna kan ges rätt att överpröva detaljplaner som inte tagit klimathänsyn. Lagändringar som leder till regional planering bör ingå bland alternativen.

Våra förslag:

Trafikverket bör i sina direktiv inför regeringens och riksdagens infrastrukturbeslut få i uppdrag att samordna myndighetens planeringsunderlag för begränsad klimatpåverkan med infrastrukturplaneringen och belysa målkonflikter mellan ökad kapacitet på vägarna och att klimatmålet ska nås.

Ett tillfälligt och villkorat klimatplaneringsstöd till kommuner bör utredas hur liksom lagstiftningen (PBL, MB och annan lagstiftning) och dess tillämpning kan förbättras för att nå ett transportsnålt samhälle.

4.1.9 Styrmedel inom jordbruks- och skogssektorn

Förutsättningarna för att sätta pris på utsläppen av växthusgaser är sämre i jordbrukssektorn jämfört med många andra sektorer. Det beror på att utsläppen är diffusa till sin karaktär och kommer från ett stort antal, ofta ganska små, verksamhetsutövare. De är svåra att kvantifiera, övervaka och verifiera med någon större säkerhet. Dessa utsläpp bedöms därför inte som lämpliga att direkt ingå i ett utsläppshandelssystem eller bli föremål för direkt prissättning via en skatt. Avgränsade projekt skulle däremot i en framtid kunna ges incitament genom att de tilldelas krediter som kan handlas i handelssystemet inom EU. För att det ska bli verklighet behöver EU-systemet skärpas så att en efterfrågan uppstår och regler för att få utfärda krediter måste först beslutas av EU-kommissionen. Situationen med diffusa utsläpp är liknande inom skogsbruket där det i princip skulle kunna vara motiverat att kreditera den skogsägare, som genom sin skog ökar upptaget av koldioxid från atmosfären om det på ett säkert sätt gick att fastställa att så var fallet.

Istället för att direkt sätta pris på utsläppen skulle särskilt koldioxid-intensiva insatsvaror och jordbruksprodukter kunna prissättas. För bättre hushållning med handelsgödsel bedömer Jordbruksverket att ett system för inköpsrätter för handelsgödsel kan vara ett effektivt styrmedel som eventuellt kan utformas med små negativa konsekvenser för jordbruket, men detta behöver utredas närmare. En differentierad klimatskatt på kött är ett annat sätt att indirekt prissätta livsmedel som ger särskilt stora utsläpp i produktionen. Utformning och konsekvenser av dessa styrmedel behöver utredas mer i detalj.

En metanreduceringsersättning bör ges för rötning av stallgödsel till biogas. Men ersättningsnivån och geografisk differentiering bör utredas. Metanreduceringsersättning syftar till att korrigera för klimatpåverkan från metanutsläpp. Idag finns ett investeringsstöd för biogasproduktion från stallgödsel för att stödja kommersialisering av ny teknik. Dessa två styrmedel syftar till att korrigera för två olika externaliteter (metanreduktion respektive teknikutveckling/kommersialisering). Alternativa styrmedel som idag bedöms genomförbara beräknas ha signifikant sämre effektivitet.

Med de ökade energipriser som antagits till 2050 kan odling av energigrödor (t ex salix och rörflen) på åkermark bli ekonomiskt lönsamt. Det behövs lantbruksrådgivning om odling, skördetekniker och lönsamhet.

Sverige lever för närvarande inte upp till internationella åtaganden för skydd av skog och miljömålet Levande skogar bedöms inte nås till år 2020. Regeringen bör överväga att ge Sveaskog i uppdrag att överlåta ytterligare 450 000 hektar produktiva skogsmarker till staten för att användas som bytesmark för bildning av naturreservat. En ökad takt i bildningen av naturreservat på produktiv skogsmark skulle, förutom skydd av värdefulla naturvärden, också bidra till en ökad kolsänka. Ett alternativ till statlig bytesmark är att öka den statliga budgeten för inköp och ersättning för bildande av skogsreservat. Till år 2050 beräknas nybildning av 450 000 ha skogliga reservat kunna öka nettoupptaget med i ca 1,5 miljoner ton koldioxid (ca 3–4 ton CO₂/ha) per år. För att nå detta behöver den årliga bildningstakten öka med 60–70 procent jämfört med idag. Andra styrmedel som ökad slutavverkning eller frivilliga skydd av skog ger sämre uppfyllelse för miljömålet Levande skogar, ger inget varaktigt skydd och ökad kolsänka kan inte säkerställas på samma sätt som ett formellt skydd.

Det finns många möjligheter att med förbättrad tillämpningen av traditionella skogsskötselmetoder öka virkesproduktionen och koldioxidupptaget med små negativa effekter på andra miljömål. En ökad skogstillväxt ökar även potentialen för substitution av energiintensiva och växthusgasintensiva material samt fossil energi. Detta kan förbättras med;

- rådgivning/lagtillsyn i samband med förnygring,
- information/rådgivning om skogsplantering, ståndortsanpassning, röjning och gallring som rätt utförda normalt är lönsamt.

Beskogning av 400 000 ha nedlagd åkermark skulle kunna resultera i 4 miljoner ton ökat upptag av koldioxid år 2050 med fortsatt upptag bortom 2050. Efter avverkning bidrar beskogningen till att substituera bränslen och material. Effekterna på andra miljömål beror på vilket trädslag som planteras och var detta sker.

Våra förslag:

Möjligheterna att införa prissättning på insatsvaror i jordbrukssektorn som är särskilt utsläppsintensiva (handelsgödsel) eller på konsumtion av livsmedel som ger upphov till särskilt stora i utsläpp av växthusgaser (differentierad klimatskatt på kött) bör utredas.

Nivå och geografisk differentiering för en metangasredceringsersättning när stallgödsel rötas till biogas bör utredas.

Information och rådgivning för etablering av fleråriga energigrödor på jordbruksmark bör prioriteras för att utveckla marknaden.

Vi föreslår att regeringen bör utreda hur arealen skyddad skogsmark kan öka. De alternativ som bör studeras är att (i) ge Sveaskog i uppdrag att i uppdrag att överlåta produktiv skogsmark till staten för att användas som bytesmark vid bildandet av naturreservat eller (ii) att öka anslaget för inköp och intrångsersättning för naturreservatsbildning.

Ökad rådgivning/lagtillsyn bör införas i samband med föryngring samt rådgivning om ståndortsanpassning, röjning och gallring för att öka skogstillväxt och ökad kolsänka.

Rådgivning om skogsproduktion – dess lönsamhet och klimatnytta – bör prioriteras till lantbrukare som enbart har nedlagd jordbruksåkermark. Rådgivningen bör syfta till för att öka kunskapen och intresset för plantering av skog på jordbruksmark som har låga produktions-, natur-, kultur- och landskapsvärden.

4.1.10 Sammanfattande diskussion

I avsnitt 4.1.2 och 4.1.3 ovan diskuteras mer principiellt hur styrmedlen i den svenska färdplanen mot nettonollvisionen kan behöva utvecklas och vilka huvudtyper av omställningar de bör vara inriktade mot. I avsnitt 4.1.4–4.1.9 har vi därefter utvecklat styrmedelsprioriteringar både sektorsövergripande och mer sektorsspecifikt. Tabellen nedan ger en överblick över de framlyfta styrmedlen och är sorterad efter de huvudprioriteringar vi lyft upp vad gäller styrmedelsval och åtgärder.

Men följer de framlyfta styrmedlen verkligen de övergripande prioriteringar vi satt upp?

Inledningsvis prioriterar vi *åtgärder* i de sektorer där de största utsläppsminskningarna bedöms behöva ske (industri, transport). Vi lyfter även fram behovet av men också svårigheterna med att komma ned i utsläpp av metan och lustgas i jordbrukssektorn. Dessutom betonas åtgärder som kan bidra till nettoupptaget av kol i skog och mark (kolsänkan). Slutligen lyfts även behovet av att hushålla med energi oavsett energislag på ett kostnadseffektivt sätt upp som en viktig prioritering. Bland *styrmedlen* lyfter vi fram ett pris på utsläpp, ökad satsning på forskning och innovation, produktreglering och andra styrmedel för att överbrygga informationsmisslyckanden (och samtidigt ge incitament till kostnadseffektiv teknikutveckling), bättre integrering av klimatmål inom samhälls- och infrastrukturplanering samt särskilda styrmedel på områden med stora mätosäkerheter (inom jordbruks- och skogsbrukssektorn).

Vi kan konstatera att förslagen till styrmedelsprioriteringar ovan utgår från principen att alla sektorer bör omfattas av ett pris på utsläpp och att priset så långt möjligt bör sättas på samma nivå. Men vi har föreslagit alternativa vägar för prissättning inom jordbrukssektorn för vidare utredning. Om handelssystemet skärps kan priserna på längre sikt bli betydligt högre i systemet. Den skillnad som i dag finns mellan rådande koldioxidskattenivå utanför EU-ETS och priserna inom EU-ETS kan därmed bli mindre på längre sikt eftersom vi bedömer att koldioxidskattenivån utanför EU-ETS står sig väl mot 2020-målet. Men den utvecklingen är samtidigt i hög grad beroende av om det går att skärpa handelssystemet inom EU.

Ökade medel för forskning och innovation är framlyft bland prioriteringarna men här behövs ytterligare utredning både med avseende på hur stor en eventuell förstärkning skulle kunna vara och hur den i så fall bör fördelas mellan olika forskningsområden. Vi betonar särskilt behovet att förstärka insatserna för teknikutveckling inom basindustrin.

Vidareutveckling och skärpning av produktkrav på bilar, lätta lastbilar och arbetsmaskiner kan både bidra till utsläppsminskningar och energieffektivisering medan produktkrav inom ecodesigndirektivet i en del fall (elapparater) främst kan effektivisera användningen av kolsnål energi. Revidering av byggregler har samma effekt och har dessutom egenskapen att den påverkar investeringar och reinvesteringar med särskilt lång livslängd. Vår bedömning är att dessa styrmedelsskärpningar ger incitament för åtgärder (nya/utvecklade tekniker) som stegvis behöver introduceras både i en svensk utveckling mot nettonollutsläpp såväl som i en global och europeisk sådan (se även avsnitt 6.3 nedan om kostnadseffektiviteten i målscenarierna).

De framlyfta förslagen inom jordbruks- och skogssektorn illustrerar de svårigheter som finns att införa en enhetlig styrning via pris i dessa sektorer och bygger istället på de i dag befintliga styrsystemen med rådgivning och särskilda statliga insatser för områdesskydd. Styrningen är inriktad mot åtgärder som bedöms vara kostnadseffektiva i en utveckling mot låga utsläpp särskilt som det uppkommer synergier med andra miljömål som kan förbättra kostnadseffektiviteten av åtgärderna betydligt.

De framlyfta utredningsförslagen inom infrastruktur- och samhällsplanering syftar alla till att hitta nycklar till att det långsiktiga klimatmålet integreras på ett effektivt sätt i de befintliga beslutssystemen.

Tabell 1. Styrmedelsprioriteringar.

	Koldioxidpris i alla sektorer-	Förstärkta insatser för FOI (forskning, utveckling, demonstration och marknadsintroduktion.	Styrmedel för informations- och beteendereglerade misslyckanden	Förstärkt klimatinriktningen i infrastruktur och samhällsplanering	Styrmedel för ökat nettoupptag och inom jordbrukssektorn
Sänk utsläppen inom industrin	Skärpt EU ETS-inklusive andra förändringar utreds skyndsamt Skärpta koldioxidskatter mot mål 2020–2050. (gäller enbart non EU-ETS) Incitament för bio-CCS	Branschvisa färdplaner för innovationsutveckling Prioritera demonstration av ny teknik samt utred villkorslån för utsläppsminskande åtgärder	Vidareutveckling av ecodesigndirektivet		
Sänk utsläppen inom transportsektorn och från arbetsmaskiner	Skärpta koldioxidskatter mot mål 2020–2050. Utred geografiskt differentierade infrastrukturavgifter.	Transportsnålt samhälle, Energieffektiva fordon och arbetsmaskiner, Förnybara drivmedel, Överflyttning mellan transportslag	Skärpta EU-krav på bilar, lätta lastbilar, tunga fordon och arbetsmaskiner Utred ett bonus malus system	Utredplaneringsbidrag PBL obligatorisk tillämpning av fyrstegsprincipen målbilder samt prioriteringsinstruktion till Trafikverket.	

	Koldioxidpris i alla sektorer-	Förstärkta insatser för FOI (forskning, utveckling, demonstration och marknads-introduktion.	Styrmedel för informations- och beteendere-laterade misslyckanden	Förstärk klimatin-riktningen i infra-struktur och samhälls-planering	Styrmedel för ökat nettoupptag och inom jordbruks-sektorn
Sänk utsläppen inom jordbruket	Utred avgifter/skatt på handelsgödsel och köttkonsum-tion.	Prioritera forsk-nings kring hur växthusgasutsläp-pen från foder-smältning och gödselhantering kan minskas, förädling av grödor och djur, teknikutveckling, samt effekter av våtmarksanlägg-ningar på organo-gen mark.			Utred ersättning för minskad metanavgång jordbruk,
Öka nettouppta-get av kol i skog och mark		Prioritera forsk-nings om hur växthusgasflöden från organogen mark kan minime-ras samt forsk-nings om effekter på kolbalans av olika brukningsformer			Överväg ökade insatser för bildande av naturreservat Ge råd: om energiskogs-odling på jordbruks-mark och odling av skog på marker med låga värden
Kostnads-effektiva energi-effektivisering-såtgärder i alla sektorer	Eco design direktivet	Transportsnålt samhälle, Energieffektiva fordon och arbetsmaskiner, Överflyttning mellan transportslag	Eco designdirektivet Kraven på energihushåll-ning behöver revideras i byggreglerna	Utred planeringsbi-drag PBL obligato-risk tillämpning av fyrstegsprincipen, målbilder samt Prioriterings-instruktion till Trafikverket.	

När i tiden behöver styrmedlen skärpas?

Vår ansats är att föreslå styrmedel som behöver införas eller skärpas i steg inom en relativt snar framtid för att det ska finnas förutsättningar för att sänka utsläppen till nära noll till 2050. Förslagen är i flera fall beroende av ett EU-gemensamt agerande. Förslagen har inte preciserats i detalj och behöver utredas ytterligare. Vi har inte preciserat exakt när olika styrmedels-förändringar behöver finnas på plats. Men det finns ändå en tidsaxel som ser lite olika ut för olika styrmedel. Tabellen nedan försöker sammanfatta bilden i stort. Bilden baseras på hur utvecklingen ser ut i de scenarier som tagits fram i det här uppdraget.

Tabell 2. Åtgärder och styrmedel i målscenarierna- tidsaxel.

Sektor/ åtgärdsområde (Utsläppsminskning 2010–2050 / ökat nettoupptag)	2010–2020	2020–2030	2030–2040	2040–2050
Sänk utsläppen inom industrin (15–25 miljoner ton (–70–120%))	Ökade insatser för teknikutveckling inkl. demo Långsiktigt EU-ETS viktig signal	Ökade insatser för teknikutveckling inkl. demo- marknadsintroduktion –spridning ges incitament via pris genom skärpt EU-ETS	Ökade insatser för teknikutveckling inkl. demo- marknadsintroduktion, spridning ges Incitament via pris genom skärpt EU-ETS	Spridning av kolsnål teknik inom alla branscher Incitament via pris genom skärpt EU-ETS
Sänk utsläppen inom transportsektorn och från arbetsmaskiner (ca 20 miljoner ton (–70–95%))	Infrastruktur, samhällsplanering med klimathänsyn Utveckling av regelverk inklusive provmetoder Demo, marknadsintroduktion förnybara drivmedel/fordonsteknik	Infrastruktur, samhällsplanering med klimathänsyn Marknadsintroduktion Spridning förnybara drivmedel/fordonsteknik Skärpta fordonskrav 2020,2025,2030 höjd koldioxidskatt	Infrastruktur, samhällsplanering med klimathänsyn Spridning förnybara drivmedel/fordonsteknik ytterligare höjd koldioxidskatt	Infrastruktur, samhällsplanering med klimathänsyn Spridning förnybara drivmedel/fordonsteknik ytterligare höjd koldioxidskatt
Öka nettoupptaget av kol i skog och mark och sänk utsläppen av metan inom jordbruket (5–10 miljoner ton)	Nu för att hinna ge effekt till 2050	Behöver fortsätta	Behöver fortsätta	Behöver fortsätta
Kostnadseffektiva energieffektiviseringsåtgärder i alla sektorer	Åtgärderna kostnads-effektivast om de genomförs stegvis vid nyinvesteringar och reinvesteringar	Åtgärderna kostnads-effektivast om de genomförs stegvis	Åtgärderna kostnadseffektivast om de genomförs stegvis	Åtgärderna kostnadseffektivast om de genomförs stegvis

4.2 Lokalt och regionalt perspektiv

En mycket stor mängd åtgärder (ett hundratal) har kunnat identifieras i de regionala dialoger som länsstyrelserna fört inom ramen för detta uppdrag. I många fall har aktörerna sett ett positivt samband mellan klimatåtgärder och regionalt tillväxtarbete. Från dialogerna lyfts också fram att omställningen av energisystemet är inte bara en utmaning utan innebär samtidigt möjligheter att skapa nya jobb och företag när marknaderna för miljöprodukter växer. Både den regionala och den lokala nivåns aktörer kan och vill bidra till ett Sverige utan nettoutsläpp av växthusgaser. Detta kan göras inom nuvarande uppdrag och roller lokalt och regionalt. Sveriges kommuner har genom sin breda och omfattande verksamhet en nyckelroll i klimat- och energiarbetet. Kommunerna ansvarar för fysisk planering och annan samhällsplanering,

myndighetsutövning inom byggande och miljö samt avfallshantering, vatten och avlopp, gator och trafik mm. Många kommuner har också klimatstrategier.

Länsstyrelserna arbetar med att genomföra nationell politik inom många områden, vilket förutsätter bred samverkan med många olika aktörer. Länsstyrelsernas uppdrag på klimatområdet omfattar bl a att i regional samverkan vidareutveckla de regionala klimat- och energistrategierna och utarbeta åtgärdsprogram, stödja näringsliv och kommuner, arbeta för ökad utvinning av förnybar energi m m. Detta arbete behöver fortgå. Det den regionala nivån behöver från nationell nivå är i första hand långsiktiga beslut och att ekonomiska styrmedel stärks så att aktörerna vågar satsa på ny teknik, men även information och kommunikation som skapar insikt om klimatproblemet.

Vi bedömer att det regionala och lokala klimatarbetet över lag fungerar väl, men att samhällsplaneringen, särskilt fysisk planering för ett minskat transportbehov, behöver stärkas redan nu, eftersom den är strategiskt viktig för att klimatvisionen till 2050 ska kunna nås. Det finns också ett stort behov av statistik för uppföljning på lokal och regional nivå.

De strukturella förändringar som, från ett regionalt perspektiv sett, behöver prioriteras redan idag är samhällsplanering som minskar behovet av transporter, satsning på järnvägen, utbyggnad av fjärrvärme, att bygga och renovera befintlig bebyggelse med fokus på att minska effektbehov under de kallaste årstiderna samt att satsa på utbildning och vidareutbildning för att ha tillräcklig kompetens för att genomföra åtgärder och för att skapa acceptans för förändringarna.

De regionala dialogerna pekar på betydelsen av en väl fungerande och samordnad samhällsplanering och att konsumentperspektivet beaktas.

I princip alla län lyfter fram att det finns ett tydligt behov av en klimatsmart samhällsplanering med ett regionalt perspektiv. Detta återkommer som önskemål inom en rad olika områden såsom integrerad trafik- och bebyggelseplanering, inom vindkraft, biogas, fjärr-/spillvärme samt landsbygdsutveckling. Det behövs ett regionalt perspektiv i den kommunala planeringen för att skapa bland annat ett transportsnålare samhälle. Målbaserad planering genom t ex back-casting lyfts fram som nödvändig för att nå klimatvisionen. Detta till skillnad från reaktiv planering baserad på prognoser om t ex. förväntat transportarbete.

Länsstyrelserna framför också att ändrade konsumtionsmönster är av avgörande betydelse för att nå klimatvisionen och nå två-graders-målet globalt. Det krävs därför ökad information men också ekonomiska drivkrafter till en klimatsmart livsstil för enskilda individer.

4.3 Klimatkonsekvenser av beslut inom andra politikområden

Beslut inom andra politikområden än energipolitiken och miljöpolitiken påverkar också utsläpp av växthusgaser direkt eller indirekt. Det gäller t ex beslut inom finanspolitiken, näringspolitiken, jordbrukspolitiken och transportpolitiken. Även beslut inom t ex forskning, utbildning och regionalpolitik

påverkar utsläppen av växthusgaser. Klimateffekterna av olika beslut behöver beaktas inom alla politikområden.

Det är angeläget att identifiering, bedömning och beskrivning av miljökonsekvenser systematiskt kommer in i ett tidigt skede av den politiska processen. Många SOU:er skulle behöva redovisa förslagets konsekvenser i förhållande till visionen att Sverige inte har några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären år 2050. En metod för behovsbedömning bör tas fram som sällar fram i vilka propositioner och utredningar som det är angeläget att konsekvensanalysera på detta sätt. EU-kommissionen gör hållbarhetsbedömningar inför viktiga beslut om t ex nya direktiv och förordningar, vilket Europeiska revisionsrätten bedömer har varit effektivt i att stödja beslutsfattandet i EU. Motsvarande bedömningar på policynivå genomförs inte i Sverige.

De konsekvensutredningar, som myndigheter ska göra när de utfärdar föreskrifter och allmänna råd, har en tyngdpunkt på konsekvenser för företag. Naturvårdsverket föreslår att konsekvenser för företag och konsekvenser för miljö kan ges samma dignitet i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Vi föreslår att:

Den nationella politiken – i form av propositioner, statliga offentliga utredningar och skrivelser – bör miljö- och klimatbedömas. Detta kan införas antingen genom ändringar i miljöbalkens sjätte kapitel eller genom införande av hållbarhetsbedömningar.

5 Hållbar konsumtion och produktion

SCB:s beräkningar (bilaga 9) visar att de totala utsläppen av växthusgaser som orsakas av svensk konsumtion ligger på en relativt jämn nivå över perioden 2000–2008. Däremot har en omfördelning skett, utsläppen i Sverige minskar medan utsläppen utanför Sveriges gränser ökar.

Om utsläppen i andra länder sker i ett land eller en region, som står under något klimatåtagande behöver inte detta innebära något problem. I dagsläget är dock en stor andel av de globala växthusgasutsläppen inte reglerade i avtal. I och med att länder med stora utsläpp inte kommer att ta på sig åtaganden under en andra period av Kyotoprotokollet, kommer avtalet endast omfatta ca 12–13 procent av de globala växthusgasutsläppen från parterna.

Nuvarande konsumtionsmönster i Sverige orsakar ökande utsläpp av växthusgaser globalt och denna trend behöver brytas. Den svenska konsumtionen kan komma att fördubblas mellan 2005 och 2030 enligt 2008 års Långtidsutredning. Det är den privata konsumtionen som förväntas stå för ökningen.

Oavsett om utsläppen sker i Sverige eller utomlands behöver växthusgasutsläppen minskas till år 2050, från nuvarande tio ton till högst två ton koldioxidekvivalenter per person och år. Om denna minskning inte sker i de utvecklade länderna kommer de globala utsläppen på individnivå inte att kunna utjämnas globalt sett.

Hållbara och klimatsmarta konsumtionsmönster är av avgörande betydelse för att nå tvågradersmålet globalt. Det krävs därför ökad information, men också ekonomiska drivkrafter för mer klimatsmart livsstil.

Genom att successivt sträva efter att integrera klimat- och miljökostnader i priset på varor och tjänster kan den nationella färdplanen bidra till att skapa goda förutsättningar för utveckling, konsumtion och investeringar i tekniska system och produkter med låga växthusgasutsläpp. Vi kan konstatera att det främst är utsläppen från flygresor och köttkonsumtion som ökar och att det behövs åtgärder och styrmedel för att vända denna utveckling.

6 Konsekvensbedömning

Detta avsnitt baseras på bilaga 4. Strategier och färdplaner utanför Sverige och bilaga 11. Konsekvensbedömning

6.1 Uppdraget

Regeringen har i uppdraget efterfrågat att en bedömning av effekter som kan förutses på olika miljö- och samhällsmål ska redovisas på ett övergripande plan. Effekterna på investeringar och sysselsättning ska också redovisas (här kan internationella studier ge ett underlag), liksom en bedömning av om det finns verksamheter där krav på mycket låga utsläpp för just den verksamheten skulle få orimliga samhällseffekter.

Merparten av de förslag till styrmedel och åtgärder som förs fram i denna rapport kräver fortsatt utredning avseende utformning och konsekvensbedömning. Det har inte gjorts några detaljerade konsekvensbedömningar av enskilda förslag i denna utredning.

Effekterna på övriga miljösmål påverkas kraftigt av energianläggningars och transporters geografiska lokalisering och vilken teknik som används för omvandling och slutlig användning av energin. I de scenarier som tagits fram i färdplanerarbetet är detaljeringsgraden inte tillräcklig för att kunna göra en genomgripande analys av konsekvenserna på samtliga övriga miljösmål.

Expansionen av biobränslen, såväl i referens- som i målscenarierna⁷, är den faktor som leder till störst potentiella konflikter med övriga miljösmål, främst Levande skogar, Ingen övergödning och Ett rikt djur- och växtliv. Hantering av avverkningsrester och odling av grödor för biobränsleanvändning kan bidra såväl positivt som negativt till uppfyllelse av övriga miljösmål. Effekterna beror bland annat på var odlingarna lokaliseras. Odling av grödor för biobränsleanvändning kan, jämfört med dagens markanvändning, bidra såväl positivt som negativt till uppfyllelse av övriga miljösmål. Effekterna beror bland annat på hanteringsmetoder och var odlingarna lokaliseras.

En expansion av vindkraft kan påverka bullersituationen, fauna samt ha en visuell inverkan på landskapsbilden. Miljöaspekterna är huvudsakligen lokala till sin karaktär och beror på den exakta lokaliseringen av kraftverken. I modellresultaten till färdplansscenarierna ökar vindkraften relativt kraftigt på längre sikt och Sverige utvecklas till en stor nettoexportör av el. Ökningen sker redan i referensbanan med dagens styrmedel. Solkraft eller vågkraft kan, om teknikerna utvecklas mer gynnsamt än vad som antagits i modelleringen, potentiellt komma att minska trycket på vindkraftsexpansionen.

Strategier som minskar energianvändning och transportarbete leder generellt till mindre konflikter med andra miljösmål och ger ökade förutsättningar för att samtliga mål ska kunna nås samtidigt.

⁷ I målscenarierna ökar den sammanlagda biobränsleanvändningen från dagens ca 110 TWh till mellan 160–180 TWh. Även i referensbanan ökar biobränsleanvändningen. En stor del av expansionen beror av en antagen ökad tillväxt inom skogsindustrin (massa-pappersindustrin) tillsammans med att mängden skog för som är mogen för avverkning antas öka fram till 2050 jämfört med dagens situation. Scenarierna har inte tagit hänsyn till att delar av denna ökade produktion kan komma att ersätta delar av fossilbränsle- eller fossilråvaruanvändningen.

Effekter på investeringar och sysselsättning

El- och värmesektorn kan utvecklas på många olika sätt beroende på hur efterfrågan, priser, teknik, överföringskapacitet till det europeiska elnätet m m utvecklas. Kapitalinvesteringarna och de totala systemkostnaderna för de olika lösningarna kommer därför skilja sig åt mellan olika scenariofall där målet nås.

I målbanorna tillkommer investeringar i framförallt transport- och industrisektorerna. I mer omfattande modelleringar, som IEA:s globala- och kommissionens EU-modelleringar är det ny fordonsteknik (elbilar/laddhybrider/bränsleceller) som leder till det sammantaget största ökningarna i investeringar jämfört med referensscenarierna. Den totala andelen investeringar i samhället bedöms behöva öka med i genomsnitt 1,5 procentenheter jämfört med dagens andel om 19 procent i kommissionens modelleringar av utvecklingen på europeisk nivå.

I den här studiens målbanor kan investeringarna komma att bli något mer jämnt fördelade mellan transport- och industrisektorn, pga att Sverige har en högre andel processutsläpp inom industrin jämfört med ett globalt genomsnitt. Trafikverkets scenariorresultat indikerar att totalbehovet av mer investeringar i fordonsteknik blir högre i målscenarierna där låga utsläpp endast nås genom ny fordonsteknik jämfört med de där efterfrågan på transporter också har dämpats.

De ökade investeringskostnaderna i transportsektorn bedöms sammantaget uppvägas av lägre driftskostnader på längre sikt. Bedömningen gäller både vid ett globalt och ett fragmenterat agerande.

De makroekonomiska modelleringar kommissionen redovisar i sin färdplansanalys sträcker sig till 2030. Resultaten indikerar visserligen positiva effekter till 2020 men samtidigt även vissa negativa samlade effekter på sysselsättningen till 2030 för det fall EU skulle fortsätta skärpa klimatpolitiken som enda region i världen.

I underlagen till die Energikonzept och die Energiewende i Tyskland görs bedömningen att den väg man valt sammanlagt kan resultera i positiva effekter på sysselsättningen på mycket lång sikt.

Vår genomgång ger inte någon entydig bild. Stora delar av näringslivet bedöms inte påverkas negativt av vare sig ökade utsläppspriser eller elpriser om handelssystemet skulle skärpas. I denna del av näringslivet finns även branscher som själva gör bedömningen att det finns goda förutsättningar till tillväxt- och sysselsättningsökningar vid en utveckling mot kolsnåla ekonomier.

Men det finns samtidigt branscher/delar av branscher inom den svenska basindustrin som kan förlora på om klimatstyrmedlen, tullar, energiskatter m m sammantaget skiljer sig åt mellan olika regioner i världen. Vid en sådan utveckling riskeras att arbetstillfällen går förlorade från Sverige och EU-regionen. Risker blir störst på längre sikt och vid de mycket höga prisökningar som då antas behövas i handelssystemet. Om klimatpolitiken inte skärps på ett harmoniserat sätt i världen motiverar det att de skyddsåtgärder som finns inom handelssystemet behålls och utvecklas och även att investeringarna i teknik-utveckling ökar genom statliga insatser, såsom föreslås i detta färdplansunderlag.

6.2 Om kostnaden för en omställning till 2050

Det finns ett antal globala modellstudier som uppskattar kostnaderna för en omställning i linje med tvågradersmålet bortom år 2030. Trots stora fundamentala osäkerheter kan några intressanta slutsatser dras från dessa. De studier som gjordes för ett par år sedan resulterar i kostnader för att stabilisera halten växthusgaser i atmosfären som är begränsade till högst några procent av global BNP. Några av de som gjorts de senaste åren visar lägre kostnader då man nu antar ett högre råoljepris vilket ökar lönsamheten för åtgärder som minskar användningen av fossila bränslen.

Någon specifik svensk studie har inte utförts avseende kostnader för omställningen mot mycket låga klimatgasutsläpp. När kostnader och effekter på ekonomin modelleras används olika typer av modeller. En allmän jämviktsmodell speglar marginella förändringar i ekonomin på ett systematiskt och teoretiskt underbyggt sätt. Svårigheter uppstår när det är frågan om icke marginella förändringar och ett långt tidsperspektiv med stora teknikförändringar. En annan ansats är sk. bottom-up modeller⁸ som fokuserar på åtgärds-kostnader för olika typer av åtgärder, oftast tekniska åtgärder. Även dessa har brister då man har svårt att inkludera t.ex. beteendeförändringar och då de inte inkluderar spridningseffekter i ekonomin via prismetanismer.

Globala studier

IEA fokuserar i sin ekonomiska analys i rapporten Energy Technology Perspectives 2012 på framtida investeringsbehov. De extra investeringsbehoven för ett scenario som är förenligt med tvågradersmålet jämfört med ett sexgradersscenario skattas för perioden 2010–2050 till 36 miljarder USD. IEA jämför de extra investeringskostnader som krävs i tvågradersscenariot med de bränslebesparingar som uppkommer som en följd av förändringar av energisystemet. De besparingar som görs bedöms mer än väl kompensera de för de ökade investeringskostnaderna. Den huvudsakliga utmaningen är enligt IEA att förändra investeringsmönstren till att gynna kapitalintensiva teknologier med mindre rörliga bränslekostnader.

I en studie 2010 av de globala kostnaderna för att begränsa den globala uppvärmningen till högst 2 grader med olika grad av sannolikhet resulterade fyra av fem beräkningsmodeller i BNP-förluster på totalt i storleksordningen 0,9% till 2,5% vid år 2100, för en stabilisering på 400 ppm. Den femte modellen gav till resultat att en extra BNP-tillväxt genereras vilket bl a beror på att denna modell inte förutsätter perfekta marknader i jämvikt eller full sysselsättning i utgångsläget. (Edenhofer, et al 2010)

⁸ Energiekonomiska optimerings- och simuleringsmodeller.

Regionala/nationella studier

I konsekvensanalysen av EU-kommissionens färdplan fokuserar kostnadsredovisningen på investeringar, fossilbränsleutgifter och skattade koldioxidpriser. De årliga merkostnaderna för investeringar i målscenariot jämfört med referensscenariot är sett över hela perioden cirka 270 miljarder Euro vilket kan jämföras med inbesparade bränslekostnader på i storleksordningen 175–320 miljarder Euro.

Klimatkommittén i Storbritannien uppskattar att kostnaderna för att uppnå en 80 procent reduktion av utsläppen till 2050 till i storleksordningen 1–2 procent av BNP. I regeringens 2050 pathway analysis refereras skattningar av systemkostnaderna för att minska utsläppen med 80 procent till ca 0,85 procent av BNP.

I den tyska regeringens underlag till "die Energikonzept" och "die Energiwende" finns en del bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna. Här visar sig effekten på BNP vara negativ i närtid men positiv kring 2050 främst som en effekt av att energieffektiviseringar gett utslag. BNP är runt 2050 0,46–0,72 procent högre i omställningsscenarierna än i referensscenarierna.

I Danmark redovisas konsekvenserna av en omställning till ett fossilfritt samhälle i Klimatkommissionens rapport. Kommissionen menar att kostnaderna för en omställning är begränsad delvis för att man möter stigande priser om man inte genomför strategin. Kostnaderna för att vara oberoende av fossila bränslen 2050 jämfört med ett samhälle där fossila bränslen fortsatt används motsvarar en kostnad om cirka 0,5 procent av BNP. Om omvärlden genomför en ambitiös klimatpolitik förväntas det leda till sjunkande priser på fossila bränslen jämfört med om ingen ambitiös politik genomförs, men å andra sidan ökade priser på CO₂ och biomassa. Oavsett av hur omvärlden agerar kan man förvänta sig ökande priser på energi i framtiden, vilket gör att kostnaden för Danmark att gå mot ett fossilfritt energisystem endast kommer att påverkas marginellt av om huruvida omvärlden agerar för minskade utsläpp av växthusgaser. Trots ökade energipriser förväntas energikostnaderna som andel av BNP minska.

En enkel, konservativ, bottom-up summering av de totala kostnaderna för de viktigaste åtgärderna som ingår i vårt underlag till färdplan 2050 för Sverige hamnar på en summerad åtgärds-kostnad för Sverige motsvarande intervall 0,2–0,5 % BNP år 2050.

Slutligen är det på plats att göra en jämförelse med kostnaderna för att inte stabilisera klimatutvecklingen. Osäkerheterna här är ännu större men Stern angav 2006 förlusterna genom skador till följd av klimatförändringarna till 5 % eller 20 % av BNP år 2050. Den högre siffran gäller om man bl a inkluderar fler av långsiktiga men icke marknadsprissatta effekter (Stern Review 2006). Senare naturvetenskapliga underlag kring effekterna av klimatförändringarna ger vid handen att detta troligen är att se som underskattningar.

FAKTARUTA BIOENERGI

I scenarierna i färdplanen uppskattas en kraftig ökning av bioenergianvändningen fram till 2050 till mellan 160–drygt 180 TWh/år (15–17 MWh/capita, år) beroende på scenario och olika antaganden om hur effektivt man antar att biomassa kan omvandlas till biodrivmedel. En stor del av expansionen beror av en antagen ökad tillväxt inom skogsindustrin (massapappersindustrin) tillsammans med att mängden skog som är mogen för avverkning antas öka fram till 2050, jämfört med dagens situation. Användningen ökar även inom transportsektorn. Användningen inom skogsindustrin uppgår till knappt 70 TWh, dvs en fjärdedel.

Det är dock inte självklart att hela den svenska bioenergipotentialen kommer att användas i Sverige. Många länder med avsevärt mindre potentialer för bioenergi förväntar sig ändå att bioenergi ska spela en central roll för att de ska kunna nå klimatmålen. Hur stora delar av de svenska bioenergiltillgångarna som med en stor internationell efterfrågan kan vara tillgänglig i Sverige kommer då att bero på den relativa betalningsviljan och i vilken grad transportkostnaderna begränsar handelsutbytet. Idag sker dessutom en hel del import av biobränslen till Sverige på grund av goda incitament för användning här.

Biomassa förväntas i en biobaserad ekonomi komma till ökad användning inte endast för energiändamål utan som insatsvaror i olika industrigrenar, t ex kemiindustrin. En ökad global befolkning, förändrade konsumtionsvanor, inklusive ökad köttkonsumtion, ekologiska restriktioner samt behovet att bevara skogarnas kolpooler begränsar också tillgången på biomassa för energiändamål. Produktivetsförbättringar kan istället frigöra markresurser som kan användas för energiändamål.

På grund av de många parametrar som påverkar biomassatillgången är osäkerheten stor kring hur stora de resurser är som globalt kan vara tillgängliga för bioenergi. I en sammanställning av IPCC (Edenhofer m fl, 2011) varierar omfattningen av bioenergianvändningen i ambitiösa klimatscenarier från under dagens nivå upp till ca 300 EJ/år med de flesta utfallen mellan cirka 120 och 180 EJ/år 2050.

För att relatera de globala värdena till den skattade biobränsleanvändningen i denna rapports scenarier skulle en global potential på i storleksordningen 100–300 EJ/år motsvara vid en antagen global befolkning på 9,3 miljarder 2050, cirka 3–9 MWh/capita, år. Mycket talar för att bioenergi kommer att bli en knapp resurs i framtiden och priserna kan komma att öka även om en utvecklad utvinningsteknik kan komma att reducera de direkta produktionskostnaderna. Hög energieffektivitet framstår därmed som en viktig parameter även för energisystem baserade på bioenergi för att begränsa kostnaderna för klimatomställning.

6.3 Kostnadseffektiviteten i målscenarierna

I avsnitt 4 ovan diskuteras hur styrmedlen i klimatstrategin kan utvecklas för att kostnaderna för åtgärder ska kunna bli så låga som möjligt. Styrning för ett ökat nettoupptag av koldioxid i skog och mark ingår också i diskussionen.

I avsnitt 3.3, om nettonollvisionen, diskuteras vidare hur inköp av utsläppsrätter från en internationell växthusgasmarknad kan utvecklas på längre sikt som ett tredje element för att nå visionen. Där dras slutsatsen att om världens utsläpp ska minska i linje med tvågradersmålet så kommer priserna på internationella växthusgasmarknader bli höga på sikt och kostnaderna för att minska utsläppen konvergera mellan olika regioner. Bedömningarna av framtida priser och kostnader för ny teknik är samtidigt ytterst osäkra.

I avsnitt 3 redovisas resultaten från de scenarier som tagits fram till färdplansunderlaget tillsammans med vissa kostnadsuppskattningar för de åtgärder och omställningar som antas ske i scenarierna.

Förslagen till vidareutveckling av styrmedel som förordas i avsnitt 4 syftar till för att förbättra förutsättningarna för att scenarierna ska kunna bli verklighet i Sverige.

Men frågan är hur de inhemska åtgärderna i de svenska färdplansscenarierna förhåller sig till de åtgärder som förväntas genomföras i övriga världen på längre sikt. Är de svenska åtgärderna på längre sikt dyrare än de som antas genomföras i övriga världen? Vi gör här en jämförelse mellan de svenska färdplansscenariernas åtgärder och resultaten från en global modellering från IEA (Energy technology Perspectives 2012), som är relativt detaljerad i sin redovisning av vilka åtgärder som ingår. Vi kan från denna jämförelse konstatera att de åtgärder som antas bli genomförda i de olika målscenarierna i Sverige i stora drag motsvarar de som bedöms vara kostnadseffektiva på marginalen 2050 (industrin) eller tidigare i tvågradersscenariet i IEA:s rapport (övriga sektorer).

Åtgärdskostnaderna bedöms både i färdplansscenarierna och IEAs scenarier kunna hållas nere genom att de förväntas bli genomförda gradvis med hänsyn till behov av ny- och reinvesteringar. Den framtida nivån på åtgärdskostnaderna är svår att bedöma med tanke på det långa tidsperspektivet, kostnaderna beror bland annat på hur framgångsrik teknikutvecklingen blir i praktiken och hur priserna på fossila bränslen utvecklas.

Tabell 3. Globala åtgärdskostnader på marginalen och exempel på åtgärdsalternativ på marginalen för scenariot 2DS vid olika tidpunkter fram emot 2050 (IEA, 2012).

	2020	2030	2040	2050
Marginalkostnad (kr/tCO₂)	210–350	560–700	770–910	910–1120
Energiomvandling	Vindkraft land Solceller (takanläggning) Kol med CCS	Solceller (centrala system), Vindkraft hav, Solceller, Naturgas med CCS Förstärkta geotermiska system	Samma som 2030 men spridning till en bredare marknad	Biomassa med CCS Vågkraft
Industri	Implementering av BAT i alla sektorer Återvinning av masugnsgas Förbättrade katalytiska processer CCS på ammoniak- och viss kemiindustri)	Biobaserade kemikalier och plaster Svartlutsförgasning	Ny membran separationsteknik Inerta anoder och karbotermisk reduktion CCS i cementindustrin	Vätgas/elektrolytisk reduktion i järn och stålindustrin Nya cementsorter CCS i aluminiumindustrin
Transporter	Snabbtåg Hybridfordon Plug-in fordon	Hybrid fordon Plug-in fordon Batterifordon Avancerade biodrivmedel	Samma som 2030 men spridning till en bredare marknad och till alla trafikslag	Bränslecellsfordon Nya flygplanskoncept
Byggnader	Solceller och vattenvärme Förbättrade byggnadsskal	Stabilitet i organisk LED-teknik Systemintegration och optimering med geotermiska värmepumpar	Solceller för kylning	Nya byggnadsmaterial; utveckling av "smarta byggnader" Bränslecells-kraftvärme

Marginalkostnader omräknade från dollar med omvandlingsfaktorn 1 USD=7 kr.

I IEA:s scenario antas nya tekniska lösningar bli konkurrenskraftiga som en effekt av teknisk utveckling och de styrmedel denna kräver, kombinerat med ökade koldioxidpriser som förväntas följa av en globalt ambitiös klimatpolitik. I de modeller som legat till grund för IEA:s scenario finns inbyggt ett antagande om att läreffekter uppkommer allteftersom en teknik kommer till ökad användning. IEA konstaterar samtidigt att hela den ekonomiska åtgärds-potential, som i modellen kan skattas utifrån en marginalkostnadskurva för åtgärder, i realiteten inte genomförs vid denna prisnivå pga olika typer av marknadsmisslyckanden. Ytterligare styrmedel behövs för att realisera hela denna potential.

I de svenska färdplansscenarierna för industrisektorn antas en mycket sen introduktion av ny processteknik inom järn- och stålindustri alternativt CCS-teknik. Bio-CCS anläggningar kommer också till stånd mycket långt fram i tiden. I IEAs scenarier sker viss introduktion av CCS-teknik på fossila anläggningar och anläggningar som använder bioråvara inom industrin något tidigare men en mer omfattande introduktion ligger långt fram i tiden även i dessa globala scenarier. Alternativa processtekniker inom järn- och stålindustrin tillhör de teknologier som kommer in 2050 med högst kostnader enligt modellen, se Tabell 3 ovan.

När det gäller transportsektorn skiljer sig de svenska målscenarierna jämfört med många internationella studier, inklusive IEAs modellering genom att det i de svenska scenarierna i större grad antas att systematiska åtgärder för att begränsa transporternas omfattning och påverka trafikslagsval genomförs vid sidan av introduktion av ny fordonsteknik.

Dock spelar åtgärder i transportinfrastrukturen en inte försumbar roll även i IEA:s modell. Trafikverkets teknikscenarier, som utgör grund för färdplansscenarierna, följer i stort IEA:s antaganden om när i tiden ny fordonsteknik i form av främst elbilar och laddhybrider kan komma att introduceras i större skala. Dessa tekniker bedöms på längre sikt på grund av s.k. läreffekter få sänkta kostnader. En övergripande slutsats från Trafikverkets scenarioanalys i sektorsunderlaget till denna rapport och som även delas av IEA m fl, är att lägre kostnader för fordonsbränsle och infrastrukturkostnader kompenserar för högre kostnader för tidiga investeringar i teknik jämfört med en utveckling som följer av dagens stymedel och infrastrukturpolitik.

I många globala modelleringar inklusive IEA:s spelar energieffektivisering i bygnadssektorn en stor roll för att minska utsläppen av växthusgaser. I Sverige spelar dessa åtgärder liten roll för utsläppsutvecklingen då användningen av fossila bränslen är låg. Men åtgärden kan bidra till att ett samhälle med låga koldioxidutsläpp kan realiseras till lägre kostnader än om effektiviseringen i den sektorn inte sker.

Teknisk utveckling inom energiomvandlingssektorn kan också leda till att nya lösningar kommer in på marknaden under den närmaste 40-årsperioden. Även om utsläppen redan i referensscenariot är mycket låga från el- och värme-sektorn kan utvecklingen av ny teknik leda till att kostnaderna för att bibehålla låga utsläpp över tiden kan hållas nere. Om utvecklingen av bio-CCS

blir framgångsrik, skulle sektorn i Sverige, vid en ambitiös global klimatpolitik med höga koldioxidpriser även kunna fungera som en sänka⁹.

Bara en liten del av utsläppen från jordbruket inkluderas i energisystemmodelleringar, som IEAs, men vi kan konstatera från underlagsmaterialet till färdplanen att det i sektorn finns vissa åtgärder som kan realiseras till kostnader som inte överstiger förväntade koldioxidpriser. Det är dessa som antagits genomföras i färdplansscenarierna. Detsamma gäller några av åtgärderna inom skogssektorn. I en del fall uppkommer synergier med andra miljömål som kan förbättra kostnadseffektiviteten av åtgärderna betydligt.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att de åtgärder som antagits introduceras i de svenska scenarierna inte avviker från globala tvågradersscenarier förutom att en ökad tyngdpunkt lagts vid utveckling mot ett mer transportsnålt samhälle.

⁹ Det har vi dock inte antagit i målscenarierna, eftersom det i många fall handlar om mindre punktkällor.

Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050

RAPPORT 6537

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6537-9
ISSN 0282-7298

Sveriges påverkan på jordens klimat ska minska kraftigt.

I denna rapport identifieras vilka omställningar som måste ske i samhället och vilka robusta strategier som kan leda till dessa omställningar.

Kraftigt minskade utsläpp är den viktigaste förutsättningen för att nå målet. De stora utmaningarna är att ställa om transporterna och industrins processer, men vi behöver också hushålla med energi och resurser och ställa om våra konsumtionsmönster.

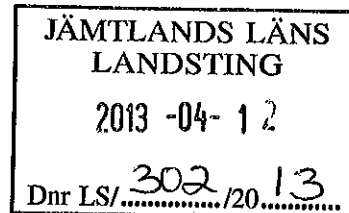




Mål nr.
4350-12

Anges vid kontakt med domstolen

Jämtlands läns landsting
Box 654
831 27 Östersund



Mats El Kott ./ Jämtlands läns landsting
angående **laglighetsprövning enligt kommunallagen**

Ni får tillfälle att yttra Er över innehållet i bifogade handlingar, aktbilaga 5.

Om Ni yttrar Er ska yttrandet vara skriftligt och ha kommit in till förvaltningsrätten **senast den 10 maj 2013**. Ange förvaltningsrättens målnummer som finns längst upp till höger.

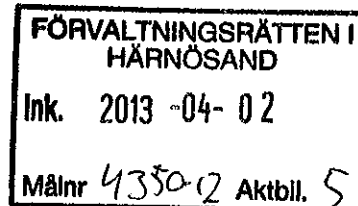
Om Ni har några frågor kan Ni kontakta förvaltningsrätten.

Stellan Behmer
Telefon direkt 0611-34 98 07

Mats El Kott
Stenstigen 9
831 43 Östersund
Tel 063 10 11 27
Mobil 070 621 84 08
E-post elkott@telia.com

Östersund 31 mars 2013

Förvaltningsrätten i Härnösand
Box 314
871 27 Härnösand



Mål nr 4350-12

I anledning av förvaltningsrättens underrättelse 2013-03-26 kompletterar jag min begäran om laglighetsprövning enligt nedan.

Det är inte så att Robert Uitto är förhindrad att utföra sitt uppdrag. Sanningen är den att efter bildandet av ett regionförbund tillsammans med länets kommuner och länsstyrelsen har ett stort antal uppgifter, framförallt sådana som inte rör hälso- och sjukvård flyttats över från landsstinget till regionförbundet. Uitto har som landstingsråd i vart fall på halva mandatet arbetat med just dessa frågor, varför han också blivit regionråd med nämnda uppgifter. Det är således inte så att han på grund av att han blivit regionråd fått förhinder att fullgöra sitt uppdrag som landstingsråd utan helt enkelt tvärtom. Arbetsuppgifterna finns inte längre kvar i landstinget utan har överflyttats till regionförbundet.

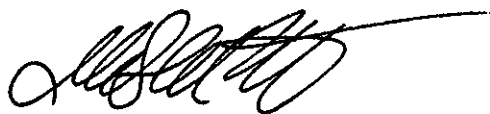
Det ovan angivna innebär även att det inte alls har omfördelats några arbetsuppgifter på sätt som landstinget påstår. Ingen har heller ännu så länge lyckats ange vilka dessa uppgifter skulle vara. Det är helt enkelt ett svepskäl som saknar verklighetsförankring. Om arbetsuppgifterna skulle finnas kvar så skulle det innebära att bildandet av ett regionförbund har ökat ineffektiviteten i verksamheten till följd av dubbelarbete. Men så är ju inte fallet. Landstinget betalar 2013 cirka 95 miljoner kronor (utöver vad länstrafiken kan kosta) till regionförbundet, vilket då även ska bekosta Uittos arvode.

Eftersom inga arbetsuppgifter har omfördelats så innebär arvodesbeslutet endast att man höjt de tre ledamöternas arvoden, vilket strider mot beslutsdelegationen varför beslutet inte tillkommit i laga ordning.

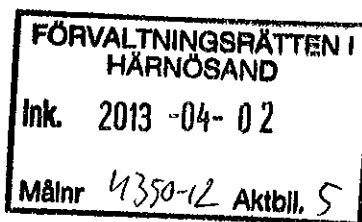
Två av de styrelseledamöter som fått sina arvoden förhöjda är även landstingsråd medan den tredje ledamoten, Ann-Marie Johansson, endast är ordinarie

styrelseledamot. Höjningen av hennes arvode innebär att hon erhåller högre ersättning jämfört med andra ordinarie styrelseledamöter, vilket strider mot 4 kap 15 § kommunallagen. Beslutet avseende Johansson strider alltså mot lag.

Östersund dag som ovan



Mats El Kott



FÖRSTUDIERAPPORT

FÖRETAGSHÄLSOVÅRDEN JÄMTLANDS LÄNS LANDSTING

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	3
1.1	UPPDRAGET	3
1.2	GENOMFÖRANDEAV FÖRSTUDIEN.....	3
2	FÖRETAGSHÄLSOVÅRD I SVERIGE	4
2.1	STYRANDE REGLERING	4
2.2	SAMVERKANSÖVERENSKOMMELSEN FAS -05	4
2.3	OMFATTNING OCH DRIFTSFORMER	5
3	FÖRETAGSHÄLSOVÅRDEN I JÄMTLAND	6
3.1	JLL:S STYRDOKUMENT FÖR FÖRETAGSHÄLSOVÅRDEN.....	6
3.2	UPPDRAGET	7
3.3	ORGANISATION	8
3.4	TJÄNSTER OCH VERKSAMHET	10
3.5	LANDSTINGSHÄLSANS INTERNA ARBETSMETODER.....	12
3.6	UPPFÖLJNING.....	12
3.7	SAMARBETE LANDSTINGSHÄLSAN OCH PERSONAL	13
3.8	CHEFERS UPPLEVELSE AV FÖRETAGSHÄLSOVÅRDEN	14
3.9	LEVERERAT ANTAL FÖRETAGSHÄLSOVÅRDSTIMMAR	17
3.10	KOSTNADSJÄMFÖRELSE JLL OCH ANDRA ORGANISATIONER	19
3.11	JÄMFÖRELSE TJÄNSTEUTBUD OCH BEMANNING	21

4	OMVÄRLDSANALYS AV ETT URVAL FÖRETAGSHÄLSOR.....	22
4.1	FRAMGÅNGSFAKTORER	22
4.2	ERSÄTTNINGSMODELLER.....	23
4.3	UPPFÖLJNING.....	24
5	STYRKOR OCH SVAGHETER MED OLIKA DRIFTSFORMER.....	25
5.1	INTERN FÖRETAGSHÄLSOVÅRD	25
5.2	EXTERN FÖRETAGSHÄLSOVÅRD	26
5.3	FRI NYTTIGHET.....	27
5.4	KÖP-SÄLJ.....	28
6	REKOMMENDATIONER/SLUTSATSER	29
6.1	SLUTSATS	29
6.2	REKOMMENDATIONER OBEROENDE AV DRIFTFORM.....	30
6.3	FRÅGA OM EFFEKTIVASTE DRIFTFORM FÖR JLL FHV.	31
6.4	FRÅGA OM ÖVERFÖRING AV DELAR AV LANDSTINGSHÄLSANS VERKSAMHET TILL ANNAN ENHET	32
	REFERENSER.....	33

FÖRSTUDIERAPPORT

FÖRETAGSHÄLSOVÅRD INOM JLL

1 INLEDNING

1.1 UPPDRAGET

Lariku AB har fått i uppdrag att genomföra en förstudie som skall

- ge svar om fhv:
 - o Uppfyller lagar och avtal
 - o Stödjer JLL:s arbetsmiljöarbete
 - o Kostnadsbild är i överensstämmelse med andra motsvarande organisationer
- visa för- och nackdelar med Landstingshälsans nuvarande driftsform
- jämföra Landstingshälsan med andra företagshälsor
- förse landstingsstyrelsen med beslutsunderlag för att bedöma hur JLL:s företagshälsovård fortsättningsvis bör bedrivas.

1.2 GENOMFÖRANDEAV FÖRSTUDIEN

Förstudien har genomförts enligt följande:

- Intern granskning
 - o Styrande dokument, rapporter, planer, bokslut mm
 - o Ekonomi och statistik
 - o Intervjuer
 - Landstingshälsan
 - Personalavdelningen
 - Chefer i verksamheten
 - Politiken
 - o Enkät till samtliga chefer inom JLL
- Omvärldsanalys
 - o Nationella riktlinjer och studier
 - o Intervjuer med ett urval kommuner och landsting
 - Intern företagshälsovård
 - Extern företagshälsovård
 - Entreprenörer inom området
- Analys och faktakontroll
- Rapportskrivning

2 FÖRETAGSHÄLSOVÅRD I SVERIGE

2.1 STYRANDE REGLERING

Utdrag ur AML 3kap 2c§: Arbetsgivaren skall svara för att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå. Med företagshälsovård avses en oberoende expertresurs inom områdena arbetsmiljö och rehabilitering. Företagshälsovården skall särskilt arbeta för att förebygga och undanröja hälsorisker på arbetsplatser samt ha kompetens att identifiera och beskriva sambanden mellan arbetsmiljö, organisation, produktivitet och hälsa

Arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön är reglerad i arbetsmiljölagen (AML) (1977:1160) och i allmänna föreskrifter. Därutöver finns överenskommelser om systematiskt arbetsmiljöarbete och Förnyelse Arbetsmiljö och Samverkan (FAS) mellan SKL och arbetstagarorganisationerna.

Arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Huvudansvaret är arbetsgivarens. Lagen föreskriver att arbetsgivare skall se till att varje arbetstagare har god kännedom om arbetsmiljön samt anpassa arbetsförhållandena efter arbetstagarens särskilda förutsättningar.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om systematiskt arbetsmiljöarbete och tillämpning av allmänna föreskrifter lyder: När kompetensen inom den egna verksamheten inte räcker för det systematiska arbetsmiljöarbetet eller för arbetet med arbetsanpassning och rehabilitering skall arbetsgivaren anlita företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp utifrån. När företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp anlitas skall den vara av tillräcklig omfattning samt ha tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser för detta arbete.

Företagshälsovård kan upphandlas utifrån eller organiseras som en självständig del av företagets verksamhet. Det är viktigt att den är partsneutral.

2.2 SAMVERKANSÖVERENSKOMMELSEN FAS -05

Samverkansöverenskommelsen FAS -05 är en utveckling av tidigare avtal. Företagshälsovårdens uppdrag och roll beskrivs enligt följande: Företagshälsovård är ett stöd för och komplement till den sakkunskap på hälso- och arbetsmiljöområdet som måste finnas i organisationen.

Företagshälsovård är en potential i arbetet för ett långsiktigt hållbart arbetsliv.

Företagshälsovårdens kvalitet, dimensionering och inriktning är därför viktiga frågor i den lokala partsdialogen.

Företagshälsovård ska vara en multidisciplinär och professionellt oberoende expertverksamhet inom områdena förebyggande hälso- och arbetsmiljöarbete samt arbetslivsinriktad rehabilitering. Den ska ha kompetens att identifiera och beskriva sambanden mellan arbetsmiljö, organisation, verksamhetens resultat och hälsa. Företagshälsovården ska främst arbeta för att främja och utveckla hälsa och förebygga risker samt kunna föreslå åtgärder både för hela verksamheter och på individnivå. Inom företagshälsovården behövs sakkunskap inom områdena medicin, teknik, beteendevetenskap och ergonomi. Företagshälsovården kan nyttjas av både arbetsgivare och medarbetare. För att säkerställa kontinuitet och en allsidig bedömning av arbetsförhållandena är det lämpligt att företagshälsovård anlitas som en sammanhållen resurs och inte enbart för enstaka

tjänster. Det är väsentligt att frågor som berör företagshälsovården behandlas i samverkanssystemet

2.3 OMFATTNING OCH DRIFTSFORMER

2.3.1 ALLMÄNT

I Sverige finns drygt 200 företagshälsovårdsföretag med totalt cirka 500 enheter. Totala antalet anställda är ca 4000 varav cirka en tredjedel är företagssjuksköterskor. Därutöver finns ett stort antal underleverantörer med huvudsaklig medicinsk, teknisk, beteendevetenskaplig och ergonomisk kompetens.

Företagshälsovården bedrivs antingen i företagsform (83 %) eller som ”inbyggd” företagshälsovård (17 %) och av den inbyggda ägs hälften av landstings- eller kommun.

Merparten av den svenska företagshälsovården är certifierad enligt SS-ENISO9001 och med stöd av företagshälsovårdens kravdokument:

- Kravdel anpassad utifrån standarden SS-ENISO9001
- Definition av företagshälsovård
- Etiska riktlinjer för företagshälsovården

Organisationen Svenska företagshälsor som omfattar cirka 160 medlemsorganisationer kommer att införa ett auktoriserat medlemskap som en ytterligare form av kvalitetssäkring.

2.3.2 DRIFTFORM LANDSTING/REGION

Som framgår av tabellen nedan så bedrivs landstingens/regionernas företagshälsovård till knappt 70% i egen regi och drygt 30% av extern organisation och inom den kommunala sektorn bedrivs majoriteten av fhv av extern part.

Landsting/region	Intern FTH	Extern FTH
Stockholms läns landsting		X Previa, Feelgood
Landstinget i Uppsala län		X Previa
Landstinget Sörmland		X Feelgood
Landstinget i Östergötland		X Manpower hälsopartner
Landstinget i Jönköpings län	X	
Landstinget Kronoberg		X Previa, HVC
Landstinget i Kalmar län	X	
Landstinget Blekinge	X	
Region Skåne		X Previa
Region Halland	X	
Västra Götalandsregionen	X	
Landstinget i Värmland	X	
Örebro läns landsting	X	
Landstinget Västmanland	X	
Landstinget Dalarna	X	
Landstinget Gävleborg	X	
Landstinget Västernorrland	X	
Jämtlands läns landsting	X	
Västerbottens läns landsting	X	
Norrbottens läns landsting	X	
Region Gotland		X Previa, Hansahälsan
	14 st	7 st

3 FÖRETAGSHÄLSOVÅRDEN I JÄMTLAND

3.1 JLL:S STYRDOKUMENT FÖR FÖRETAGSHÄLSOVÅRDEN

Enligt landstingsplanen 2012-2014 anges följande målvärden för 2012:

- Alla arbetsplatser skall ha ett fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete (100 %)
- Sjukfrånvaron ska minska till 4,5 %

Enligt landstingets Hälso- och arbetsmiljöstrategi 2011-2013 skall ett systematiskt och effektivt arbetsmiljö- och rehabiliteringsarbete bedrivas som skapar förutsättningar för medarbetare att förstärka och förbättra sin hälsa. I strategin lyfts friskvården som en viktig del i arbetet med de

anställdas hälsa. Landstinget strävar också efter ”attraktiva och hälsofrämjande” arbetsplatser. Som strategi för att uppnå detta anges bland annat att snabbt, tidigt och effektivt arbetsmiljö-, rehabiliterings- och hälsofrämjande arbete ökar möjligheten till ett effektivt nyttjande av landstingens resurser. En annan strategi är att chefer skall erbjudas utbildning kring rehabilitering, förebyggande och hälsofrämjande ledarskap.

Som bilaga till Hälso- och arbetsmiljöstrategin finns en handlingsplan. Nedan anges de aktiviteter där landstingshälsan har en roll:

Aktivitet	Ansvarig
Utveckla webbsida med hälso- och livsstilsfrågor på Insidan	Landstingshälsan m.fl.
Anordna utbildning och information i hälso- och livsstilsfrågor inom JLL	Landstingshälsan m.fl.
Erbjuda utbildnings- och diskussionsmaterial om värdegrund, etik, kultur och bemötande	Landstingshälsan m.fl.
Systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM) status inklusive information	Arbetsmiljöteamet Landstingshälsan
Informera om Landstingshälsan, Zefyren och personalföreningens utbud	Landstingshälsan

3.2 UPPDRAGET

Landstingshälsan erhåller en årlig uppdragsbeställning som utformas i samarbete mellan personalstaben och Landstingshälsan.

I uppdraget till Landstingshälsan anges som övergripande mål anges att landstingshälsan skall vara ”stöd till verksamheten” i arbetsmiljöarbetet. Landstingshälsan ska ”genom offensivt arbetssätt” bidra till de mål som uppställts i övergripande måldokument. I uppdraget beskrivs samtliga delar av landstingshälsans verksamhet – hälsofrämjande, förebyggande och rehabiliterande.

I uppdraget beskrivs också kompetenskraven inom Landstingshälsan, tillgänglighet, beställningar samt uppföljning. Uppdraget är givet av landstingsdirektören genom chefen för personalstaben.

Beskrivningen av uppdraget har en längre tid varit i stort sett samma. Uppdraget är en allmän och heltäckande beskrivning av landstingshälsans arbetsområde och är den ram inom vilken Landstingshälsan arbetar. Uppdraget uppfattas inte som ett styrmedel från ledningen.

Uppdraget är allt för allmänt hållet för att vara ett effektivt styrdokument. Landstingshälsan anger att uppdraget används som en ram för vad de som företagshälsovård ska kunna tillhandahålla till verksamheten under angiven period. Vad som faktiskt genomförs och levereras styrs av det som enhetscheferna anger att de behöver få genomfört när de kontaktar Landstingshälsan. De olika verksamheterna beställer tjänster – efter fritt avrop - och Landstingshälsan levererar.

Landstingsplanens krav beträffande systematiskt arbetsmiljöarbete, rehabilitering, hälsofrämjande åtgärder med mera, återkommer i uppdraget men kvantifierbara och uppföljningsbara mål är inte definierade (med undantag av tillgängligheten). Landstingets mål att minska sjukfrånvaron till 4,5

% (från nuvarande 6,2 %) nämns inte i uppdraget. Även om flera åtgärder vidtas för att minska sjuktalen vore det rimligt att uppdraget till Landstingshälsan i högre grad fokuserade på detta.

Där ledningen och Landstingshälsan ser problem som inte bara är lokala utan återkommer i olika delar av organisationen finns möjligheter för ledningen att använda uppdraget till att kraftsamla Landstingshälsans resurser. Landstingshälsan skall arbeta offensivt. Detta borde underlättas av ett uppdrag från ledningen som är tydligare och anpassat till verksamhetens behov för kommande period.

3.3 ORGANISATION

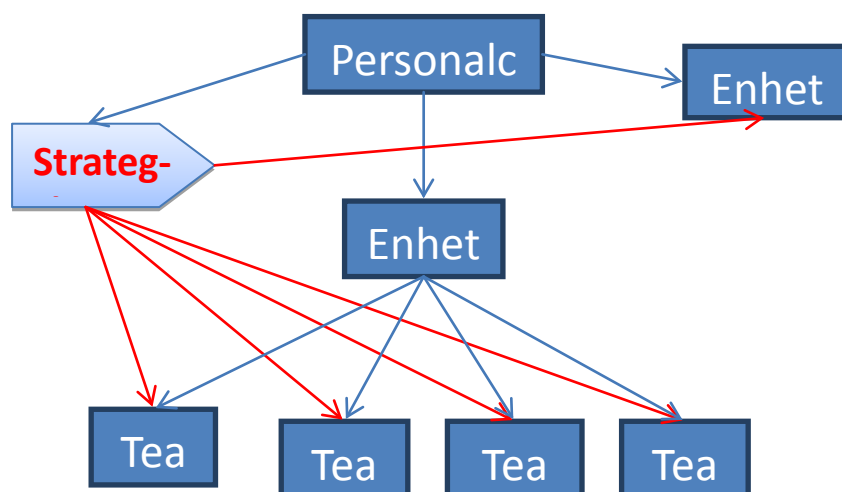
Personalstaben består av personalenhet och företagshälsovården.

Personalenhetens verksamhet har delats i ett antal funktionsområden, varav ett är Hälsa och arbetsmiljö. För vart och ett av dessa områden svarar en Strateg. Strategs ansvar definieras som: ... ”ett övergripande funktionsansvar delegerat från personalchef”

... ”Rollen innebär att inta såväl ett konsultativt förhållningssätt som att ha en kontrollerande uppgift.”

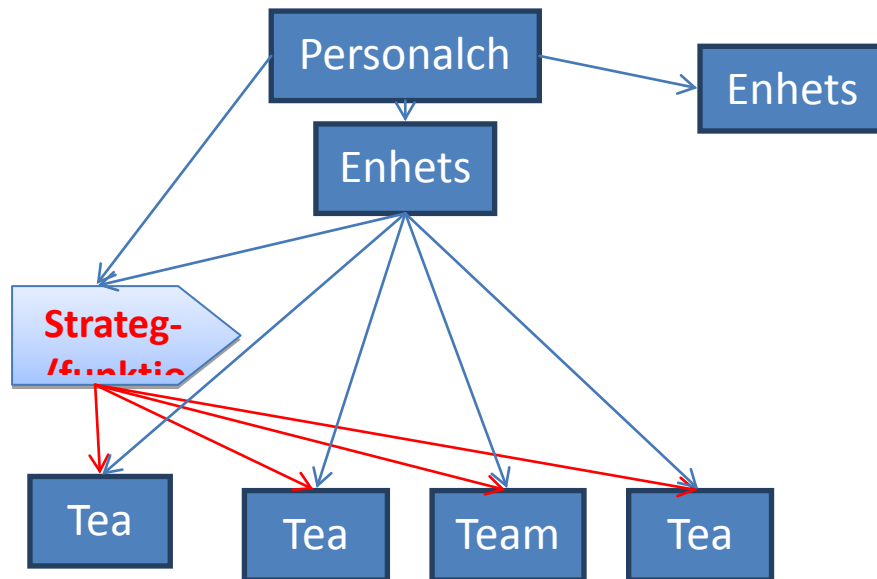
... ”I de fall ett funktionsområde består av fler medarbetare i ett team, har strategen ett indirekt ledningsansvar som team-samordnare.”

Strukturen som beskrivs i Personalstabens dokument tolkar vi grafiskt enligt följande bild:



Strukturen är komplex att få funktionell då rollen som enhetschef krockar med roll och ansvar som tilldelats strategerna. Landstingshälsans verksamhet torde även falla inom ansvarsområdet för strateg ansvarig för fokusområdet Hälsa och arbetsmiljö. Situationen kompliceras ytterligare då strategens mer tydliga roll som del av personalenheten innebär krock mellan två enheter på samma organisatoriska nivå.

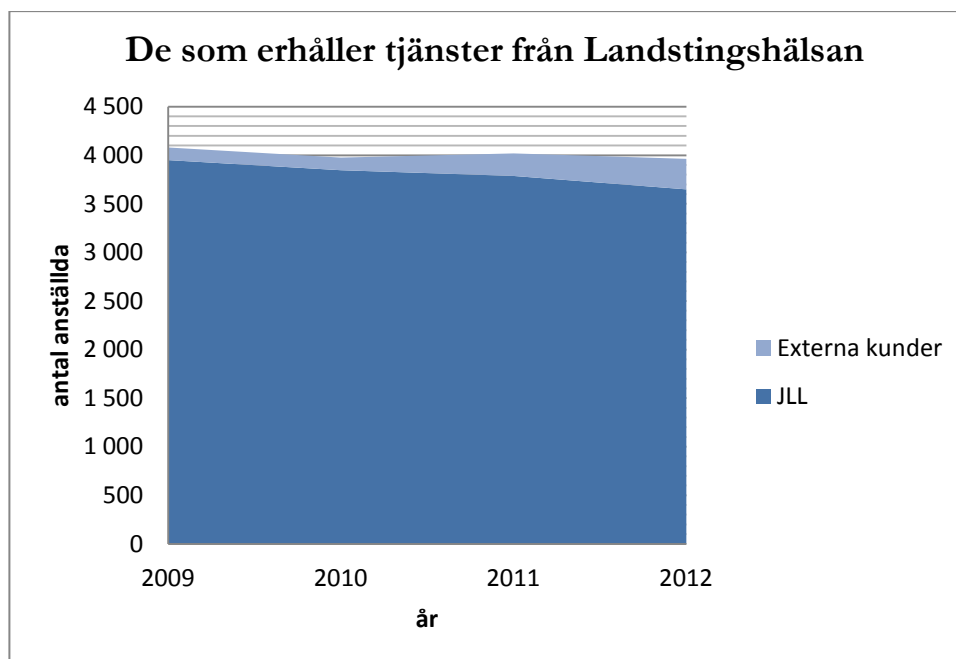
Som konsekvens av denna komplexitet har följande struktur utvecklats



Resultatet är att strategien för Hälsa och arbetsmiljö inte har någon definierad roll gentemot Landstingshälsan vilket i sin tur innebär att Personalstabens styrning och uppföljning inte genomförs i strukturerad form med resultat att Företagshälsovården dels levererar de tjänster som verksamheten efterfrågar dels själva definierar verksamhetens inriktning och fokus utifrån medarbetares intresse och kompetens. Detta förhållande ses som en naturlig och självklar konsekvens av bristen på målformulering, styrning, uppföljning och utvärdering.

3.4 TJÄNSTER OCH VERKSAMHET

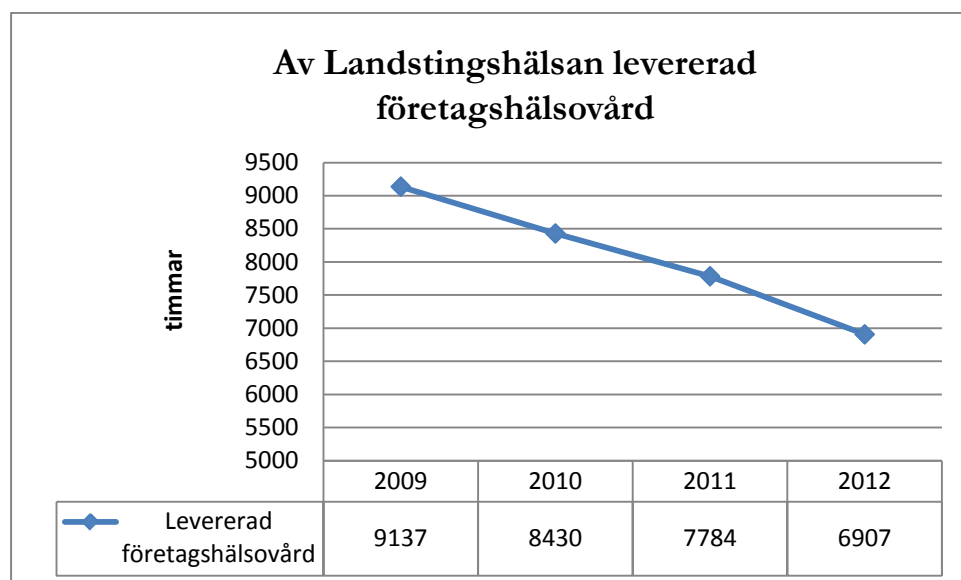
Landstingshälsan tillhandahåller företagshälsovård till samtliga anställda inom Jämtlands läns landsting (3650 st 2012) och till ett antal externa kunder.



Antalet externa kunder har minskat inför 2013 då avtal avslutats av kunden av olika skäl.

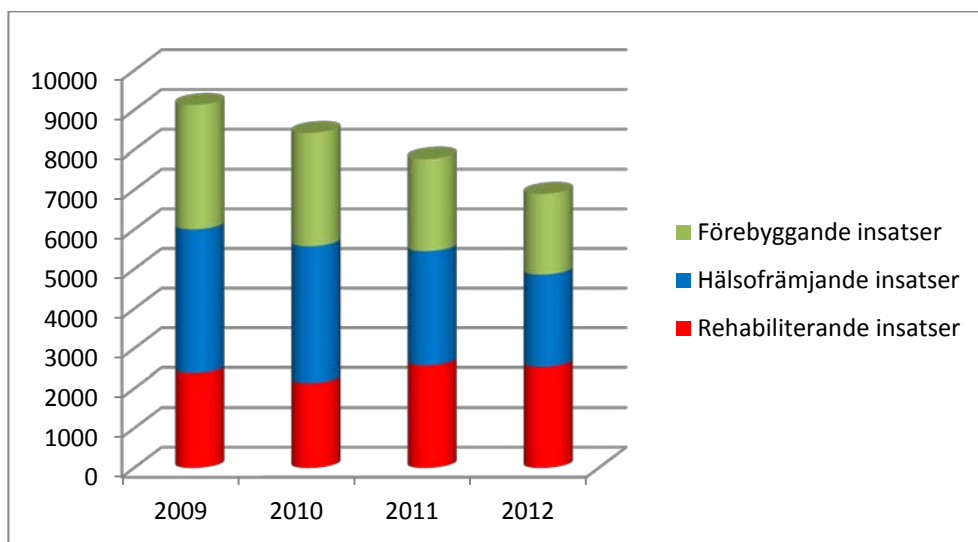
3.4.1 LEVERERAD FÖRETAGSHÄLSOVÅRD TILL JLL

Av diagrammet nedan framgår att det totala antalet företagshälsovårdstimmar som levererats till JLL har minskat med 25% (2 230 tim) mellan åren 2009 till 2012 men m.h.t. att inhyrda konsulter samtidigt minskat med 1375 timmar så har den egna produktionen minskat med ca 800 timmar dvs. 10% minskning samtidigt som fhv utökat bemanningen med 0,25 tjänster.

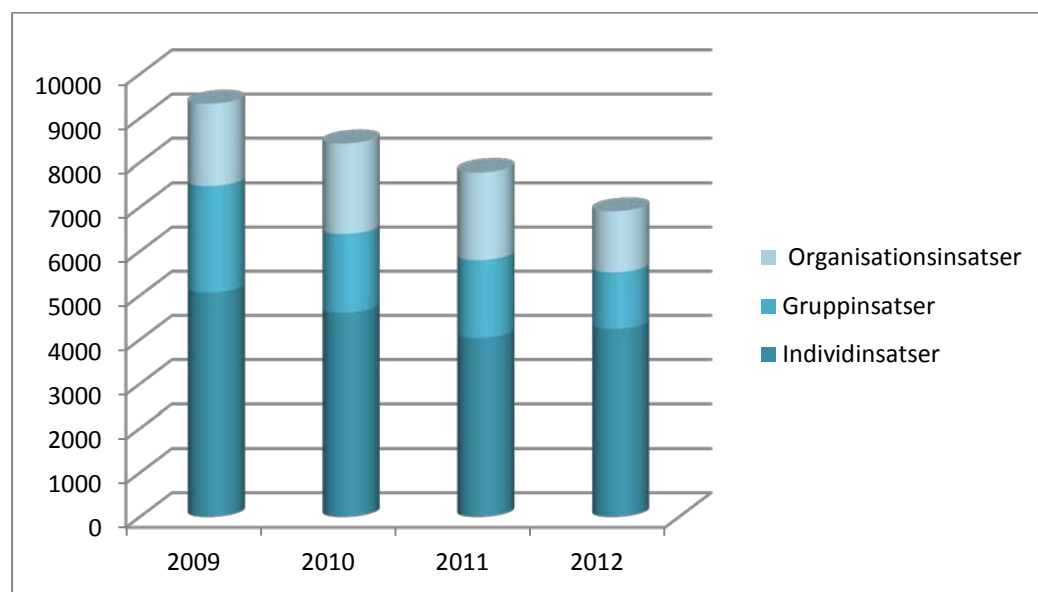


Antal anställda vid Landstingshälsan (heltidstjänster)	12	13,5	13,1	12,25
Timmar inhyrda konsulter	1619	418	250	244

Landstingshälsans verksamhet indelas i insatsområdena främjande, förebyggande och rehabiliterande., Fördelningen framgår i diagram nedan.



I diagrammet nedan visas hur totala antalet företagshälsovårdstimmar är fördelade till individ, grupp och organisation.



	2009	2010	2011	2012
Totalt antal individkontakter/år	3931	3528	4281	4379
Antal individkontakter/anställd	1,0	0,9	1,1	1,2

3.5 LANDSTINGSHÄLSANS INTERNA ARBETSMETODER

Landstingshälsan är en certifierad verksamhet och har kvalitetssäkrat sina interna rutiner. Rutiner finns tydligt dokumenterade i ledningssystemet och är tillgängliga i JLL:s dokumenthanteringssystem.

Landstingshälsan tillämpar moderna ansatser i det praktiska arbetet. Samtliga anställda

- är arbetsmiljökonsulenter för att kunna backa upp varandra
- arbetar i team kring varje uppdrag
- deltar i veckovisa planering/rapporterings- och avstämningsmöten för att fördela uppdrag, bli uppdaterade, följa upp resultat.

Landstingshälsan har satsat på att vara mer tillgängliga för cheferna i verksamheten. Tider för telefonrådgivning har utökats. Telefonrådgivning bemannas av sjuksköterska som tar den första kontakten och tar sedan vid behov ärendet vidare till andra experter.

Statistik visar att den tid som resurser vid landstingshälsan ägnar åt telefonstöd har ökat det senaste året.

Varje centrum har en utpekad kontaktperson vid landstingshälsan. Landstingshälsan har som mål att följa upp samtliga pågående uppdrag.

Landstingshälsan tillämpar en definierad rehab-process. Cheferna känner väl till processen och får stöd av att det är tydligt vad som ska ske och vem som ansvarar för vad i processens olika steg.

3.6 UPPFÖLJNING

Uppdragsgivarens uppföljning av företagshälsovårds-verksamheten

I uppdraget till Landstingshälsan anges ”*som underlag till landstingets uppföljning, i samband med delårsbokslut och vid årsbokslutet, skriftligen redovisa utförda insatser och tidsåtgång...*”. Landstingshälsan sammanställer skriftlig rapport med fhv:s beskrivning av vad som utförts/levererats till delårsbokslut och årsbokslut.

I uppdraget anges även att ”*Löpande under året ska rapport lämnas till chef Ledningsstab Personal och Landstingskommittén då Landstingshälsan upptäcker och uppfattar risker och problem i organisationen som påverkar arbetsmiljön*”.

Personalstaben genomför ur beställaraspekt ingen egen uppföljning/utvärdering av fhv leveranser och kvalitet. Strategerna för arbetsmiljö och hälsa har i personalstabens rollbeskrivning en typ av övergripande ansvar även för fhv men denna roll/funktion har inte etablerats. I Landstingshälsans årliga uppdrag har heller inte strategerna tilldelats/fått ngn roll.

Uppföljning av en beställning ska som regel styras av beställaren och inte av utföraren. Det är rimligt att funktion som givit ett uppdrag också är den instans som följer upp hur uppdraget genomförs.

Lämpligt att utvärdera fhv-insatser i samarbete med HR, chefer och fackliga representanter. Frågeställningar som bör belysas i en årlig utvärdering är

- Vad har utförts under året?
- Gör fhv rätt saker?
- Görs saker på rätt sätt?
- Gör fhv något onödigt?
- Kan något fhv utför göras bättre?
- Ska fhv göra mer eller mindre?
- Är rollfördelningen mellan fhv, personalavdelning och primärvård bra?

Resultatet från utvärderingen skall sedan återkopplas till uppdragsformuleringen. En ändamålsenlig utvärdering underlättas av tydlighet i uppdraget.

Landstingshälsans egen uppföljning av sin verksamhet

Landstingshälsan uppföljning av sin verksamhet

- Sammanställning av tidredovisning i insatsområden, insattstyper etc. för rapportering till halvårs- och årsbokslut.
- Årliga enkäter¹ för att följa upp upplevd kvalitet på sina levererade insatser, bemötande, tillgänglighet mm.
- genomför årliga avstämningsmöten med enhetschefer inom varje centrum

3.7 SAMARBETE LANDSTINGSHÄLSAN OCH PERSONAL

Den otydliga organisationen kring hälso- och arbetsmiljöfrågor inom JLL har bidragit till otydliga roller och ansvar mellan Landstingshälsan och personalstaben. En otydlighet som skapat fel förväntningar på varandras insatser och vem som ska initiera vad.

Personalstrategerna och Landstingshälsan anger det gemensamma arbetet kring Hälso- och arbetsmiljöstrategin som ett gott exempel på att samarbete kring strategiska frågeställningar ger gott resultat. I övrigt går det strategiska samarbetet kring arbetsmiljö och hälsa på sparlåga.

Det strategiska samarbetet mellan personalstaben och Landstingshälsan bör utökas. I intervjuer med både Landstingshälsan och personalavdelningen är det tydligt att båda parter får viktig information under pågående uppdragsperiod kring problem, mönster, risker mm som borde adresseras i ett närmare samarbete mellan personalstab och Landstingshälsan. Strategi för åtgärd bör definieras och inarbetas i kommande uppdrag till Landstingshälsan.

¹ Årlig enkät till samtliga chefer, Väntrumsenkät, Enkät Zefyren

Oberoende av framtida driftsform av fhv behöver Landstinget organisera/etablera processer mellan beställare och utförare som strukturerat och med tyliga ansvarsroller analyserar och definierar inriktning, kvalitet, tjänsteinnehåll, metoder, fokusområden och uppföljningsmodell.

3.8 CHEFERS UPPLEVELSE AV FÖRETAGSHÄLSOVÅRDEN

3.8.1 INTERVJUER

I samtal med ett antal chefer i verksamheten som avropar tjänster från Landstingshälsan framkommer det att:

Cheferna tycker att Landstingshälsan är professionell, har god kompetens och ger ett gott bemötande.

Cheferna tycker det är positivt att Landstingshälsan är väl insatt i JLL:s verksamhet och organisation. Detta underlättar samarbetet med landstingshälsan och förståelsen av diverse problematik i verksamheten.

Cheferna tycker att det är lätt att få en första kontakt med Landstingshälsan men att det tyvärr tar för lång tid innan man får samtal/besökstid. Detta är problematiskt då det i de flesta fall är så att chefen tar kontakt när ett brådskande problem uppkommit.

Cheferna önskar att Landstingshälsan är mer aktiv i att presentera vad cheferna kan få för stöd inom förebyggande och hälsofrämjande insatser. Landstingshälsan behöver vara mer offensiv och delta i olika forum som introduktioner av nyanställda chefer, nätverk, planeringsdagar mm och presentera det stöd som finns tillgängligt för cheferna.

Cheferna tycker att rehab-processen är ett gott stöd och tydligt presenterar vad som kommer att ske och vem som ansvarar för vad.

Landstingshälsans uppföljning av enskilda ärenden/uppdrag behöver förbättras.

Cheferna önskar få erfarenhetsutbyte med andra chefer.

3.8.2 ENKÄTSVAR

En enkät med utgångspunkt från det uppdrag som kan härledas från Landstingsstyrelse och andra styrande dokument som berör arbetsmiljö- och företagshälsovårdsområdet har sänds till samtliga JLL:s chefer. Svarsfrekvensen bedöms, m h t att landstingstyrelsen indirekt är frågeställare som låg. Svarsfrekvensen är dock något bättre än vad som normalt erhålls vid enkätutskick.

ÖVERGRIPANDE FRÅGOR

FRÅGA	JA	NEJ	VET EJ
1 1. Har ni en arbetsmiljöplan/handlingsplan?	81%	12%	7%
Kommentar: Risk för att 1 av 5 organisatoriska enheter inom JLL saknar lagstadgad arbetsmiljöplan.			
2 2. Prioriteras uppdrag till Landstingshälsan utifrån innehållet i arbetsmiljöplanen/handlingsplanen?	65%	35%	0%
Kommentar: Två av tre chefer prioriterar fhv-uppdrag utifrån arbetsmiljöplan.			
3 3. Är det tydligt när du skall vända dig till Personalavdelningen och när du ska vända dig till Landstingshälsan för olika typer av hälso- och arbetsmiljörelaterade frågor eller problem?	75%	25%	0%
Kommentar: En av fyra chefer anser det vara otydligt när ett ärende är fhv- eller personalärende			
5 4. Uppfattar du företagshälsovården som en oberoende expertinstans?	69%	31%	0%
Kommentar: En av tre anser inte fhv vara en oberoende expertinstans			
7 5. Skulle en definierad budget för företagshälsovårdstjänsten för din enhet förändra ditt nyttjande/uppdrag till landstingshälsan?	5%	51%	45%
Kommentar: Enbart 5% anser att köp- och säljmodell för företagshälsovården skulle förändra nyttjandet av fhv-tjänster dock vet inte varannan om nyttjande skulle ändras.			

JLL:s chefers upplevelse av Landstingshälsans insatser

	Dåligt 1	2	3	Mycket bra 4	Medel	Andel 1&2	Andel 3&4
BRA							
20. Landstingshälsans bemötande är professionellt, kunnigt och förtroendeingivande.	3%	17%	48%	26%	3,0	20%	74%
10. Landstingshälsans har kompetens att göra helhetsbedömningar som gäller medicinska, psykosociala, tekniska och organisatoriska frågor.	14%	23%	46%	12%	2,6	37%	58%
19. Landstingshälsan är tillgänglig i den utsträckning som fordras.	15%	23%	43%	12%	2,6	38%	55%
6. Landstingshälsan har kunskap om din organisation och era specifika behov.	11%	42%	31%	12%	2,5	52%	43%
GANSKA BRA							
15. Landstingshälsans program och aktiviteter för livsstilsförändringar och fysisk aktivitet, individuellt eller i grupp har ett utbud som motsvarar verksamhetens behov.	17%	35%	29%	8%	2,3	52%	37%
14. Landstingshälsan ger stöd och information till medarbetare i att ta ansvar och förbättra sin egen hälsa och livsstil.	22%	35%	25%	11%	2,3	57%	35%
11. Landstingshälsan följer upp olika insatser inom hälso- och arbetsmiljöområdet.	14%	49%	23%	3%	2,2	63%	26%
7. Landstingshälsan stödjer dig aktivt i att förbygga arbetsrelaterad ohälsa.	29%	32%	20%	11%	2,1	62%	31%
12. Landstingshälsan ger stöd till dig i hur ett hälsofrämjande arbete kan bedrivas.	25%	29%	31%	2%	2,1	54%	32%
17. Landstingshälsan genomför bedömningar av arbetsförmåga, arbetsanpassningsåtgärder och lämpliga omplaceringsmöjligheter.	22%	34%	18%	5%	2,1	55%	23%
9. Landstingshälsan stödjer dig i det systematiska arbetsmiljöarbetet.	31%	29%	20%	8%	2,1	60%	28%
TÄMLIGEN DÅLIGT							
16. Landstingshälsans insatser påverkar omfattningen på min enhets sjukfrånvaro positivt.	25%	37%	15%	6%	2,0	62%	22%
8. Landstingshälsan stödjer dig aktivt i att hantera tidiga signaler på ohälsa.	35%	32%	18%	5%	1,9	68%	23%
13. Landstingshälsan ger dig stöd i hur ditt hälsofrämjande ledarskap kan utvecklas.	37%	31%	14%	5%	1,8	68%	18%
18. Landstingshälsan tar initiativ till och genomför särskilda riskinsatser så som exempelvis kartläggningar vid problem, analys av orsaker, medverkar till upprättande av handlingsplaner, genomförande av åtgärder och uppföljning	37%	26%	15%	3%	1,8	63%	18%

av genomförda åtgärder.

Enkäten skiljer sig från Landstingshälsans egna enkäter:

- 4 val istället för 3 på varje fråga – tvingar svaranden att ta ställning eftersom det enkla mittalternativet saknas
- Viss skillnad i typ av frågor – frågor kopplade till uppdragsbeskrivningen
- Svaren anonyma

Enkäternas resultat överensstämmer på ett antal punkter. JLL:s chefers bedömning är att:

- Landstingshälsan har god kompetens
- Landstingshälsan har god tillgänglighet
- Landstingshälsan har proffsig bemötande
- Landstingshälsan har god kunskap om JLL:s organisation

Trots chefernas positiva bedömning av FH kompetens, tillgänglighet, bemötande och ett väl avvägt utbud av tjänster är cheferna som grupp inte nöjd med det faktiska stödet och nyttan. Chefernas upplevelse är:

- att Landstingshälsan s insatser har marginell effekt på sjuktalen
- att Landstingshälsan s inte ger tillräckligt stöd i att aktivt hantera tidiga signaler på ohälsa
- att Landstingshälsan s inte ger stöd i att utveckla ett hälsofrämjande ledarskap
- att Landstingshälsan s inte är tillräcklig initiativrik/proaktiv.

Vår enkäts mindre uppskattande omdömen om Landstingshälsans verksamhet beror till viss del på enkätskillnaderna enligt ovan men också på att företagshälsovårdsuppdraget är ett svårt uppdrag. Några skriftliga svarandens synpunkter indikerar dessutom att Landstingshälsan i vissa situationer har svårighet med de olika rollerna som medarbetare- respektive arbetsgivarföreträdare.

Slutsatsen är, trots missnöjet med stöd och nytta, att JLL:s Landstingshälsa levererar tjänster och resultat helt i paritet med andra företagshälsovårdsorganisationer i Sverige.

Det är också svårt att dra alltför omfattande slutsatser eftersom svarsfrekvensen i enkäten är ganska låg (50%) och vi inte vet vilket resultat enkäten skulle ge i andra landsting.

3.9 LEVERERAT ANTAL FÖRETAGSHÄLSOVÅRDSTIMMAR

I tabellen nedan framgår Företagshälsans bemanning och personalens fördelning mellan direkt produktiv och indirekt produktiv.

		Direkt produktiv	Indirekt produktiv

Kategori	Antal	personal	personal
Läkare	1,75	1,75	
Sjuksköterska	2	2	
Beteendevetare	0,75	0,75	
Psykolog	2	2	
Sjukgymnast	1,5	1,5	
Arbetsmiljöingenjör/ skyddsingenjör	0,5	0,5	
Friskvårdskonsulent	1	1	
Läkarsekreterare	1		1
Handläggare/assistant	0,75		0,75
Verksamhetschef	1		1
Summa	12,25	9,5	2,75

För 2012 gäller att antalet tjänstgöringstimmar, enligt personalsystemet Heroma, för Landstingshälsan varit 20 697 och då är sjukdom, semester, tjänstledighet etc. borträknat. Antalet tjänstgöringstimmar är inte fördelade per kategori men om totala antalet timmar fördelas per anställd blir genomsnittet 1685 timmar, motsvarande OECD uppgift för Sverige är drygt 1600 timmar. Totala antalet tjänstgöringstimmar, baserat på 1600 timmar/år, för den direkt produktiva personalen blir ca 15 200 timmar. Antalet levererade företagshälsovårdstimmar var 2012 totalt 6 907 (enligt Landstingshälsans egen sammanställning) vilket innebär att ”debiterbarheten” är av storleksordningen 45 % (Notera även att Landstingshälsan köpt drygt 200 timmar externt konsultstöd).

I en av källorna anges att ett fakturerbart tidsmått på 55-60% inte är ovanlig inom kommunal företagshälsovård. Konfidentiell information från en extern nationell fhv-kedja och ett enbart lokalt etablerat fhv-företag ger vid handen att båda dessa har betydligt högre debiteringsgrad. Skillnader i beräkningsmetod, olikhet i registrerbara tidstyper, olikheter i syn på vilka tidstyper som är debiterbara/produktion/levererad företagshälsovård och noggrannhet i registrering kan ge stor skillnad i resultat men slutsatsen är att skillnaden är signifikant och att Landstingshälsans ”debiterbarhet”/verkningsgrad är låg.

3.10 KOSTNADSJÄMFÖRELSE JLL OCH ANDRA ORGANISATIONER

I graf och tabell nedan anges kostnad för företagshälsovård fördelad per ansluten anställd.



	Antal anslutna anställda	Tjänst utbud	Kostnad per anställd	Intern	Extern	Sjuk-frånvaro 2011 ²
Jämtlands läns landsting	3650	R/H/F	2437	X		6,20%
Östersunds kommun*	5600	R/H/F	833		X	6,20%
Blekinge*	4700	R/H/F	2500	X		4,30%
Nynäshamns kommun*	1843	R/H/F	1370		X	4,90%
Halmstad kommun	9000	R/H/F	1150		X	5,10%
Kalmar kommun	6530	R/H/F	1104	X		5,90%
Karlskrona kommun	5020	R/H/F	1098	X		4,60%
Kristianstad kommun	7443	R/H/F	995	X		4,40%
Växjö kommun	6235	R/H/F	946	X		4,30%
Region Gotland*	6300	R/H/F	795		X	4,70%
Västerbottens läns landsting*	7000	R/H/F	950	X		4,00%
Norrbottnens läns landsting*	9500	R/H/F	900-1000	X		5,10%
Örebro läns landsting*	9000	R/H/F	1900	X		5,10%

² Officiell statistik från SKL

Snittkostnad för FH för organisationerna ovan	1 295
Snittkostnad enligt företagshälsovårdsnätverket	1 300
Snittkostnad för INTERN fhv enligt ovan	1 431
Snittkostnad för EXTERN fhv enligt ovan	988

Kommentarer till tabell och diagram:

- Alla företagshälsor har samma övergripande uppdrag men levererar lite olika innehåll
- Kostnaden för extern företagshälsovård är i genomsnitt lägre än för intern/inbyggd
- Köp och sälj-modell har en tendens att sänka kostnaden per anställd
- JLL:s kostnad per anställd ca 2440 kr/år efter reduktion för Zefyren, Personalföreningen och intäkter.
Anmärkning: Landstingshälsan säljer fhv till 314 st anslutna externa anställda som faktureras med i genomsnitt 858 kr per ansluten externt anställd.
- Snittkostnad i Sverige per anställd är 1300 kr/år (enl. Sveriges företagshälsovårdsnätverk, 2012)
- En fhv som har som ambition att leverera de flesta fhv-tjänster i egen regi behöver en minsta kritisk personalmassa för att säkra kompetensbredden som uppskattas till storleksordningen 10 personer. Detta innebär högre kostnad per ansluten anställd om företagshälsovård tillhandahålls enbart till en mindre organisation.
- En fhv på storleksordning 12-15 personer förefaller klara att tillhandahålla FH till organisation på dubbla JLL:s storlek.
- JLL och Östersunds kommun har de högsta sjuktalen. Förväntningen att företagshälsovårdskostnaden skall vara omvänt proportionell mot sjuktalet infrias inte.
- Några organisationer som fokuserat åtgärder för att sänka sjuktalet har varit framgångsrika (t.ex. Växjö, Västerbotten)
- Viss osäkerhet huruvida kostnaden i tabell och graf ovan inkluderar provtagning och medicinsk service, t.ex. så ingår dessa inte i Västerbottens läns landstings kostnadsangivelse. JLL kostnad för detta är storleksordningen 50 kr per anställd/år.
- Angiven totalkostnad inkluderar för de flesta interna även kostnad för lokaler men inte för Västerbottens läns landsting.

3.11 JÄMFÖRELSE TJÄNSTEUTBUD OCH BEMANNING

Samtliga kommuner/landsting som ingår i jämförelsen uppger att de har ett ”fullständigt tjänsteutbud” och tillgång till erforderlig kompetens. I princip tillhandahålls motsvarande kompetens och tjänster som Landstingshälsan erbjuder men med vissa skillnader. Detta innebär att en jämförelse kan ske, dock utan att vara exakt.

Bemanning och kompetenskrav

De kommuner/landsting som är en del av jämförelsen

- har i sin interna företagshälsovård den grundbemanning som krävs för att tillhandahålla företagshälsovård till sina anställda eller
- ställer kompetenskrav på sin externa företagshälsovård för att tillhandahålla företagshälsovård till sina anställda.

Gemensamt för de inbyggda företagshälsorna är att samtliga har anställda läkare, sjuksköterskor, beteendevetare/psykologer, sjukgymnaster/ergonomer och administrativ personal utöver chef. Vanligen finns även tillgång till arbetsmiljöingenjörer.

Kategori	Västerbotten	Norr-botten	Blekinge	JLL
Läkare	2	1	1,6	1,75
Sjuksköterska	3	3	5	2
Beteendevetare	2		2,75	0,75
Psykolog	1	1		2
Socionom		1		
Sjukgymnast		1	1	1,5
Arbetsmiljöingenjör/skyddsingenjör/ergonom		1	1	0,5
Friskvårdskonsulent/Fritidssekreterare	2		2,5	1
Massör			2,5	
Läkarsekreterare	1	1	1	1
Handläggare/assistent				0,75
Verksamhetschef	0,5	2		1
Summa	13,5	11	17,35	12,25

En heltäckande företagshälsovård har behov av ett visst grundutbud av kompetenser för att kunna uppfylla lagstiftning, föreskrifter, FAS-överenskommelse och fullgöra sina åtaganden. Det som skiljer är bemanningsstorlek och vissa specifika kompetenser för att tillhandahålla friskvård.

De kommuner/landsting som har extern företagshälsovård ställer krav på kompetens inom områdena medicin, beteendevetenskap, ergonomi, teknik samt i vissa fall även inom området friskvård. Några exempel på kompetenskrav i tecknade avtal:

- Region Gotland: Läkare, sjuksköterska, beteendevetare, Psykolog, KBT-kompetens, Arbetsmiljöingenjör, Ergonom, sjukgymnast, hälsopedagog/hälsoutvecklare

- Östersunds kommun: Läkare, sjuksköterska, beteendevetenskaplig kompetens, organisationskonsult, arbetsmiljöingenjör, ergonom/sjukgymnast, friskvårdskonsulent, kompetens inom missbruk och beroende.

Tjänsteutbud

Samtliga kommuner/landsting tillhandahåller ett komplett tjänsteutbud såväl hälsofrämjande-, förebyggande som rehabiliterande. Det som skiljer är att vissa företagshälsor valt att betona/satsa på/fokusera olika område under olika perioder. Ett exempel som visar denna variation är insatser riktade mot organisationsutveckling:

- Landstingshälsan i JLL har under de senaste åren satsat på organisationsutveckling som en del i sitt utbud och har även medarbetare med specifikt intresse och kompetens inom området
- Östersunds kommun ställer särskilda kompetenskrav på organisationskonsult och tillhandahåller detta vid behov i verksamheten.
- Blekinge läns landsting anger att de tillhandahåller såväl grupp- som organisationsutveckling.
- Västerbottens läns landsting tillhandahåller i låg omfattning organisationsinsatser via extern resurs.
- Norrbottens läns landsting har i större utsträckning satsat på utbildning inom det förebyggande området än på organisationsutveckling

-

4 OMVÄRLDSANALYS AV ETT URVAL FÖRETAGSHÄLSOR

4.1 FRAMGÅNGSFAKTORER

I intervjuer och analys av nationella rapporter framgår det att ett väl fungerande och effektivt samarbete mellan ”företaget” och företagshälsovården som leder till minskad sjukfrånvaro och tillvaratagen arbetsförmåga bygger på följande framgångsfaktorer:

Kontinuitet inom företaget - företaget har insikt om att ett strategiskt och effektivt arbetsmiljöarbete har positiva effekter på produktivitet, kvalitet samt anställdas hälsa och trivsel. Denna kunskap har varit ett medvetet förhållningssätt sedan en längre tid och uttalade strategier och visioner om en hälsosammare arbetsmiljö är inkorporerad i policys, värderingar och styrdokument. Satsningar på arbetsmiljöorganisationen i företagen har lett till nya förväntningar och krav på fhv, vilket lett till utveckling av den interna eller närmare samarbete med den externa fhv:n

Förankring i ledningen – Ledningen deltar aktivt och stöttar förhållningssättet och arbetsmiljöarbetet.

Dialog - Det har sällan varit vissa specifika tjänster som varit viktiga utan snarare förmågan att se vad företagshälsovårdens expertkompetens kan bidra med i företaget. Detta sker ofta genom ständigt pågående diskussioner om förbättringsmöjligheter med arbetsmiljöarbetet inom företaget. Samarbetet blir en utvecklingsprocess där samtal, diskussion och återkoppling tillsammans för arbetet framåt och bygger tillit och förtroende. Företagshälsovården levererar

inte enbart ett antal tjänster utan är även en del av de strategiska diskussionerna om hur arbetshälsan kan påverka verksamhetsmålen inom arbetsmiljöområdet.

Entreprenörerna vi talat med betonar att det viktigaste förutsättningen för att kunna leverera kompletta tjänster inom alla de tre områdena rehabiliterande, främjande och förebyggande är en god dialog med beställaren.

Förtroende - Något som inte helt oväntat beskrivs som väldigt viktigt är förtroende och tillit och det påpekas att det tar tid att etablera. För att samarbetet skall bli givande måste fhv få tillträde till organisationen och dess processer och beslutsfattare. Förtroendet byggs successivt upp och stärks av att fhv inte agerar säljare av tjänster utan en samarbetspartner som kan bidra till ett långsiktigt utnyttjande av båda parter kunskap och resurser. Visad kompetens och medvetenhet om sina begränsningar bidrar också till att bygga förtroende.

Samordning - En viktig del av samarbetet är att kunna kombinera och samordna företagets och fhv:s kompetenser och insatser. Det är företaget som har ansvaret och är den som bör genomföra bedömningar, insatser och åtgärder. Företagshälsovården kan vara delaktiga i att bygga upp kompetensen och att kvalitetssäkra system, rutiner och checklistor .

Tydlig rollfördelning - Viktigt med tydlighet att företaget äger problemet. Därmed är det företaget som tar initiativ, driver frågorna, sätter mål och bestämmer vad som skall göras. Detta kan dock göras i samråd med företagshälsovården. Frekvent kommunikation bidrar också till att tillvarata företagshälsovårdens kompetens och skapar flexibilitet att anpassa företagshälsovårdens uppdrag efter de situationer som uppstår.

4.2 ERSÄTTNINGSMODELLER

De kommuner/landsting som ingår i jämförelsen har olika ersättningsmodeller.

Exempel:

- Vissa tjänster finansieras av en central pott. Åtgärder därutöver betalas av respektive enhet (Nynäshamn, extern)
- Varje verksamhet betalar för de tjänster som efterfrågas. Central pott finns för specifika tjänster som telefonrådgivning för chefer mm. (Östersunds kommun, extern)
- Anslaget för företagshälsovård fördelas till förvaltningarna med en summa per anställd med undantag av legala hälsokontroller. Central pott för ”må braskola” m m. (Region Gotland, extern)
- fhv får en budget som motsvarar en fast kostnad per anställd. Varje förvaltning avropar tjänster fritt. (Blekinge, intern)
- Fritt avrop av tjänster. (Norrbotten, Västerbotten, Jämtland samtliga interna)
- Fördelning av timmar till förvaltningarna enligt antalet anställda. Central pott. (Örebro, intern med Kumla)

4.3 UPPFÖLJNING

Inbyggd fhv är ofta organiserad inom personalavdelningen eller motsvarande. Utifrån kraven att fhv ska vara oberoende och arbeta konsultativt innebär detta svårigheter. En personalavdelning är arbetsgivarföreträdare och knytningen till ledningen kan försvåra en konsultativ roll. Samtidigt är det viktigt att kunna koordinera insatser hos personalavdelning och fhv. En gemensam fhv för flera organisationer underlättar oberoendet. I t.ex. Blekinge är fhv organiserat inom serviceenheten – utifrån att vara oberoende och konsultativ.

Ju bättre strukturerat och systematiserat arbetsmiljöstyrningen är i företaget desto lättare är det att följs upp och utvärdera om företagshälsovårdens insatser ger önskad effekt.

Blekinge läns landsting - Löpande möten med chefer och med förvaltningschef 2ggr/år. Träffar med personalledningsgrupper. Redovisning av gjorda insatser.

Järfälla kommun - Personaldirektören och arbetsmiljösamordnaren träffar fhv-chefen några ggr/år. Statistik angående förbrukade timmar förs. Träffar med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och kommunen ang. rehabfrågor. fhv träffar varje förvaltning i samband med beställning och vid avrapportering. fhv kan delta i möten med samverkansgrupper.

Östersunds kommun - Kommunens kontaktperson träffar löpande fhv. fhv träffar förvaltningarna 1 ggr/år. fhv träffar Personalutskottet och samverkanskommitten 1 ggr/år. Statistik kvartalsvis och årsvis. Hälsofrämjande, förebyggande och rehabilitering samt nyttjade tjänster för olika yrkeskategorier mm. Nyckeltal är sjukfrånvaron.

Region Gotland - Statistik för kommunen totalt och för varje förvaltning uppdelad på hälsofrämjande, förebyggande och rehabiliterande. Centralt kundråd för fhv. Nyckeltal-sjukfrånvaron.

Nynäshamn – Budgetmöten med fhv 2 ggr per år. Möte med Försäkringskassan och fhv 2 ggr per år. Inga enkäter. Årligt möte i arbetsmiljögrupp och samverkansgrupp.

Norrbotten – Enhet inom personalavdelningen. Månatliga och kvartalsvisa budgetuppgifter. Årlig verksamhets- och budgetrapport. Medarbetarenkät - de som nyttjat resurser. Årlig träff med divisionerna för utvärdering och planering. Årligt möte med samverkansgrupp.

Västerbotten - Enhet inom personalavdelningen. Månatliga och kvartalsvisa budgetuppgifter. Årlig verksamhets och budgetrapport. Kontinuerlig avstämning samt slutkontroll med verksamheter där uppdrag utförts. Medarbetarenkät - de som nyttjat resurser. Kvartalsvis avstämning av skriftliga beställningar. Årligt möte med samverkansgrupp.

Örebro Läns landsting – Kommunalt förbund med Örebro och Kumla kommun. Upplevd kvalitet - enkät till chefer samt enkät till medarbetare som nyttjat resurser. Årligt planeringsmöte på landstingsnivå och utvärdering vid årsslut. Årliga möten mellan fhv och förvaltning. Timbankens utnyttjande utvärderas löpande och redovisas kvartalsvis. Dragning/diskussion i styrande nämnd fyra ggr per år

5 STYRKOR OCH SVAGHETER MED OLIKA DRIFTSFORMER

Genomförd kartläggning, genomgång av upphandlingsunderlag, skriftligt underlag från SKL, intervjuer mm framträder följande styrkor och svagheter med intern företagshälsovård respektive extern tjänst.

5.1 INTERN FÖRETAGSHÄLSOVÅRD

	FÖRDEL / STYRKOR	NACKDEL / SVAGHETER
Organisation	☺ Har god kunskap om verksamhet och sjukvårdens förutsättningar specifikt.	⊗ Kan ses som arbetsgivarens representant vilket påverkar uppfattningen om att vara ett opartiskt expertstöd ⊗ ”Känner varandra för väl”
Långsiktighet/ Kontinuitet	☺ Goda förutsättningar för ett långsiktigt och fördjupat samarbete såväl på det strategiska planet som löpande vid behov. ☺ Har ”historisk kunskap” som kan underlätta styrning, ge uppdrag och definiera tydliga mål.	⊗ Kan vara för statisk och fortsätter i gamla hjulspår. ⊗ Kan leda till förutfattade meningar, läsningar och felaktiga tolkningar baserat på tidigare ”historia”
Styrning	☺ Ledning har direkt inflytande över inriktning, mål och uppdrag ☺ Förändring av inriktning, mål och uppdrag kan ske under gällande ”avtalsperiod”	⊗ Det kan vara svårt att säkerställa att definierade roller och ansvar mellan beställare och utförare tillämpas ⊗ Uppföljning av resultat, mål och uppdrag sker för sällan ⊗ Kräver engagemang från politisk och tjänstemannaorganisationens ledning
Uppdrag	☺ Uppdrag kan ges med kort varsel	⊗ Kan vara svårt att formalisera uppdrag med tydliga mål som styrverktyg ⊗ Det strategiska kan drunkna i uppdrag som är akuta eller kortsiktiga
Kunder	☺ Har en kund att fokusera	⊗ Begränsad utblick och inspiration/erfarenhet från andra kunder ⊗ Kan bli ”navelskådare”
Kompetens	☺ Befintlig kompetens lättillgänglig	⊗ Svårt att täcka in erforderlig kompetensbredd

5.2 EXTERN FÖRETAGSHÄLSOVÅRD

	FÖRDEL / STYRKOR	NACKDEL / SVAGHETER
Organisation	☺ Lättare uppfattas som ett opartiskt expertstöd	⊗ Har sämre initial kunskap om organisationen ⊗ Inkörsperiod
Långsiktighet/ kontinuitet	☺ Vid missnöje kan ny part väljas i samband med ny upphandling	⊗ Kan få problem med långsiktigheten då det är avtalstiden som gäller och i samband med ny upphandling kan ny part få uppdraget. ⊗ Kan påverka det fördjupade strategiska långsiktiga arbetet ⊗ Kan sakna ”historisk kunskap” och därmed bakgrund vilket behöver inhämtas vid uppstart
Förändringar	☺ Större flexibilitet Tilläggsuppdrag kan ges med kort varsel ☺ Kan stå fri från förutfattade meningar och lösningar ☺ Ingen historisk belastning.	⊗ Tilläggsuppdrag kan kosta ”nya pengar”
Uppdrag/Styrning	☺ Tydlig styrning i mål, strategier och uppdrag via förfrågningsunderlag/ upphandling ☺ Tydliggörande av tjänster och innehåll blir lättare ☺ Naturligt tydliga roller och ansvar mellan beställare och utförare ☺ Affärsmässighet	⊗ Tilläggsuppdrag kan kosta nya pengar även om annat utgår
Kunder	☺ Har fler kunder och får en mer omfattande erfarenhetsbank	⊗ Kan prioritera andra kunder ⊗ Visst avstånd till medarbetare och ledning
Uppföljning	☺ Tydligare uppdrag ger förutsättning för effektivare uppföljning ☺ Krav på beställare att följa upp att tecknat avtal fullföljs ☺ Krav på att leverantörens uppföljning blir del av avtal.	⊗ Eftersom uppföljningen blir avtalad så mindre flexibelt vid behov av nya uppföljningsparametrar.
Kompetens	☺ Sannolikt fler medarbetare med samma kompetens – mindre sårbarhet	⊗ Kompetenskomplettering kräver ny förhandling och nya pengar

5.3 FRI NYTTIGHET

FÖRDEL / STYRKOR	NACKDEL / SVAGHETER
☺ Den som avropar känner sig fri och behöver inte våga insats mot begränsad budget	⊗ Saknar incitament till återhållsamhet ⊗ Kan bli ojämnt fördelat mellan olika verksamheter då det är den som ”skriker högst” som får flest insatser ⊗ Utföraren kan prioritera annans behov utan konsekvenser

5.4 KÖP-SÄLJ

FÖRDEL / STYRKOR	NACKDEL / SVAGHETER
☺ Får ett ekonomiskt styrmedel som leder till kostnadsreglering ☺ Ökad ”respekt” för insatsen, färre uteblivna besök ☺ Utföraren mer beroende av dig som kund.	☹ Mer administration ☹ Risk att förebyggande insatser minskar då kostnad per insats är omfattande ☹ Förutsätter mogna beställare

6 REKOMMENDATIONER/SLUTSATSER

6.1 SLUTSATS

JLL:s lednings mål inom fhv-området har formulerats:

Företagshälsovården ska vara så effektiv som möjligt utifrån

- att uppfylla lagar och avtal
- att stödja verksamhetens arbetsmiljöarbete
- en kostnadsbild som står sig i jämförelse med motsvarande organisationer

I förstudien har vi funnit:

1. *att Landstingshälsans verksamhet uppfyller lagar och avtal*

Landstingshälsan är bemannad med de kompetenser som krävs för att leverera den företagshälsovård som fordras enligt direktiv.

2. *att Landstingshälsan stödjer verksamhetens arbetsmiljöarbete.*

JLL chefers upplevelse är:

- Att Landstingshälsan har god kompetens
- Att Landstingshälsan har god tillgänglighet
- Att Landstingshälsan har proffsigt bemötande
- Att Landstingshälsan har god kunskap om JLL:s organisation

men det finns förbättringsbehov inom områden där cheferna tycker:

- Att Landstingshälsans insatser har marginell effekt på sjuktalen
- Att Landstingshälsans inte ger tillräckligt stöd i att aktivt hantera tidiga signaler på ohälsa
- Att Landstingshälsans inte ger stöd i att utveckla ett hälsofrämjande ledarskap
- Att Landstingshälsans inte är tillräcklig initiativrik/proaktiv.

3. *att kostnadsbilden för Landstingshälsans verksamhet inte står sig i jämförelse med motsvarande organisationer*

I jämförelse med andra företagshälsovårdsverksamheter är JLL:s kostnad per ansluten hög, ca 90 % högre än nationella genomsnittet.

4. *att beställarens styrning har stora brister*

- Landstingshälsans uppdrag är av alltför allmän karaktär för att vara ett styrmedel.
- Beställarens uppföljning och utvärdering har stora brister
- Det strategiska samarbetet mellan Landstingshälsan och personalstaben behöver förstärkas.

6.2 REKOMMENDATIONER OBEROENDE AV DRIFTFORM

1. Definiera en långsiktig strategisk plan för arbetsmiljö och hälsa och bryt ned denna i mätbara mål för kommande uppdragsperiod.
2. Uppdraget till företagshälsovården omarbetas och tydliggörs
 - a. Beställaren ansvarar för definition av uppdraget.
 - b. Landstingsplanens mål inom arbetsmiljö och hälsa skall återfinnas i uppdragsbeskrivningen med kvantifierbara mål och strategier
 - c. Anpassa uppdraget till verksamhetens behov för kommande period och till genomförd utvärdering
3. Uppföljning ska styras av beställaren och utvärdering ska ske i lämpliga intervaller för att möjliggöra justeringar även under gällande period. Det är lämpligt att utvärdera fhv-insatser i samarbete med fhv, HR, chefer och fackliga representanter. Frågeställningar som bör belysas i en utvärdering är
 - ☐ Gör fhv rätt saker?
 - ☐ Görs saker på rätt sätt?
 - ☐ Gör fhv något onödigt?
 - ☐ Kan något fhv utför göras bättre?
 - ☐ Ska fhv göra mer eller mindre?
 - ☐ Är rollfördelningen mellan fhv, personalavdelning och primärvård bra?Resultat från utvärderingen skall återkopplas till uppdraget.
4. Tydliggör organisation, roller och ansvar för fhv och specifikt för personalstrategerna i företagshälsovårdsfrågor - uppdrag och uppföljning. Säkerställ ett strategiskt samarbete mellan personalstaben och företagshälsovården med teamarbete och tätare dialog.
5. Utarbeta en ekonomisk styrmodell där verksamheten har angivna resurser för företagshälsovård och inget fritt avrop. Detta ökar kraven på både beställare och utförare. Ledningen bör ha resurser för landstingsövergripande insatser.
6. Överväg den organisatoriska placeringen av företagshälsovården med hänsyn till oberoendet och den konsultativa rollen.
7. Informera cheferna i verksamheten

- a. Aktivt informera chefer om det stöd som företagshälsovården erbjuder framförallt inom begreppen ”förebyggande” och ”hälsofrämjande”
 - b. Tydliggöra när företagshälsovården bör kontaktas och när personalstaben bör kontaktas
8. Gör handlingsplaner för de förbättringsområden som enkäten påvisat

6.3 FRÅGA OM EFFEKTIVASTE DRIFTFORM FÖR JLL FHV.

Generellt gäller att företagshälsovårdens driftsform inte är avgörande för en framgångsrik fhv utan av vikt är:

- den relation och kontakt fhv har med företaget
- vilken kompetens fhv kan erbjuda
- vilka områden fhv arbetar med.
- hur väl företaget och fhv tillsammans tillvaratar fhv:s expertkompetens för att möta företagets behov

Det finns för och nackdelar med både intern och extern fhv. Landstingets ställningstagande beror på hur skälen för och emot inbyggd respektive extern företagshälsovård bedöms.

6.3.1 EXTERN FHV

Om fhv skall levereras till en kostnad i paritet till genomsnittet i Sverige så måste antalet anslutna anställda var väsentligt större än vad som gäller för Landstingshälsan. En större bas kan erhållas genom att gå samman med annan organisation eller genom upphandling av fhv av extern part som även levererar tjänster, i signifikant omfattning, till andra organisationer. Möjligheten att slå samman JLL fhv med annan organisation har inte utretts men möjligheterna för detta förefaller vara så starkt begränsade att den enda metoden att nå en kostnadsbild i paritet med riksgenomsnittet bedöms vara upphandling av fhv externt.

6.3.2 INTERN FHV

Om JLL anser

- att de generella fördelarna med intern fhv
- att organisationens nöjdhet med Landstingshälsan
- att kostnad och arbetsinsats för avveckling/ombildning av fhv
- att arbetet med upphandling med verksamhetsöverlåtelse för omfattande

väger så tungt att fhv bör förbli intern så torde verkningsgraden hos Landstingshälsan kunna ökas genom genomförandet av rekommendationerna enligt 6.2 samt definiera och initiera utvecklingsprojekt inom strategiska områden.

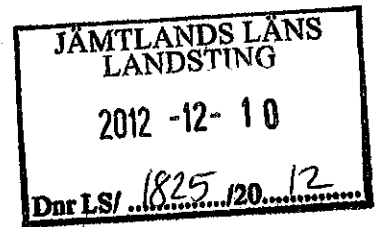
6.4 FRÅGA OM ÖVERFÖRING AV DELAR AV LANDSTINGSHÄLSANS VERKSAMHET TILL ANNAN ENHET

Under förstudiens gång har olika intressenter väckt fråga huruvida delar av Landstingshälsan lämpligen borde tillhöra annan organisatorisk enhet. Ett svar på denna frågeställning är att det finns tjänster som ligger nära de tjänster och den kompetens som Landstingshälsans medarbetare levererar/besitter och som genom fördjupning och måttlig omfokusering skulle vara av mycket stort värde för organisationen och som organisatoriskt med fördel skulle passa i annan organisatorisk enhet. Små företagshälsor har dock svårt att tillhandahålla erforderlig kompetensbredd vilket innebär att medarbetarna behöver vara flexibla och multidisciplinära varför en överföring av viss arbetsuppgift och medarbetare till annan enhet innebär stort kompetenstapp, risk att planerbarhet försvinner, att fundamental bastjänst inte kan levereras och i förlängningen att nyrekrytering blir nödvändig. I dagsläget är därför slutsatsen att överföring av tjänst och resurs till annan enhet inte är att rekommendera.

REFERENSER

- Uppdrag till 2010-2011 Landstingshälsan, JLL
- Uppdrag till 2012 Landstingshälsan, JLL
- Uppdrag till 2013 Landstingshälsan, JLL
- JLL Landstingsplan 2012-2014
- Hälso- och arbetsmiljöstrategi 2011-2013
- Hälso- och arbetsmiljöstrategi JLL 2011-2013 LS/1221/2011
- Handslingsplan aktiviteter Bilaga till Hälso och arbetsmiljöstrategi 2011-2013
- Rollbeskrivning – personalenhet JLL 2012
- Kundenkäter Landstingshälsan
- Personalbokslut JLL 2010-2012
- Arbetsgivarens rehabiliteringsprocess Dnr LS/734/2009
- Riktlinjer inom området riktlinjer - ansvar för arbetsuppgifter inom området arbetsmiljö, JLL 2005
- Utredning om att anta eller avvisa utmaning av Kommunhälsan – Växjö kommun 2010
- Konkurrensutsättning av Landstingshälsans verksamhet, JLL 1998
- Företagshälsa för framtiden – K2 nätverket 2011
- Granskning av Landstingshälsan – landstingets företagshälsovård, Revisorerna i Örebro läns landsting 2012
- Vägar till framgångsrikt samarbete med företagshälsovård, Schmidt, Sjöström och Antonsson, B1990 Juni 2011 IVL – Svenska miljöinstitutet
- SKL sjukfrånvaro i kommuner och landsting 2012
- Råd vid upphandling och samarbete med företagshälsovården – SKL
- mm

Att kunna må bra



Jag tycker att vi ungdomar borde få kunna må bra utan att vi ska behöva vara stressad hela tiden med all skolläxor. Ibland så är det väldigt orättvis att jag/vi ska behöva få läxor nästan varje dag. Vi blir stressade och får dålig hälsa och det förvärrar det negativa hos oss.

Att jag tycker att jag/ungdomar borde få mindre läxor är att all stress som skapas hos ungdomar ger negativa effekter som kan få dem att må dåliga. Det skadar både ungdomarnas skolgång och hälsa. När det skadas så kan det mycket väl ske oroligheter, problem och osäkerheter. Sådana saker som då sker kan få ungdomar att tänka ett eller annat, ("alltså tänka kort"). Allt negativa som de sparar på skadar dem mer och mer för varje dag, pga. det försvinner nuförtiden alltmer liv.

Jag yrkar att ni hjälper oss ungdomar att kunna minska på all vår stressande och oroligheter mm. Detta skulle kunna ske genom en ökad kommunikation med ungdomar och deras familjer på/ i mötesplatser mellan politiker, ungdomar och föräldrar.

Kornrika Homhoi

HT11, Plamcrantzskolan

8/11-2012

2013-02-12--13

Landstingsfullmäktige

**§ 42 Gemensam diskussion med ungdomstinget
om motion Att kunna må bra (LS/1825/2012)**

Till ungdomstinget hade inkommit en motion om Att kunna må bra.

Fullmäktige och Ungdomstingets ledamöter diskuterar motionen.

Thomas Andersson (C), Owen Laws (MP), Elin Hoffner (V), Jonny Springe (S), Monalisa Norrman (V), Mats El Kott (FP), Segio Diaz (V), Anna Hildebrand (MP), Britt Carlsson (S), Anna-Karin Vernberg (M), Cathrine Blomqvist (S), Monica Hallquist (S) och Lena Bäckelin (S) yttrar sig.

Kornnika Homhoi (motionären), Lisa Thomsson, My Lindquist, Louise Berg, Herje Blix-Herrlander, Julia Johansson, Sonny Andersson, Rebecca Oskarsson, Douglas Knutsson, Henning Borgström och Sofia Holten yttrar sig.

Yrkande

Hans Lundqvist yrkar att motionen fördelas till landstingsstyrelsen och ska behandlas senast juni 2013.

Proposition

Ordföranden ställer proposition på sitt yrkande och finner det antaget.

LANDSTINGSFULLMÄKTIGES BESLUT

Motionen Att kunna må bra fördelas till landstingsstyrelsen och ska behandlas senast juni 2013.

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande

2013-02-12--13

Ungdomstinget 2013

**§ 20 Motion nr. 12 Gratis preventivmedel t.o.m. 25 år
(LS/1846/2012)**

Julia Blom och Erika Grundström, Jämtlands Gymnasium Palmcrantz, Östersunds kommun, har lämnat in följande motion till Ungdomstinget 2013:

”Varje månad har den genomsnittliga svensken i åldern 18-25 år som är i en fast relation sex 8-10 gånger per månad. Ett paket med kondomer motsvarande ungefär tre månaders användning kostar ca 150 kr, det blir en kostnad på 50 kr/mån som varje ungdom måste lägga ut. Om man sedan vill vara extra säker så köper man p-piller som sedan blir en kostnad på ytterligare 50 kr/mån. Det här måste vi lägga ut varje månad i åldern 18-25 och då ska vi inte glömma att dom flesta blir av med oskulden vid 16 års ålder, det blir ytterligare två års kostnad.

Sammanlagt blir det ungefär 10 000 kr som läggs ut under 9 års tid. Vi ska heller inte glömma att vi under dom åren oftast är fattiga studenter.

Vi yrkar att alla preventivmedel ska vara gratis t.o.m 25 år”

Utskottens yrkanden

Utskott 3a yrkar att motionen ska bifallas.

(Utskott 3b har ej hunnit behandla motionen.)

Proposition

Ordföranden ställer proposition på utskott 3a:s bifallsyrkande och finner att ungdomstinget antar det.

Ungdomstingets beslut

Ungdomstinget bifaller motionen.

Protokollsutdrag skickas till Jämtlands läns landsting och motionärerna.

Justerandes sign			
------------------	--	--	--

2013-02-12--13

Ungdomstinget 2013

**§ 17 Motion nr. 8 Långa väntetider vid akutvård
(LS/55/2013)**

Emil Lundholm-Festin, Tim Gagner, Linn Lundqvist, Markus Einedal och Marcus Josefsson, Jämtlands Gymnasium Bräcke, Bräcke kommun, har lämnat in följande motion till ungdomstinget:

”Vi upplever att det ofta är för långa väntetider vid akuta läkarbesök. Detta leder till tidsförlust och frustration.

Vi yrkar att det införs ett system där patienter med vissa lättare akuta tillstånd kan meddela sina skador på förhand och sedan få en exakt tid som de tas om hand vid.”

Utskottens yrkanden

Utskott 2a yrkar att motionen ska bifallas.

(Utskott 2b hann inte behandla motionen)

Proposition

Ordföranden ställer proposition på utskott 2a:s bifallsyrkande och finner att ungdomstinget antar det.

Ungdomstingets beslut

Ungdomstinget bifaller motionen.

Protokollsutdrag skickas till Jämtlands läns landsting och till motionärerna.

Justerandes sign			
------------------	--	--	--

Införande av valfrihetssystem för allmäntandvård för barn och ungdomar 3 – 19 år bosatta inom Jämtlands läns landsting

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) reglerar vad som gäller när myndigheter låter enskilda själva välja utförare bland godkända leverantörer i ett valfrihetssystem. Grunderna i ett valfrihetssystem är att ersättningen följer den enskildes val av utförare och att privata och offentliga vårdgivare behandlas lika.

LOV gäller för kommuner och landsting när de inför valfrihetssystem för hälso- och sjukvård samt socialtjänster. Landstingen måste ha valfrihetssystem inom primärvården, det som här i länet benämns Hälsoval. För kommunerna och landstingens övriga verksamheter är det frivilligt att införa valfrihetssystem. I ett valfrihetssystem är priset fastställt på förhand, och leverantörer konkurrerar med kvalitet, tillgänglighet med mera. För myndigheter som har valfrihetssystem är det obligatoriskt att annonsera tjänsterna på en nationell webbadress, Valfrihetswebben.

De leverantörer som vill ingå i ett valfrihetssystem måste först ansöka om ett godkännande. Ansökan om godkännande kan lämnas in löpande. För att bli godkänd måste leverantörer uppfylla de krav och villkor som Jämtlands läns landsting ställer. För att bli en del av valfrihetssystemet krävs ett avtal med landstinget. Ett avtal tecknas i ett andra steg, efter att godkännandet har meddelats leverantören.

Landstinget planerar enligt LOV att från 1 januari 2014 införa ett valfrihetssystem för allmäntandvård för barn och ungdomar mellan 3 – 19 år. Principmodellen för valfrihetssystemet beskrivs nedan. Detaljerade regler och krav på leverantörer samlas i ett förfrågningsunderlag som fastställs av landstingsfullmäktige.

Valfrihetssystem allmäntandvård för barn och ungdomar i Jämtlands län

- Valfrihetssystem allmäntandvård för barn och ungdomar 3- 19 år införs från och med den 1 januari 2014 i enlighet med lagen om valfrihetssystem.
- Godkänd vårdgivare ska behandla de barn- och ungdomspatienter som är listade hos vårdgivaren enligt de vårdprogram landstinget meddelar
- Kostnadsansvaret åvilar den vårdgivare där patienten är listad.
- Ersättning utgår med ett belopp per listad som fastställs av fullmäktige årligen.
- Områdesansvaret för barn och ungdomar 0-19 år åvilar folktandvården

Godkännande och avtalsprocess

Grundläggande villkor i förhållande till leverantörerna, till exempel krav på kompetens, erfarenhet och ekonomisk stabilitet, preciseras i ett förfrågningsunderlag.

- Konkurrensneutralitet och likabehandling ska råda.
- Avtalsperioden beslutas i förfrågningsunderlaget
- Landstinget ska äga rätt att säga upp eller omförhandla avtalen om sådana politiska beslut eller organisatoriska förändringar sker, som påverkar eller förändrar förutsättningarna av tidigare överenskommelse.
- Förfrågningsunderlag fastställs av landstingsfullmäktige i juni årligen och beslutar om villkorsförändringar avseende ersättningar samt förändringar i uppdragsåtagandet som ska träda i kraft den 1 januari följande år. Övriga administrativa förändringar beslutas på tjänstemannanivå. Leverantör som inte godkänner förändringen ska senast inom 30 dagar efter att beslut delgivits anmäla detta till landstinget. Avtalet upphör då att gälla 12 månader efter det att leverantör anmält att förändringen inte godtagits. Fram till dess att avtalet upphör gäller ursprungliga villkoren.

Uppdrag

Allmän barn- och ungdomstandvård ska bedrivas i enlighet med de riktlinjer, vårdprogram samt behandlingsråd eller behandlingsöverenskommelser som fastställts av landstinget.

Ersättning

Ersättningens storlek fastställs en gång per år, vanligtvis i juni med ikraftträdande vid kommande årsskifte.

Ersättningen utgår på lika villkor oavsett driftform. Inga inkomstgarantier kan lämnas som en följd av att de kontrakt som tecknas med stöd av lagen om valfrihetssystem utgör så kallade tjänstekoncessioner.

Leverantörens kostnader för uppdraget finansieras av den årligen fastställda ersättningen.

Uppföljning

Av det regelverk och förfrågningsunderlag som fastställs årligen ska det framgå hur den barn- och ungdomstandvården ska följas upp och utvärderas.

Områdesansvar

Områdesansvaret åvilar folktandvården och omfattar även barn 0-2 år och är alternativet för de barn och ungdomar som väljer icke-valsalternativet, där närhetsprincipen avgör utifrån en geografisk indelning. Här ingår för närvarande även kostnader för vissa specialisttätgärder, såsom apparatur vid ortodonti som kan utföras av allmäntandläkare efter konsultation av specialist.