

Granskning av kommunens styrning av hållbarhetsarbete

Västerås stad

Mars 2024

Hanna Franck, certifierad kommunal revisor

Amanda Guerra, projektmedarbetare

Mårten Genfors, specialist hållbarhetsfrågor






Lena Salomon, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerås stad genomfört en granskning av kommunens styrning av hållbarhetsarbetet. Granskningens syfte är att pröva om kommunstyrelsens och berörda nämnders arbete med hållbarhet bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och berörda nämnders arbete med hållbarhet **inte helt** bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Har kommunstyrelsen utarbetat en tydlig definition vad kommunens hållbarhetsarbete ska fokusera på utifrån fullmäktiges intentioner? Finns en tydlig koppling till målen i Agenda 2030?	Ja	
2. Har kommunstyrelsen säkerställt att prioriteringar inom hållbarhetsarbetet grundar sig på en dokumenterad riskanalys?	Delvis	
3. Har kommunstyrelsen säkerställt en integrerad styrning genom definierade mål och mätetal (indikatorer) för hållbarhetsarbetet? Vid bristande måluppfyllelse vidtas åtgärder?	Delvis	
4. Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig organisation för hållbarhetsarbetet med ett tydliggjort ansvar och avsatta resurser?	Ja	
5. Har kommunstyrelsen säkerställt en systematisk mätning, uppföljning och utvärdering av hållbarhetsarbetet?	Delvis	

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning önskar vi att lämna följande rekommendationer:

- Se över möjligheten att tydliggöra vad som ingår i definitionen av den ekonomiska dimensionen av hållbarhetsarbetet.
- Säkerställ att prioriteringar inom hållbarhetsarbetet grundar sig på riskbedömningar, exempelvis hållbarhetsrapporterna eller nulägesanalyserna, samt att samtliga dimensioner av hållbarhet omfattas av riskbedömningarna.

- Säkerställ att mätbara indikatorer finns definierade och tydligt kopplade till program/mål för att ytterligare tydliggöra och stärka styrningen men även i syfte underlätta uppföljningen och bedömning av måluppfyllelse. Indikatorerna bör vara av såväl kvantitativ som kvalitativ karaktär.
- Säkerställ att det även fortsättningsvis, inom ramen för den nya styrmodellen, sker en systematisk mätning, uppföljning och utvärdering av hållbarhetsarbetet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	5
Avgränsning	6
Metod	6
Granskningsresultat	7
Definition av hållbarhetsarbetet	7
lakttagelser	7
Bedömning	9
Prioriteringar inom hållbarhetsarbetet	10
lakttagelser	10
Bedömning	11
Styrning genom mål och mätetal	11
lakttagelser	11
Bedömning	13
Organisation och ansvarsfördelning	13
lakttagelser	13
Bedömning	14
Uppföljning, utvärdering samt måluppfyllelse	15
lakttagelser	15
Bedömning	16
Samlad bedömning	17
Rekommendationer	17
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	18

Inledning

Bakgrund

Hållbarhet handlar om att bygga ett långsiktigt stabilt och dynamiskt samhälle där grundläggande mänskliga behov uppfylls idag, utan att det går ut över kommande generationers möjligheter att uppfylla sina behov. Som politisk arena, arbetsgivare och välfärdsleverantörer har kommuner och regioner en viktig roll i utvecklingen av fullt ut hållbara samhällen.

Generellt definieras hållbarhetsbegreppet idag utifrån tre dimensioner:

- Miljömässig hållbarhet
- Social hållbarhet
- Ekonomisk hållbarhet

Agenda 2030, med de 17 globala utvecklingsmålen, erbjuder en holistisk utgångspunkt för arbete och styrning av en hållbar offentlig verksamhet. Regeringens samordnare för Agenda 2030 har uttalat att hans samlade bild är att omställningen till ett socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbart samhälle går för sakta och ojämnt framåt i landet. Flera av agendans mål och delmål måste omsättas i praktisk handling på lokal och regional nivå.

Sverige har miljömål vars syfte är att fungera som riktmärken för miljöarbetet i Sverige. Målen ska visa vägen mot en hållbar utveckling och utgör den miljömässiga dimensionen av de globala hållbarhetsmålen. Sveriges miljömål består av ett generationsmål, 16 miljö kvalitetsmål samt flera etappmål inom områdena avfall, biologisk mångfald, farliga ämnen, hållbar stadsutveckling, luftföroreningar och klimat. Vid uppföljningen av målen år 2021 var fokus på de statliga insatserna för att nå miljömålen. Uppföljningen visar att hela samhället behöver öka takten i miljöarbetet för att nå de uppsatta målen till år 2030.

Social hållbarhet är av avgörande betydelse för det demokratiska samhället. Det handlar till stor del om välbefinnande, inkludering, jämlikhet, rättvisa och god hälsa för människor i samhället. I arbetet med social hållbarhet har kommuner och regioner genom sina offentliga åtagandet ett stort ansvar.

PwC genomförde under våren 2021 en studie på uppdrag av SKR*, i syfte att undersöka styr och följsamhet i hållbarhetsarbetet. Studien visar att många organisationer fortsatt har stora utvecklingsområden när det gäller styrning och målsättningar för hållbarhet. Hållbarhet är många gånger otydligt definierat, det saknas tydliga målsättningar och uppföljning av resultat. Agenda 2030 kan tydligare kopplas till organisationens mål och, rätt hanterat, bidra till en högre grad av samverkan både inom och utom organisationen.

I Västerås stads årsplan för år 2022 framgår att Västerås stad ska fortsätta att växa hållbart och stark. Med detta avses att arbetet ta avstamp från Agenda 2030 och de 17 globala hållbarhetsmålen i all planering och genomförande. De strategiska

utvecklingsområdena för mandatperioden har en tydlig koppling till hållbarhetsmålen. Till detta har kommunfullmäktige antagit två program vilka innehåller mål och ambitioner för hållbarhetsarbetet.

Med bakgrund mot Västerås stads ambition kring hållbarhet är det av största vikt att kommunstyrelsen bedriver en ändamålsenlig ledning och samordning av kommunens hållbarhetsarbete och att det bedrivs ett aktivt och handlingsinriktat arbete inom alla nämnder och verksamheter.

Mot bakgrund av detta har revisorerna i Västerås stad beslutat att genomföra en granskning av kommunstyrelsens arbete med hållbarhetsfrågor och de globala målen.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att pröva om kommunstyrelsens och berörda nämnders arbete med hållbarhet bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen omfattar följande revisionsfrågor:

1. Har kommunstyrelsen utarbetat en tydlig definition vad kommunens hållbarhetsarbete ska fokusera på utifrån fullmäktiges intentioner? Finns en tydlig koppling till målen i Agenda 2030?
2. Har kommunstyrelsen säkerställt att prioriteringar inom hållbarhetsarbetet grundar sig på en dokumenterad riskanalys?
3. Har kommunstyrelsen säkerställt en integrerad styrning genom definierade mål och mätetal (indikatorer) för hållbarhetsarbetet? Vid bristande måluppfyllelse vidtas åtgärder?
4. Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig organisation för hållbarhetsarbetet med ett tydliggjort ansvar och avsatta resurser?
5. Har kommunstyrelsen säkerställt att en systematisk mätning, uppföljning och utvärdering av hållbarhetsarbetet?

Revisionsfråga 1,2 och 4 bildar underlag för att bedöma om koncernens arbete bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Övriga revisionsfrågor används för att pröva om den interna kontrollen inom granskningsområdet är tillräcklig.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallagen 6:1, 6:6, 6:13
- Aktiebolagslagen 8:4

Kommuninterna styrdokument som bedöms vara relevanta för granskningen, till exempel mål och budget, reglementen samt ägardirektiv för bolagen.

Avgränsning

Granskningen sker övergripande och avgränsas till att omfatta framtagna dokument kopplade till hållbarhet, struktur för uppföljning samt riskanalyser avseende hållbarhetsarbetet.

Metod

Granskningen omfattar genomgång och analys av relevant dokumentation samt intervjuer.

Intervjuer har genomförts med:

- Stadsdirektör
- Ekonomidirektör
- Enhetschef, hållbarhetsenheten
- Utvecklingsledare, hållbarhetsenheten

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Rapporten är kvalitetssäkrad av Lena Salomon, certifierad kommunal revisor, i enlighet med PwC:s interna riktlinjer för kvalitetssäkring av revisionsrapporter.

Granskningsresultat

Definition av hållbarhetsarbetet

Revisionsfråga 1: Har kommunstyrelsen utarbetat en tydlig definition vad kommunens hållbarhetsarbete ska fokusera på utifrån fullmäktiges intentioner? Finns en tydlig koppling till målen i Agenda 2030?

lakttagelser

Västerås stads definition av hållbarhetsarbetet fastställs i följande styrdokument:

- Årsplan 2023 med utblick till 2026, fastställd av kommunfullmäktige 2022-11-24 § 410
- Årsplan och mål för Västerås stad 2024, fastställd av kommunfullmäktige 2023-10-26 § 269
- Program för ekologisk hållbarhet, antagen av kommunfullmäktige 2021-02-04 § 82
- Program för social hållbarhet, antagen av kommunfullmäktige 2018-09-06 § 206

Av *Årsplan 2023 med utblick till 2026* framgår att kommunens arbete och planering tar avstamp i Agenda 2030 och de 17 globala hållbarhetsmålen. De strategiska utvecklingsområdena för mandatperioden har en tydlig koppling till målen i Agenda 2030. I årsplanen finns fyra övergripande mål utifrån de fyra perspektiven: kund, kvalitet, medarbetare och ekonomi. Till de övergripande målen finns flera nyckeltal kopplade till SKR:s Öppna jämförelser - Agenda 2023.

I *Årsplan och mål för Västerås stad 2024* framgår att Västerås stad har en ny styrmodell 2024 som innebär en övergång från en mer kontrollbaserad styrning till en mer tillitsbaserad styrning. Varje mandatperiod tar kommunfullmäktige beslut om en politisk viljeriktning som denna mandatperiod består av 12 övergripande mål som ska leda mot hållbar utveckling. De övergripande målen täcker in samtliga hållbarhetsmål i Agenda 2030. Varje nämnd formulerar förslag till nämndmål kopplade till några av de 12 övergripande målen för att konkretisera den politiska viljeinriktningen. Nämndmålen beslutas sedan av kommunfullmäktige.

Av intervjuer framgår att den nya styrmodellen baseras på de sociala, ekologiska och ekonomiska hållbarhetsperspektiven på ett tydligare sätt. I den nya styrmodellen inkluderas exempelvis programmen för hållbarhet på ett tydligare sätt. I den gamla styrmodellen var styrdokumentet för hållbarhetsarbetet inte en tydlig del av kommunfullmäktiges styrning och uppföljning, vilket gjorde att hållbarhetsarbetet hamnade på sidan av den ordinarie styrprocessen. Intervjuade uppger att det finns en tydligare koppling till hållbarhetsarbetet i årsplan 2024 i jämförelse med årsplan 2023 då samtliga mål i programmen finns inkluderade i de övergripande målen.

Program för ekologisk och social hållbarhet

Kommunfullmäktige har antagit två program för att konkretisera hållbarhetsarbetet: *Program för ekologisk hållbarhet* och *Program för social hållbarhet*. Programmen

innehåller mål och ambitioner för hållbarhetsarbetet och ska utgöra ett underlag för de gemensamma och enskilda aktiviteter som upprättas för att nå de övergripande målen.

Program för ekologisk hållbarhet uttrycker att Västerås år 2045 ska vara långsiktigt ekologiskt hållbart. Programmet ska peka ut riktningen för kommunens miljöarbete och leda utvecklingen så att Västerås ständigt uppnår ökad ekologisk hållbarhet. Det innebär att inverkan på miljö- och klimatförändringar kontinuerligt minskar, påverkan på miljön ligger inom de planetära gränserna och de ekologiska fotavtrycken är på en hållbar nivå. Utgångspunkterna i programmet är de globala målen i Agenda 2030, de svenska miljömålen, de planetära gränserna och ekologiskt fotavtryck.

Programmet för ekologisk hållbarhet är styrande för hela kommunkoncernen i Västerås stad och är en viktig utgångspunkt när program och handlingsplaner inom alla områden tas fram. För att konkretisera och genomföra programmet finns sammanlagt nio underliggande styrdokument: sju handlingsplaner, ett åtgärdsprogram samt en renhållningsordning med avfallsplan och föreskrifter.

Längst ner i programmet för ekologisk hållbarhet finns kommunens *miljöpolicy*. I miljöpolicyen beskrivs de principer och vägval som ska följas. Policyen innehåller totalt åtta mål som omfattar bland annat mål om upphandling och inköp av varor, källsortering, skadliga ämnen och kemiska produkter m.m. Program för ekologisk hållbarhet ska ligga som grund för beslutsprocesserna samt verksamheterna som bedrivs i koncernen.

Program för social hållbarhet uttrycker värdegrunder, förhållningssätt och strategier för arbetet med utvecklingen av Västerås som ort, inklusive koncernen Västerås stad, ur ett socialt hållbarhetsperspektiv. Programmet bygger på internationella konventioner, den svenska grundlagen och Västerås stads vision "*Västerås växer och utvecklas till en hållbar stad att vara stolt över, där människorna känner att allt är möjligt. En stad med självaktning, där många vill leva sina liv*".

Enligt programmet bygger social hållbarhet på följande tre principer:

- Vi ges jämlika förutsättningar för att tillfredsställa grundläggande behov
- Vi har tillit i relationer, i lokalsamhället och till samhället i stort
- Vi har framtidstro som bidrar till individens och samhällets utveckling

Jämlika förutsättningar är Västerås stads sätt att arbeta med Agenda 2030-devisen *Ingen ska lämnas utanför*, vilket hänvisar till att allt arbete ska jämställdhetsintegreras och att ett barnrättsperspektiv ska genomsyra alla beslut som rör barn. Vid intervjuer framgår att det finns planer på att påbörja ett arbete med att revidera programmet för social hållbarhet under 2024.

För att genomföra båda programmen har Västerås stad flera stadsövergripande policys och handlingsplaner som bidrar till att uppnå ett eller flera av programmets målområden. Miljöpolicy, handlingsplan för en hållbar plastanvändning, jämställdhetspolicy och policy och handlingsplan för personer med funktionsnedsättning är exempel på policys och handlingsprogram som finns kopplade till programmen. En ny

handlingsplan för klimat samt energiplan är under framtagande. Handlingsplanerna innehåller aktiviteter som ansvariga nämnder ska genomföra och som följs upp i olika processutvecklingsgrupper. Det beskrivs vid intervjuer att det för tillfället finns för många styrdokument kopplade till programmen. Det pågår däremot ett arbete med att minska antalet policys och handlingsplaner.

Kommunen har en koncernledningsgrupp som ska stödja Västerås stads politiska beslutsforum. Koncernledningsgruppen leds av stadsdirektören med stöd av direktörer på stadsledningskontoret, förvaltningsdirektörer, bolagschefer och förbundsdirektören. Koncernledningsgruppens strategi 2023 utgår ifrån Agenda 2030 och stadens vision och har fem ambitioner som pekar åt vilket håll staden vill till 2030:

1. Den klimatsmarta staden
2. En trygg stad
3. En stad där människor har sysselsättning
4. En stad där alla barn och unga får bästa möjliga förutsättningar att lyckas
5. En modern och attraktiv organisation vänd till invånaren.

Vi har även tagit del av kommunledningsgruppens strategi för 2024-2027. Strategin utgår från den politiska viljeinriktningen och har tre ambitioner, varav två har koppling till social och ekologisk hållbarhet:

- Vi ska skapa förutsättningar i det förebyggande arbetet så att framtidstron, jämlikheten och tryggheten är god hos dem vi är till för.
- Vi ska vara tydliga förebilder när det gäller ekologisk hållbarhet. Det innebär att vi gör ekologiskt hållbara val i våra verksamheter och skapar förutsättningar för västeråsarna att leva mer hållbart.

Det framgår av intervjuer att den ekonomiska hållbarheten inte finns definierad men att den inkluderas i kommunens goda ekonomiska hushållning. I årsplanen 2023 definieras god ekonomisk hushållning att varje generation ska bära kostnaderna för den service som de själva konsumerar. En långsiktig planering är viktig för att säkerställa god ekonomisk hushållning.

Bedömning

Har kommunstyrelsen utarbetat en tydlig definition vad kommunens hållbarhetsarbete ska fokusera på utifrån fullmäktiges intentioner? Finns en tydlig koppling till målen i Agenda 2030?

Ja.

Vi bedömer att kommunstyrelsen har utarbetat en tydlig definition av vad kommunens hållbarhetsarbete ska fokusera på utifrån fullmäktiges intentioner och att det finns en koppling till målen i Agenda 2030. Det framgår på ett tydligt sätt i kommunens årsplan och kompletteras av framtagna program. Vi bedömer att den ekonomiska hållbarheten inte är lika tydligt definierad som övriga hållbarhetsdimensioner men att det finns mål och arbetssätt inom området, dock används inte begreppet löpande.

Prioriteringar inom hållbarhetsarbetet

Revisionsfråga 2: Har kommunstyrelsen säkerställt att prioriteringar inom hållbarhetsarbetet grundar sig på en dokumenterad riskanalys?

lakttagelser

Av *Policy för styrningen i koncernen Västerås stad* (antagen av kommunfullmäktige 2023-04-13 § 119) framgår att nämndernas mål bygger på en faktabaserad nulägesanalys och politiska prioriteringar. Nulägesanalysen fokuserar i första hand på problem, utmaningar och förbättringar som den egna verksamheten kan påverka och arbeta med. Det påtalas vid intervjuer att nulägesanalyserna ingår i den ordinarie planeringsprocessen sedan år 2023. Nulägesanalyserna görs på förvaltningsnivå och används sedan som underlag inför nämndernas arbete med nästkommande års årsplan och mål.

Vi har tagit del av kommunstyrelsens nulägesanalys för 2023 som innehåller information om vilka behov som finns inom kommunen, verksamhetens största utmaningar samt uppföljning av nyckeltal. Nulägesanalysen visar bland annat att kommunen har många utmaningar och förbättringsområden när det gäller social och ekologisk hållbarhet och att ett stort arbete krävs för att alla mål i programmen ska uppnås.

Uppföljning av programmen för ekologisk och social hållbarhet görs i en hållbarhetsrapport som följer samma årshjul som stadens ordinarie planerings- och uppföljningsprocess och ska även den vara en grund för budgetplaneringen nästkommande år. På så vis kan de identifierade utmaningarna och förbättringsområdena i rapporten ligga till grund för politiska prioriteringar på både kort och lång sikt. Den första uppföljningen gjordes 2022 och innehåller analyser, bedömningar av mål och prioriterade förbättringsområden, vilket beskrivs mer under revisionsfråga 5.

Enligt *Riktlinje för intern kontroll* (beslutad av kommunstyrelsen 2021-11-02 § 397) är riskanalys och intern kontroll en del av styrsystemet i Västerås stad. Samtliga nämnder och styrelser ska årligen upprätta internkontrollplaner. Internkontrollplanerna ska utgöra en sammanställning av de områden som bedömts ska kontrolleras och följas upp under kommande året. Bedömningen ska grunda sig på en dokumenterad riskanalys.

Vi har tagit del av kommunstyrelsens internkontrollplan för 2023 och 2024. I internkontrollplanerna finns ingen risk avseende kommunens hållbarhetsarbete. Däremot finns en risk kopplad till välfärdsbrott som enligt internkontrollplanen är en viktig risk att vara medveten om och ha en strukturerad verksamhet som förebygger och upptäcker eventuella felaktigheter utifrån ett socialt hållbarhetsperspektiv.

Vid intervjuer beskrivs att risker även fångas upp genom workshops kopplade till arbetet med hållbarhetsrapporten för 2023. Det finns däremot inget systematiskt arbetssätt för arbetet med riskbedömningar med fokus på hållbarhet. Verksamhetsföreträdare påtalar

att detta arbetssätt kommer att utvecklas under året då den nya styrmodellen inte varit implementerad en längre tid. Det förs dialoger om hur uppföljningen genom bland annat hållbarhetsrapporterna ska kunna utgöra en grund för prioriteringar inom hållbarhetsarbetet. Dialoger förs även om att nulägesanalysen kan komma att göras på en övergripande nivå för att tydliggöra prioriteringar.

Bedömning

Har kommunstyrelsen säkerställt att prioriteringar inom hållbarhetsarbetet grundar sig på en dokumenterad riskanalys?

Delvis.

Vi bedömer att det vid granskningstillfället inte finns ett systematiskt arbetssätt för arbetet med riskbedömningar kopplat till hållbarhetsarbetet och prioriteringar inom detta. Det sker dock nulägesanalyser på nämndsnivå som kan utgöra en bra grund för prioriteringar på nämndsnivå men det arbetssättet har ännu inte utvecklats för att säkerställa att kommunövergripande prioriteringar sker på dokumenterade riskanalyser. Granskningen visar även att det utarbetas hållbarhetsrapporter som även dessa kan utgöra en bra grund för prioriteringar. Vi ser positivt på den dialog som förs om hur detta ska kunna utvecklas framåt utifrån den grund som finns. Det är dock väsentligt att samtliga aspekter av hållbarhetsarbetet omfattas av riskbedömningarna.

Styrning genom mål och mätetal

Revisionsfråga 3: Har kommunstyrelsen säkerställt en integrerad styrning genom definierade mål och mätetal (indikatorer) för hållbarhetsarbetet? Vid bristande måluppfyllelse vidtas åtgärder?

lakttagelser

Av revisionsfråga 1 framgår att kommunens hållbarhetsarbete i första hand styrs genom årsplanen, programmet för ekologisk hållbarhet och programmet för social hållbarhet.

I *Årsplan 2023 med utblick till 2026* finns fyra övergripande mål utifrån de fyra perspektiven: kund, kvalitet, medarbetare och ekonomi. Följande övergripande mål har formulerats för 2023:

- *Vi har nöjda kunder och invånare*
- *Vi har rätt kvalitet i våra verksamheter och levererar rätt resultat*
- *Vi har engagerade medarbetare med rätt kompetens*
- *Vi har en effektiv verksamhet med ekonomi i balans*

Samtliga mål ska enligt årsplanen bidra till en hållbar utveckling i staden. Till de två översta målen finns flera nyckeltal kopplade till SKR:s Öppna jämförelser - Agenda 2023, exempelvis antal anmälda våldsbrott och ekologiska livsmedel i kommunens verksamhet.

I *Årsplan och budget 2024* finns 12 övergripande mål som är uppdelade på följande tre fokusområden:

- *En jämlik, trygg och socialt hållbar kommun*
- *En klimatsmart och ekologiskt hållbar kommun*
- *En kommun med hög sysselsättning, goda arbetsvillkor och ett starkt näringsliv*

Till varje övergripande mål finns information om vilka agendamål de bidrar till. Samtliga 17 mål i Agenda 2030 täcks in i de övergripande målen. Varje nämnd har tagit fram förslag på tre nämndmål kopplade till några av de 12 övergripande målen och som sedan beslutats av kommunfullmäktige. Vid sakgranskningen framkommer att respektive nämnd tar fram indikatorer till målen i sin verksamhetsplan.

I *Program för ekologisk hållbarhet* finns ett övergripande mål: *Västerås är långsiktigt ekologiskt hållbart sedan år 2045*. Vidare finns tre målområden:

- Samhällsplanering och infrastruktur
- Värna och utveckla naturvärden
- Konsumtion och engagerade invånare

Under varje målområde finns en beskrivning av området och en målbild över vad som önskar ha uppnåtts inom området till år 2045. Till varje målområde finns även en punktlista med vilka förändringar som krävs gemensamt i samhället till år 2030 och vad den kommunala koncernen ska göra till år 2030 för att ge förutsättningar att nå det övergripande målet år 2045. Det finns inga nyckeltal eller mätbara indikatorer kopplade till målområdena.

I *Program för social hållbarhet* finns en målbild för ett socialt hållbart Västerås: *Vi ska vi verka för en ort som för lång tid framöver och med gemensamma vägval skapar jämlika förutsättningar, en stark tillit som leder till en aldrig sviktande tro på en god framtid*. Vidare finns två huvudområden som programmet utgår ifrån:

- Goda livsvillkor utifrån individens förutsättningar och behov
- Demokrati, delaktighet och medskapande för ett socialt hållbart samhälle

Till varje huvudområde finns totalt sex målområden som även omfattar målen i Agenda 2030. Till respektive målområde finns indikatorer definierade. Verksamhetsföreträdare påtalar att statistik finns för samtliga indikatorer men att ett urval har gjorts. Den viktigaste informationen utifrån indikatorerna redovisas sedan i hållbarhetsrapporten.

Av intervjuer framgår att nyckeltal även följs upp i samband med nulägesanalysen, som beskrivs under revisionsfråga 2.

Åtgärder vid bristande måluppfyllelse

Vi har inom ramen för granskningen gjort en genomgång av kommunstyrelsens protokoll för år 2023. I kommunens delårsrapport per april och per augusti framgår att ett av fyra mål prognostiseras att uppfyllas och tre mål att delvis uppfyllas vid årets slut.

Kommunstyrelsen beslutar vid behandling av delårsrapporterna om åtgärder för en ekonomi i balans. Vi kan av protokoll inte se att kommunstyrelsen har fattat några ytterligare beslut om åtgärder kopplat till den bristande måluppfyllelsen.

Vi har i protokollen inte heller kunnat spåra att kommunstyrelsen beslutat om åtgärder kopplade till måluppfyllelse för programmen avseende social eller ekologisk hållbarhet.

Kommunens arbete med uppföljning, utvärdering och mätning redovisas under revisionsfråga 5.

Bedömning

Har kommunstyrelsen säkerställt en integrerad styrning genom definierade mål och mätetal (indikatorer) för hållbarhetsarbetet? Vid bristande måluppfyllelse vidtas åtgärder?

Delvis.

Vi bedömer att kommunstyrelsen har säkerställt en integrerad styrning då årsplanerna på ett tydligt sätt omfattar mål med koppling till hållbarhetsarbetet och Agenda 2030. Genomförd granskning visar att kopplingen mellan årsplanen och målen som finns formulerade i programmen är tydligare under år 2024 än tidigare vilket vi ser som positivt. Vi kan konstatera att mätbara indikatorer återfinns i årsplanen för år 2023. Mätetal/indikatorer har inte definierats i årsplanen för år 2024 eller i programmen ingår i bland annat verksamhetsplaner. För programmet social hållbarhet har särskilda indikatorer utarbetats men det saknas en liknande tydlighet i programmet för ekologisk hållbarhet. Vi bedömer att kommunstyrelsen bör säkerställa att tydliga, mätbara indikatorer definieras för att tydliggöra styrningen och underlätta uppföljningen. Indikatorerna bör vara av såväl kvantitativ som kvalitativ karaktär.

Vi har inom ramen för granskningen inte kunnat spåra att konkreta åtgärder beslutats vid redovisning av bristande måluppfyllelse.

Organisation och ansvarsfördelning

Revisionsfråga 4: Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig organisation för hållbarhetsarbetet med ett tydliggjort ansvar och avsatta resurser?

lakttagelser

Av kommunstyrelsens reglemente (antagen av kommunfullmäktige 2022-12-01 § 432) framgår att en av kommunstyrelsens övergripande uppgifter och ansvarsområden är att leda, samordna och utveckla kommunens övergripande arbete med att främja en hållbar utveckling. Stadsledningskontoret är kommunstyrelsens förvaltning och består av flera verksamhetsområden, däribland verksamhetsområdet *strategisk samhällsutveckling*. Strategisk samhällsutveckling arbetar med att driva den långsiktiga utvecklingen av Västerås stad och utgångspunkten för arbetet är Agenda 2030 och de 17 hållbarhetsmålen. Följande enheter ingår i verksamhetsområde strategisk samhällsutveckling:

- Hållbarhetsenheten
- Samhällsbyggnadsenheten
- Mark- och exploateringsenheten
- Statistik och analysenheten

Det beskrivs vid intervjuer att hållbarhetsenheten bildades år 2020 och ansvarar för att leda, samordna och följa upp hållbarhetsarbetet. Totalt arbetar 12 personer på enheten, däribland en enhetschef och ett flertal hållbarhetsstrateger och utvecklingsledare. Vid tillfället för granskningen pågår rekrytering av ytterligare strateg som beräknas vara på plats under våren 2024.

Vad gäller avsatta resurser för kommunens hållbarhetsarbete har kommunstyrelsen i sin budget för 2023 avsatt 42,5 mnkr till verksamhetsområdet strategisk samhällsutveckling. Vid sakgranskningen påtalas att det under år 2023 även avsatts extra medel (15 mnkr) för trygghetsskapande åtgärder samt att det under år 2024 initieras en satsning avseende "trygghetssatsning mot civilsamhället"

I *Hållbarhetsrapport för Västerås 2022* (beslutad av kommunfullmäktige 2023-04-13 § 124) framgår att arbetet med social och ekologisk hållbarhet i Västerås styrs genom förvaltningsövergripande processer. För detta finns två processledningsgrupper; en för ekologisk hållbarhet och en för social hållbarhet, med representanter från samtliga berörda förvaltningar och bolag. Under respektive processledningsgrupp finns processutvecklingsgrupper eller samordningsgrupper som leder och utvecklar de olika sakfrågorna. De flesta process-/samordningsgrupper har en stadsövergripande handlingsplan att utgå ifrån i sitt arbete. Utöver dessa grupper finns även samverkan med civilsamhället, näringslivet, myndigheter och andra externa partners.

Vidare beskrivs det vid intervjuer att Västerås stad är med i ett utvecklingsnätverk som heter *Styra med Agenda 2030* och som startades upp av Sveriges kommuner och regioner (SKR) under våren 2023. Syftet med nätverket är att kommunen ska få ökad kunskap kring att styra och leda med Agenda 2030. I nätverket deltar representanter från kommunens hållbarhetsenhet samt en representant från kommunstyrelsen.

Bedömning

Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig organisation för hållbarhetsarbetet med ett tydliggjort ansvar och avsatta resurser?

Ja.

Vi bedömer att det till stor del finns en ändamålsenlig organisation för hållbarhetsarbetet med avsatta resurser i och med inrättandet av hållbarhetsenheten. Utöver hållbarhetsenheten finns även ett flertal förvaltningsövergripande processledningsgrupper med handlingsplaner som arbetar systematiskt med hållbarhet. Kommunstyrelsen har även i sin budget avsatt särskilda medel för hållbarhetsarbetet. Vi kan dock konstatera att den ekonomiska dimensionen av hållbarhetsarbetet inte är lika tydligt uttalad i organisationen men att dimensionen finns integrerat i arbetet och i organisationen genom ekonomiavdelningens arbete med uppföljning, mål och styrning.

Uppföljning, utvärdering samt måluppfyllelse

Revisionsfråga 5: Har kommunstyrelsen säkerställt en systematisk mätning, uppföljning och utvärdering av hållbarhetsarbetet?

lakttagelser

Hållbarhetsrapport för Västerås 2022 (beslutad av kommunfullmäktige den 2023-04-13 § 124) är den första samlade hållbarhetsrapporten för Västerås stad och innehåller uppföljning och analys av programmen för ekologisk och social hållbarhet. Syftet med hållbarhetsrapporten är att skapa en nulägesbild för hållbarhetsarbetet i staden samt stärka styrningen och samordningen för ett mer hållbart Västerås. Av hållbarhetsrapporten framgår att uppföljningen från och med år 2023 ska följa samma årshjul som stadens ordinarie planerings- och uppföljningsprocess.

I hållbarhetsrapporten finns en sammanfattning av hur kommunen ligger till utifrån respektive målområde och mål i de båda programmen. Målen bedöms utifrån skalan "uppnådd" (grön), "delvis uppnådd" (gul) eller "inte uppnådd" (röd) samt pilar för att visa på vilken riktning utvecklingen går åt. Bedömningarna är i huvudsak gjorda av ansvariga tjänstepersoner inom respektive sakfråga.

Som beskrivs under revisionsfråga 3 omfattar programmet för ekologisk hållbarhet tre målområden med tillhörande punktlister. Punktlistorna innehåller punkter om vilka förändringar som krävs gemensamt i samhället till år 2030 och vad den kommunala koncernen ska göra till år 2030 för att ge förutsättningar att nå det övergripande målet år 2045. Det är punkterna i punktlistorna som följs upp i hållbarhetsrapporten där en bedömning görs av nuläget och vilken riktning utvecklingen går åt. Totalt bedöms 6 punkter vara uppnådda, 18 är delvis uppnådda och 10 är inte uppnådda. När det gäller utvecklingen visar trenden att 15 punkter har en positiv utveckling medan 19 har en oförändrad utveckling. Vidare görs en bedömning av de mål som finns i Västerås stads miljöpolicy som visar att 2 av 8 mål är uppnådda medan 6 mål är delvis uppnådda.

Program för social hållbarhet innehåller totalt sex målområden. I hållbarhetsrapporten görs en bedömning av de sex målområdena samt 24 mål som kommer från de stadsövergripande policys och handlingsplaner som kommunen arbetar med inom processen för social hållbarhet. Av de 24 målen bedöms 2 mål som uppnådda, 16 som delvis uppnådda och 6 är inte uppnådda. När det gäller utvecklingen visar trenden att 9 mål har en positiv utveckling, 9 mål har en oförändrad utveckling och 6 mål har en negativ utveckling.

Vi har inom ramen för granskningen även tagit del av ett utkast till hållbarhetsrapport för 2023. Rapporten följer samma struktur som hållbarhetsrapporten för 2022 och innehåller en uppföljning av målen i program för ekologisk hållbarhet och program för social hållbarhet. I uppföljningen av programmet för ekologisk hållbarhet visar den preliminära bedömningen att 2 mål är uppnådda, 24 är delvis uppnådda och 8 är inte uppnådda. Ett mål bedöms gå åt fel håll. Den preliminära bedömningen av målen i program för social

hållbarhet visar att 1 mål är uppnått, 16 mål är delvis uppnådda och 7 mål är inte uppnådda. Hållbarhetsrapporten beräknas beslutas av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige under våren 2024.

Det framgår vid intervjuer att ordinarie uppföljning och uppföljning av program och handlingsplaner görs i systemet Hypergene. Tidigare har det inte varit möjligt att "tagga" agendamålen i uppföljningen men detta beskrivs nu vara under uppbyggnad. Detta kommer att göra det lättare att få en samlad bild av hållbarhetsarbetet. Det pågår även diskussioner om hur hållbarhetsarbetet ska följas upp inom ramen för den nya styrmodellen. Bland annat diskuteras det om hållbarhetsrapporten endast ska upprättas en gång per mandatperiod eller om den ska följas upp i samband med den årliga uppföljningen. Verksamhetsföreträdare påtalar att det ännu inte är klart hur uppföljningen kommer att se ut år 2024.

För att mäta indikatorer med koppling till agendamålen (med undantag för social hållbarhet) använder sig kommunen av *Västeråsbarometern*. Barometern grundar sig på kvantitativa indikatorer baserade på statistik från bland annat Statistiska centralbyrån och Kolada. Den innehåller en trendredovisning över hur de olika indikatorerna utvecklas samt jämförelser mellan Västerås stad, kommuner i Västmanlands län, kommungruppen större stad (enligt SKR:s kommunindelning) och riket. Västeråsbarometern finns upplagd på kommunens hemsida och är öppen för allmänheten. Av intervjuer framgår att barometern ska uppdateras en gång per år, men att detta inte har gjorts under de senaste två åren. Det finns däremot ett pågående arbete med att uppdatera och utveckla indikatorerna.

Vid sakgranskningen påtalas att statistiken för den sociala hållbarheten finns i kommunens *Statistikblad*. Statistikbladen i den nuvarande formen publicerades i december år 2023 och är därmed ett nytt inspel som omfattar statistik på stadsdelsnivå.

Bedömning

Har kommunstyrelsen säkerställt en systematisk mätning, uppföljning och utvärdering av hållbarhetsarbetet?

Delvis.

Vi bedömer att kommunstyrelsen i hög grad har säkerställt en systematisk mätning, uppföljning och utvärdering av hållbarhetsarbetet genom att hållbarhetsrapporteringen ska integreras i den ordinarie uppföljningen. Vi bedömer att detta i kombination med kommunens arbete med hållbarhetsrapporter, Statistikbladet och Västeråsbarometern skapar förutsättningar för en systematisk mätning, uppföljning och utvärdering. Det kvarstår dock arbete med att tydligare i vilken form och med vilken kontinuitet uppföljningen och utvärderingen ska ske framåt inom ramen för den nya styrmodellen. Vi ser det som väsentligt att arbetssättet med uppföljningen tydliggörs och att denna systematiseras. Att se över möjligheterna att koppla målen kring hållbarhet till uppföljningen i Hypergene bedömer vi kan underlätta systematiseringen av uppföljningen.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerås stad genomfört en granskning av kommunens styrning av hållbarhetsarbetet. Granskningens syfte var att pröva om kommunstyrelsens och berörda nämnders arbete med hållbarhet bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och berörda nämnders arbete med hållbarhet **inte helt** bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning önskar vi att lämna följande rekommendationer:

- Se över möjligheten att tydliggöra vad som ingår i definitionen av den ekonomiska dimensionen av hållbarhetsarbetet.
- Säkerställ att prioriteringar inom hållbarhetsarbetet grundar sig på riskbedömningar, exempelvis hållbarhetsrapporterna eller nulägesanalyserna, samt att samtliga dimensioner av hållbarhet omfattas av riskbedömningarna.
- Säkerställ att mätbara indikatorer finns definierade och tydligt kopplade till program/mål för att ytterligare tydliggöra och stärka styrningen men även i syfte underlätta uppföljningen och bedömning av måluppfyllelse. Indikatorerna bör vara av såväl kvantitativ som kvalitativ karaktär.
- Säkerställ att det även fortsättningsvis, inom ramen för den nya styrmodellen, sker en systematisk mätning, uppföljning och utvärdering av hållbarhetsarbetet.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
1. Har kommunstyrelsen utarbetat en tydlig definition vad kommunens hållbarhetsarbete ska fokusera på utifrån fullmäktiges intentioner? Finns en tydlig koppling till målen i Agenda 2030?	Ja Vi bedömer att kommunstyrelsen har utarbetat en tydlig definition av vad kommunens hållbarhetsarbete ska fokusera på utifrån fullmäktiges intentioner och att det finns en koppling till målen i Agenda 2030. Det framgår på ett tydligt sätt i kommunens årsplan och kompletteras av framtagna program. Vi bedömer att den ekonomiska hållbarheten inte är lika tydligt definierad som övriga hållbarhetsdimensioner.
2. Har kommunstyrelsen säkerställt att prioriteringar inom hållbarhetsarbetet grundar sig på en dokumenterad riskanalys?	Delvis Vi bedömer att det vid granskningstillfället inte finns ett systematiskt arbetssätt för arbetet med riskbedömningar kopplat till hållbarhetsarbetet och prioriteringar inom detta. Det sker dock nulägesanalyser på nämnds nivå som kan utgöra en bra grund för prioriteringar på nämnds nivå men det arbetssättet har ännu inte utvecklats för att säkerställa att kommunövergripande prioriteringar sker på dokumenterade riskanalyser. Granskningen visar även att det utarbetas hållbarhetsrapporter som även dessa kan utgöra en bra grund för prioriteringar. Vi ser positivt på den dialog som förs om hur detta ska kunna utvecklas framåt utifrån den grund som finns. Det är dock väsentligt att samtliga aspekter av hållbarhetsarbetet omfattas av riskbedömningarna

3. Har kommunstyrelsen säkerställt en integrerad styrning genom definierade mål och mätetal (indikatorer) för hållbarhetsarbetet?

Delvis

Vi bedömer att kommunstyrelsen har säkerställt en integrerad styrning då årsplanerna på ett tydligt sätt omfattar mål med koppling till hållbarhetsarbetet och Agenda 2030. Genomförd granskning visar att kopplingen mellan årsplanen och målen som finns formulerade i programmen är tydligare under år 2024 än tidigare vilket vi ser som positivt. Vi kan konstatera att mätbara indikatorer återfinns i årsplanen för år 2023. Mätetal/indikatorer har inte definierats i årsplanen för år 2024 eller i programmen ingår i bland annat verksamhetsplaner. För programmet social hållbarhet har särskilda indikatorer utarbetats men det saknas en liknande tydlighet i programmet för ekologisk hållbarhet. Vi bedömer att kommunstyrelsen bör säkerställa att tydliga, mätbara indikatorer definieras för att tydliggöra styrningen och underlätta uppföljningen. Indikatorerna bör vara av såväl kvantitativ som kvalitativ karaktär. Vi har inom ramen för granskningen inte kunnat spåra att konkreta åtgärder beslutats vid redovisning av bristande måluppfyllelse.



4. Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig organisation för hållbarhetsarbetet med ett tydliggjort ansvar och avsatta resurser?

Ja

Vi bedömer att det till stor del finns en ändamålsenlig organisation för hållbarhetsarbetet med avsatta resurser i och med inrättandet av hållbarhetsenheten. Utöver hållbarhetsenheten finns även ett flertal förvaltningsövergripande processledningsgrupper med handlingsplaner som arbetar systematiskt med hållbarhet. Kommunstyrelsen har även i sin budget avsatt särskilda medel för hållbarhetsarbetet. Vi kan dock konstatera att den ekonomiska dimensionen av hållbarhetsarbetet inte har en lika tydligt uttalad organisation men att dimensionen finns integrerat i arbetet.



5. Har kommunstyrelsen säkerställt att en systematisk mätning, uppföljning och utvärdering av hållbarhetsarbetet?

Delvis

Vi bedömer att kommunstyrelsen i hög grad har säkerställt en systematisk mätning, uppföljning och utvärdering av hållbarhetsarbetet genom att hållbarhetsrapporteringen ska integreras i den ordinarie uppföljningen. Vi bedömer att detta i kombination med kommunens arbete med hållbarhetsrapporter, Statistikbladet och Västeråsbarometern skapar förutsättningar för en systematisk mätning, uppföljning och utvärdering. Det kvarstår dock arbete med att tydligare i vilken form och med vilken kontinuitet uppföljningen och utvärderingen ska ske framåt inom ramen för den nya styrmodellen. Vi ser det som väsentligt att arbetssättet med uppföljningen tydliggörs och att denna systematiseras. Att se över möjligheterna att koppla målen kring hållbarhet till uppföljningen i Hypergene bedömer vi kan underlätta systematiseringen av uppföljningen



2024-03-26

Rebecka Hansson

Hanna Franck

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Västerås stad enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 14 februari 2023. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.