

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2023-05-15

Diarienummer:
KSN-2023-00891

Handläggare:
Anton Berg

Yttrande över kommunrevisionens granskning av kommunens styrning av hållbarhetsaspekter i verksamheten

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** avge yttrande till kommunrevisionen enligt ärendets **bilaga 1**.

Ärendet

Kommunrevisionen har överlämnat en granskning av kommunens styrning av hållbarhetsaspekter i verksamheten för yttrande. Yttrandet ska vara kommunrevisionen tillhanda senast den 30 juni 2023.

Revisionen bedömer att kommunstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden inte helt bedriver en ändamålsenlig styrning av kommunens hållbarhetsarbete. Utifrån granskningen rekommenderas därför nämnderna vidta ett antal åtgärder.

Granskningsrapporten återfinns i ärendets **bilaga 2**.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret i dialog med stadsbyggnadsförvaltningen och miljöförvaltningen. Att avge yttrandet medför inga konsekvenser ur barn-, jämställdhets- eller näringslivsperspektiv.

Föredragning

Revisorerna i Uppsala kommun har med utgångspunkt i sin riskanalys bedömt det angeläget att genomföra en granskning av hur kommunstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver en ändamålsenlig styrning av kommunens hållbarhetsarbete.

Syftet med den genomförda granskningen är att pröva om kommunstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning avseende kommunens hållbarhetsarbete. Granskningen har avgränsats till att i huvudsak omfatta verksamhetsåret 2022 och omfattar kommunens arbete inom samtliga tre dimensioner av hållbarhet; miljömässig/ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet. Granskningen utgår från följande frågor:

1. Har kommunstyrelsen definierat hållbarhetsarbetet och tydliggjort styrningen av detta?
2. Har kommunstyrelsen fastställt mätbara mål med tillhörande uppdrag och indikatorer/aktiviteter utifrån policy och program?
3. Finns en tydlig ansvarsfördelning för hållbarhetsarbetet?
4. Hur säkerställs en ändamålsenlig samverkan mellan de olika nämnderna när det gäller hållbarhetsstyrningen och har några hinder identifierats?
5. Har hållbarhetsarbetet i tillräcklig grad förankrats i nämndernas verksamhetsplaner och berörda verksamheter?
6. Sker en årlig uppföljning och utvärdering av hållbarhetsarbetet i enlighet med policy och programmet?

Granskningen har genomförts genom genomgång och analys av relevant dokumentation, så som undersökning av styrande dokument, samt genom intervjuer med tjänstepersoner och kommunstyrelsens ordförande.

Revisionens samlade bedömning är att kommunstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden inte helt bedriver en ändamålsenlig styrning av kommunens hållbarhetsarbete. Sett till revisionsfrågorna bedömer kommunrevisionen att kommunstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämndens arbete är tillräckligt i förhållande till fråga 2–5. Kommunrevisionen finner emellertid att kommunstyrelsens arbete att definiera hållbarhetsarbetet, tydliggöra styrningen av hållbarhetsarbetet och att årligen följa upp och utvärdera hållbarhetsarbetet i enlighet med policy för hållbar utveckling och programmen, enbart delvis uppfylls.

Utifrån den genomförda granskningen lämnar kommunrevisionen sju rekommendationer till kommunstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden:

1. Se över hur tydligare överblick avseende styrningen av hållbarhetsarbetet kan skapas som finns i styrande dokument (måldokument, policies, program m.m.)
2. Se över antalet mål utifrån de styrande dokumenten med budget, policies och program för att säkerställa att dessa kan överblickas och följas upp på ett bra sätt.
3. Säkerställ att det finns en balans mellan formulerade mål så att dessa omfattar samtliga perspektiv av hållbarhetsarbetet. Granskningen indikerar att kommunens mål kopplade till social hållbarhet kan konkretiseras i större utsträckning för att tydliggöra arbetet på politisk nivå.
4. Säkerställ att målen för hållbarhetsarbetet i mål- och budgetdokument samt andra styrande dokument (program, policies m.m.) harmoniserar med varandra så att målkonflikter minimeras.
5. Säkerställ att samverkan kopplat till hållbarhetsarbetet inte endast drivs på tjänstemannanivå utan att även på politisk nivå för att minska hinder kopplade till resurser och mål.
6. Se över hur arbetet med utvärdering och analys kan utvecklas för att stärka hållbarhetsarbetet.
7. Säkerställ att hållbarhetsarbetet utgår från systematiskt identifierade hållbarhetsrisker.

Kommunledningskontoret och miljöförvaltningens bedömning är att rekommendationerna i högst utsträckning berör de ansvar som ligger på kommunstyrelsen enligt reglementet, så som att samordna arbetet med mål och budget, leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten och liknande.

Kommunledningskontorets samlade bedömning är att granskningen visar på ett antal områden i styrningen av hållbarhetsaspekter som kan utvecklas och förbättras. Kommunstyrelsen konstaterar vidare att kommunstyrelsen och förvaltningen redan vidtagit ett antal initiativ eller etablerat processer och rutiner som går i linje med de rekommendationer granskningen lämnar. Det handlar till exempel om inrättandet av den kontinuerliga aktualitetsbedömningen av program och handlingsplaner som ger bättre förutsättningar att säkerställa att programstyrningen är ändamålsenlig och aktuell. Det kan också handla om processer med gemensam beredning av kommunövergripande styrdokument eller möjligheterna att samverka i viktiga frågor i inrättade beredande och rådgivande organ. Kommunledningskontoret ser också att kommunstyrelsen inom ramen för planeringsdirektivet för Mål och budget 2024 med plan för 2025–2026 gett ett uppdrag om att stärka uppföljning och analys, med uttalat fokus på hållbarhetsuppföljning, som kommer bidra till bättre uppföljning och styrning i linje med vad granskningen lyfter.

Förslag till yttrande från kommunstyrelsen återges i ärendets **bilaga 1**. De synpunkter kommunstyrelsen föreslås framföra delas in i övergripande synpunkter över granskningens iakttagelser och i förhållande till de rekommendationer revisionen lämnat.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i ärendet.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 15 maj 2023.
- Bilaga 1, yttrande över kommunrevisionens granskning av kommunens styrning av hållbarhetsaspekter i verksamheten.
- Bilaga 2, kommunrevisionens granskningsrapport.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör och
biträdande stadsdirektör

Kommunstyrelsen
YttrandeHandläggare:
Anton BergKommunrevisionen i Uppsala kommun
kommunrevisionen@upsala.se
lena.salomon@pwc.com
Ert diarienummer: KRN-2022-00013

Yttrande över granskning av kommunens styrning av hållbarhetsaspekter i verksamheten

Kommunstyrelsen har mottagit rubricerad granskningsrapport för yttrande. Kommunstyrelsen yttrar sig över kommunrevisionens rekommendationer (i **fetstil**) nedan.

Rekommendation 1–4

Utifrån den genomförda granskningen görs bedömningen att kommunstyrelsen inte helt bedriver en ändamålsenlig styrning av kommunens hållbarhetsarbete. Bland annat bedöms kommunstyrelsen bara delvis ha definierat hållbarhetsarbetet och tydliggjort styrningen av detta.

Relaterat till frågorna som berör styrning, mål och definitioner för hållbarhetsarbetet lämnas fyra rekommendationer:

- **Se över hur tydligare överblick avseende styrningen av hållbarhetsarbetet kan skapas som finns i styrande dokument (måldokument, policys, program m.m.)**
- **Se över antalet mål utifrån de styrande dokumenten med budget, policys och program för att säkerställa att dessa kan överblickas och följas upp på ett bra sätt.**
- **Säkerställ att det finns en balans mellan formulerade mål så att dessa omfattar samtliga perspektiv av hållbarhetsarbetet. Granskningen indikerar att kommunens mål kopplade till social hållbarhet kan konkretiseras i större utsträckning för att tydliggöra arbetet på politisk nivå.**
- **Säkerställ att målen för hållbarhetsarbetet i mål- och budgetdokument samt andra styrande dokument (program, policys m.m.) harmoniserar med varandra så att målkonflikter minimeras.**

Kommunstyrelsen delar revisionens uppfattning om vikten att skapa tydlighet i styrningen av hållbarhetsarbetet, liksom i kommunstyrelsens styrning av verksamheten i stort. Kommunstyrelsen instämmer även delvis i revisionens rekommendationer.

I linje med vad som framgår av granskningen har ett arbete genomförts för att tydliggöra hur styrdokument förhåller sig till varandra, såväl i mål- och budgetarbetet som i det kontinuerliga arbetet med programhantering med mera. Bland annat har kommunstyrelsen genom *riktlinje för styrdokument* förtydligat vilka styrdokument som används i kommunorganisationen, vad de innehåller och hur de olika typerna av styrdokument skiljer sig från varandra. Därtill innehåller mål- och budgetdokumentet förteckningar över gällande kommunövergripande styrdokument som har bäring på de olika fokusmålen, tidigare för inriktningsmålen, vilket ger en överblick av relevant styrning för arbetet. Mål och budget innehåller också beskrivningar av hur Mål och budget förhåller sig till övriga kommunala styrdokument, till organisationen och till FN:s Agenda 2030 och hållbarhetsarbetet.

Kommunstyrelsen har under flera års tid arbetat kontinuerligt med att se över befintliga kommunövergripande program och handlingsplaner och inom ramen för kommunstyrelsens interna kontroll 2022 har en kontroll gjorts som visar att några normerande styrdokument bör upphävas eller revideras för att uppnå en aktuell och ändamålsenlig styrning. Vidare görs kontinuerliga insatser för att säkerställa att styrningen överlag är tydlig, konsekvent och bidrar till att genomföra uppsatta mål inom hållbarhetsarbetet, liksom inom alla politikområden. Detta innefattar också att löpande eftersträva att mål inte står i konflikt med varandra eller att styrträngseln ökar.

I likhet med vad som uttrycks i granskningen finns fler styrande dokument på kommunövergripande nivå som har bäring på de sociala hållbarhetsfrågorna än vad som varit huvudsakligt fokus i granskningen. Som exempel kan, utöver de granskningen uttryckligen nämner, program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning, program för äldrevänlig kommun och handlingsplan för mänskliga rättigheter nämnas. Därtill återfinns styrning för alla hållbarhetsaspekter i styrdokument för samhällsbyggnadsområdet, vilket granskningen nämner men inte särskilt fördjupar i granskningen. Som en konsekvens av detta ger granskningen inte en heltäckande bild av hur hållbarhetsstyrningen ser ut. Kommunstyrelsen instämmer emellertid i att det behöver göras kontinuerlig uppföljning för att säkerställa att även denna styrning är ändamålsenlig och tydlig.

Sammantaget gör kommunstyrelsen bedömningen att flera initiativ genomförts eller påbörjats som går i linje med de rekommendationer revisionen lämnar avseende styrning, mål och definitioner. Kommunstyrelsen konstaterar också att komplexiteten i hållbarhetsfrågorna och styrningen av dem leder till att det finns behov av att kontinuerligt utveckla styrningen för att skapa tydlighet och överblickbarhet. I det arbetet är upprättade processer för aktualitetsbedömning och uppföljning av kommunövergripande styrdokument viktiga verktyg, men kräver ett långsiktigt och löpande förbättringsarbete.

Rekommendation 5

Säkerställ att samverkan kopplat till hållbarhetsarbetet inte endast drivs på tjänstemannanivå utan att även på politisk nivå för att minska hinder kopplade till resurser och mål.

Kommunstyrelsen instämmer i vikten av samverkan i hållbarhetsarbetet även på politisk nivå och bedömer att detta till viss del sker i större utsträckning än vad som framgår av granskningen. Dels genom de olika tematiska råd och beredningar som inrättats för olika politikområden under kommunstyrelsen, dels genom gemensam

beredning på politisk nivå i framtagandet av kommunövergripande program och handlingsplaner.

Kommunstyrelsen ser emellertid i likhet med granskningen potential för fortsatt utveckling av samverkan på politisk nivå för att säkerställa ändamålsenlighet och skapa bättre förutsättningar i hållbarhetsarbetet.

Rekommendation 6

Se över hur arbetet med utvärdering och analys kan utvecklas för att stärka hållbarhetsarbetet.

Kommunstyrelsen delar kommunrevisionens uppfattning om behoven att stärka arbetet med utvärdering av hållbarhetsarbetet kan stärkas och konstaterar att det är en fråga styrelsen kontinuerligt arbetar med att utveckla. I linje med detta har kommunstyrelsen i planeringsdirektivet för Mål och budget 2024 med plan för 2025–2026 (december 2022, KSN-2022-03219) bland annat gett direktiv om en justering i mål- och budgetprocessen som syftar till att stärka arbetet med att skapa en hållbar kommun, såväl ekonomiskt, ekologiskt som socialt:

- Arbetet med att utveckla en mer ändamålsenlig uppföljning och analys kring kommunfullmäktiges fokusmål fortsätter under 2023, där uppföljning av de nationella nyckeltalen för Agenda 2030 säkerställer att kommunen är på väg mot en hållbar utveckling.

Även detta arbete kan bidra till att ytterligare konkretisera och tydliggöra styrningen inom alla dimensioner av hållbarhetsarbetet, i linje med rekommendation 3 ovan, genom att fördjupa uppföljningen och identifiera väsentliga och konkreta utvecklingsbehov.

Rekommendation 7

Säkerställ att hållbarhetsarbetet utgår från systematiskt identifierade hållbarhetsrisker.

Kommunstyrelsen noterar att granskningsrapporten beskriver att det redan i dagsläget görs ett arbete med att identifiera hållbarhetsrisker inom ramen för ordinarie risk- och sårbarhetsanalys, och instämmer i bedömningen att detta arbete kan utvecklas.

Arbetet med att utveckla en mer ändamålsenlig uppföljning och analys relaterat till nyckeltal för Agenda 2030 och fullmäktiges fokusmål bedöms vara ett viktigt bidrag till att identifiera risker och behov av riktade insatser för att säkerställa måluppfyllelse, i linje med det fokus och utvecklingsbehov kommunstyrelsen poängterat i planeringsdirektivet för Mål och budget 2024.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling

Ordförande

John Hammar

Sekreterare

Granskning av kommunens styrning av hållbarhetsaspekter i verksamheten

Uppsala Kommun

Februari 2023

Hanna Franck, certifierad kommunal revisor, projektledare

Caroline Tham Johansson, projektmedarbetare

Lena Salomon, certifierad kommunal revisor, kvalitetssäkrare

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av kommunens styrning av hållbarhetsaspekter i verksamheten.

Granskningens syfte är att pröva om kommunstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning avseende kommunens hållbarhetsarbete.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden **inte helt** bedriver en ändamålsenlig styrning av kommunens hållbarhetsarbete.

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 definierat hållbarhetsarbetet och tydliggjort styrningen av detta?	Delvis	
2. Har kommunstyrelsen fastställt mätbara mål med tillhörande uppdrag och indikatorer/aktiviteter utifrån policy och program?	Ja	
3. Finns en tydlig ansvarsfördelning för hållbarhetsarbetet?	Ja	
4. Hur säkerställs en ändamålsenlig samverkan mellan de olika nämnderna när det gäller hållbarhetsstyrningen och har några hinder identifierats?	Ja	
5. Har hållbarhetsarbetet i tillräcklig grad förankrats i nämndernas verksamhetsplaner och berörda verksamheter?	Ja	
6. Sker en årlig uppföljning och utvärdering av hållbarhetsarbetet i enlighet med policy och programmet?	Delvis	

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen respektive miljö- och hälsoskyddsnämnden:

- Se över hur tydligare överblick avseende styrningen av hållbarhetsarbetet kan skapas som finns i styrande dokument (måldokument, policys, program m.m.)
- Se över antalet mål utifrån de styrande dokumenten med budget, policys och program för att säkerställa att dessa kan överblickas och följas upp på ett bra sätt.
- Säkerställ att det finns en balans mellan formulerade mål så att dessa omfattar samtliga perspektiv av hållbarhetsarbetet. Granskningen indikerar att kommunens mål kopplade till social hållbarhet kan konkretiseras i större utsträckning för att tydliggöra arbetet på politisk nivå.
- Säkerställ att målen för hållbarhetsarbetet i mål- och budgetdokument samt andra styrande dokument (program, policys m.m.) harmoniserar med varandra så att målkonflikter minimeras.
- Säkerställ att samverkan kopplat till hållbarhetsarbetet inte endast drivs på tjänstemannanivå utan att även på politisk nivå för att minska hinder kopplade till resurser och mål
- Se över hur arbetet med utvärdering och analys kan utvecklas för att stärka hållbarhetsarbetet.
- Säkerställ att hållbarhetsarbetet utgår från systematiskt identifierade hållbarhetsrisker.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Granskningsresultat	7
Definition av hållbarhetsarbetet	7
Förekomst av fastställda mål med tillhörande uppdrag och indikatorer	10
Ansvarsfördelning	13
Samverkan	15
Förankring av hållbarhetsarbetet	17
Uppföljning och utvärdering	19
Samlad bedömning	21
Rekommendationer	21
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	22
Bilaga	25
Förteckning över granskade dokument	25

Inledning

Bakgrund

I Uppsala kommuns mål och budget för 2022 med plan för 2023 och 2024 framgår vikten av en hållbar utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. Det innebär att social välfärd, ekonomisk tillväxt och ekologisk balans eftersträvas för både dagens och morgondagens invånare. Ett hållbart samhälle behåller och attraherar såväl talanger som investeringar. Kommunens roll i ett regionalt sammanhang handlar om att stärka kontakter med omringliggande kommuner, näringsliv, akademi, statliga myndigheter och Region Uppsala för att hitta smarta och effektiva lösningar på gemensamma utmaningar. I den regionala utvecklingsstrategin har Agenda 2030 och FN:s 17 globala hållbarhetsmål omsatts till regional nivå för Uppsala län. Målen i Agenda 2030 är integrerade i kommunfullmäktiges nio inriktningsmål som styr den kommunala verksamheten och strävar mot att skapa en gemensam riktning och förändring i hela den kommunala verksamheten.

Uppsala kommun har sedan år 2017 en Policy för hållbar utveckling i kommunen. Policyn tydliggör kommunens förhållningssätt till hållbar utveckling och definierar arbetssätt och metoder för implementering av hållbarhetsaspekter i all verksamhet. Policyn vänder sig till hela kommunkoncernen, både nämnder och bolagsstyrelser. Policyn ska verka styrande i planering, budgetering, uppföljning och i genomförande av kommunens verksamhet. Kommunstyrelsen följer upp arbetet utifrån policyn årligen i samband med årsredovisningen samt genom internkontroll/internrevision. I arbetet ingår att utveckla ett systematiskt arbetssätt för uppföljning. Uppsala kommuns miljö- och klimatprogram är en del av kommunens långsiktiga arbete för en hållbar utveckling beskrivet i policy för hållbar utveckling. De långsiktiga miljö- och klimatmålen liksom etappmålen följs upp årligen och en slutlig utvärdering av dessa genomförs år 2024.

I maj år 2021 kom SKR med en ny rapport "Hållbarhetsstyrning för kommuninvånarnas bästa" och de innefattar en kartläggning av 60 kommuners hållbarhetsarbete samt ett antal rekommendationer till kommunerna gällande hållbarhetsstyrningen.

Revisorerna i Uppsala kommun har med utgångspunkt i sin riskanalys bedömt det angeläget att genomföra en granskning av hur kommunstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden bedriver en ändamålsenlig styrning av kommunens hållbarhetsarbete.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att pröva om kommunstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning avseende kommunens hållbarhetsarbete.

Granskningen omfattar följande revisionsfrågor:

- Har kommunstyrelsen definierat hållbarhetsarbetet och tydliggjort styrningen av detta?
- Har kommunstyrelsen fastställt mätbara mål med tillhörande uppdrag och indikatorer/aktiviteter utifrån policy och program?
- Finns en tydlig ansvarsfördelning för hållbarhetsarbetet?
- Hur säkerställs en ändamålsenlig samverkan mellan de olika nämnderna när det gäller hållbarhetsstyrningen och har några hinder identifierats?
- Har hållbarhetsarbetet i tillräcklig grad förankrats i nämndernas verksamhetsplaner och berörda verksamheter?
- Sker en årlig uppföljning och utvärdering av hållbarhetsarbetet i enlighet med policy och programmet?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Följande revisionskriterier har använts i granskningen:

- Kommunallagen 6:6
- Reglemente för kommunstyrelse och nämnder i Uppsala kommun
- Policy för hållbar utveckling
- Miljö- och klimatprogram
- Övriga kommuninterna styrdokument inom området

Avgränsning

I tid avgränsas granskningen till att i huvudsak omfatta år 2022. Granskningen omfattar kommunens arbete inom samtliga tre dimensioner av hållbarhet; miljömässig/ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet.

Metod

Granskningen omfattar genomgång och analys av relevant dokumentation samt intervjuer. En förteckning över granskade dokument återfinns i bilaga.

Intervjuer har genomförts med representanter för verksamheterna:

- Stadsdirektör
- Biträdande stadsdirektör
- Kommunstyrelsens ordförande
- Verksamhetsutvecklare miljöförvaltningen
- Miljödirektör
- Hållbarhetschef
- Upphandlingschef
- Utvecklingsledare hållbarhetsavdelningen (programansvarig Miljö- och klimatprogrammet)
- Verksamhetscontrollers stadsbyggnadsförvaltningen

- Verksamhetscontroller för avdelningen kvalitet och planering, processledare mål och budget
- Enhetschef strategisk planering
- Förändringsledare social hållbarhet
- Strategisk samhällsplanerare

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Definition av hållbarhetsarbetet

Revisionsfråga 1: Har kommunstyrelsen definierat hållbarhetsarbetet och tydliggjort styrningen av detta?

lakttagelser

Kommunfullmäktige beslutade i mars år 2016 om **Policy för hållbar utveckling i Uppsala kommun** vilket utgör ett normerande dokument som tydliggör kommunens förhållningssätt till hållbar utveckling samt definierar arbetssätt och metoder för implementering av hållbarhetsaspekter i all verksamhet. Policyn vänder sig till hela kommunkoncernen, både nämnder och bolagsstyrelser och ska verka styrande i planering, budgetering, uppföljning och i genomförande av kommunens verksamhet.

Av policyn framgår att kommunen definierar hållbar utveckling som *“en utveckling som säkerställer att de globala målen nås globalt, nationellt, regionalt och lokalt”*. Policyn syftar till att beskriva hur Uppsala kommun ska arbeta för att kommunen och därmed Uppsala ska utvecklas hållbart.

- *Uppsala kommun ska vara en vägledande kraft för hållbar utveckling globalt, nationellt, regionalt och lokalt.*
- *Uppsala kommun ska associeras med hållbar utveckling.*

Vidare framgår följande av policyn: *“De 17 målen utgör därmed en definition av globalt hållbar utveckling, vilken omfattar social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet. Agendan tydliggör att målen är integrerade och ömsesidigt beroende, och att det kommer att krävas integrerade lösningar och nya arbetssätt för att nå dem.”*

Policyn gäller för all verksamhet inom Uppsala kommun. Ansvaret för att säkerställa att hållbarhetsarbetet systematiskt implementeras i respektive verksamhet åligger samtliga men att ytterst ansvariga är nämnder och bolagsstyrelser för implementeringen. Riktlinjer som mer konkret beskriver hur arbetet ska utföras inom respektive enhet kan utarbetas vid behov av nämnder och bolag.

Kommunen har ett **miljö- och klimatprogram** är en del av kommunens långsiktiga arbete för en hållbar utveckling. Miljö- och klimatprogrammet är nyligen reviderat och antogs av kommunfullmäktige den 30 maj år 2022 med tillhörande handlingsplan (**Handlingsplan för Miljö- och klimatprogram 2022-2025**).

Miljö- och klimatprogrammets huvudsakliga syfte är att beskriva mål för kommunens strategiska miljö- och klimatarbete. Programmet förtydligar inriktningen för Uppsala kommuns långsiktiga miljö- och klimatarbete för att nå:

- en giffri miljö
- hållbara resursflöden
- klimatomställning

- klimatanpassning.

Programmet fungerar som en sammanhållen och övergripande plattform för det strategiska arbetet inom miljö och klimat och utgör en gemensam utgångspunkt för prioritering och planering av kommunkoncernens insatser.

Den tillhörande **Handlingsplanen för Miljö- och klimatprogram** syftar till att förtydliga miljö- och klimatprogrammet. Denna ska ge en samlad bild av vilka åtgärder som behövs för att Uppsala kommun ska kunna utvecklas hållbart i enlighet med Miljö- och klimatprogrammets långsiktiga mål och etappmål. Handlingsplanen fokuserar på åtgärder som tydliggör ambitionsnivå och riktning för arbetet.

Kommunen har även en **policy och riktlinjer för upphandling och inköp**, beslutad av kommunfullmäktige i mars 2018. Dokumentet uppges vara normerande. Av policyn framgår att kommunen inom ramen för upphandlingar ska bidra till långsiktiga och strukturella förändringar i ekonomisk, social och ekologisk riktning. Kommunen ska enligt policyn genomföra affärsmässiga upphandlingar och utifrån ett helhetsperspektiv, sociala krav ska ställas och en bedömning ska göras gällande vilka sociala, etiska och arbetsrättsliga faktorer som är relevanta, miljökrav ska finnas med och de ska finnas ett aktivt och strategiskt arbete för att uppnå ekologisk hållbarhet vid inköp.

Ett annat normerande dokument med bäring på granskningsområdet är kommunens **kvalitetspolicy**, beslutad av kommunfullmäktige januari 2018. Kvalitetspolicyn tydliggör att kommunens stöd, service och möjligheter är en del i utvecklingen av ett hållbart samhälle. Policyn ska följas upp av kommunstyrelsen inom ramen för den ordinarie uppföljningsprocessen.

Vid faktaavstämningen påtalas att det finns ett flertal styrdokument kopplade till hållbarhetsarbetet med bland annat bäring på social hållbarhet. De dokument vi tagit del av inom ramen för granskningen återfinns i sammanställningen i Bilaga 1. Ytterligare program som nämns i granskning med bäring på hållbarhetsarbetet är kommunens **planprogram för gottsundaområdet med fokus på social hållbarhet, bostadsförsörjningsprogram, energiprogram, vattenprogram**, m.fl. Utöver programstyrningen finns även handlingsplaner, översiktsplan, landsbygdsprogram m.fl.

Kommunfullmäktige har i **mål- och budget för år 2022** beslutat om nio inriktningsmål som strävar mot att skapa en gemensam riktning och förändring i den hela kommunala verksamheten för att uppnå FN:s 17 globala hållbarhetsmål.

Verksamhetsföreträdare påtalar att styrningen inom kommunen utgår från mål- och budget samt beslutade program. Kommunen uppges vid intervjuer ha en tydlig definition och styrning av hållbarhetsarbetet och att denna i hög grad utgår från program, policies samt mål och budget. Styrningen genom mål och budgetdokument samt beslutade program med formulerade mål är parallell vilket enligt verksamhetsföreträdare kan skapa vissa utmaningar men tydligheten i styrningen uppges ha ökat de senaste åren. Verksamhetsföreträdare påtalar att styrningen av hållbarhetsarbetet uppges vara integrerad i den ordinarie styrningen vilket upplevs positivt. Verksamhetsföreträdare

upplever att det är ordning och reda i styrningen samt att finns en systematik i arbetet. Det uppges dock finnas behov av att se över styrningen så att harmoniserar fullt ut då den omfattar program, mål och budget med fastställda mål m.m.

Vid intervjuerna påtalas att verksamheten upplever att agenda 2030 genomsyrar kommunens mål och budgetstyrning samt att kommunen har arbetat mycket med att förtydliga klimatmålen i synnerhet. Det påtalas dock ett behov av att tydliggöra styrningen av det miljömässiga perspektivet i samband med beslut och framttagande av beslutsunderlag. Enligt kommunens policy för hållbar utveckling ska det i beslutsärenden redogöras för hur hållbarhetsaspekter behandlats i beredningsarbetet. Verksamhetsföreträdare påtalar att det i centralt framtagna mallar för beslutsunderlag framgår att bland annat barnperspektivet, jämställdhetsperspektivet och näringslivsperspektivet ska beaktas men inte hur hänsyn ska tas till miljöfrågor (ekologisk hållbarhet). Ett pågående utvecklingsarbete som lyfts inom ramen för intervjuer är arbetet med att inkludera hållbarhetsarbetet i investeringar. Det finns enligt verksamhetsföreträdare en inbyggd målkonflikt eftersom kravställningen ska ta hänsyn till mål men även ekonomi.

I samband med faktaavstämningen påtalas att kommunstyrelsen har avsatt medel för att finansiera omställningsarbetet utifrån Agenda 2030 genom finansieringen av hållbarhetsavdelningen som arbetar för omställningen samt att det finns särskilt avsatta medel för klimatarbetet i budget 2023. Vidare påtalas att särskilda medel även avsätts vid behov i samband med projekt.

Vid faktaavstämningen påtalas även vikten av att hållbarhetsaspekterna bevakas genom hela plan- och byggprocessen. Kommunen har två förändringsledare inom klimat och social hållbarhet som bidrar till att säkerställa de två hållbarhetsaspekterna i planarbetet.

Bedömning

Har kommunstyrelsen definierat hållbarhetsarbetet och tydliggjort styrningen av detta?

Delvis.

Vi bedömer att det finns en tydlig definition av hållbarhetsarbetet genom kommunens policy för hållbar utveckling och mål- och budgetdokument för år 2022. Kommunens definitionen omfattar i hög grad alla aspekterna av hållbarhetsarbetet.

Styrningen av hållbarhetsarbetet sker dels via kommunens policy för hållbar utveckling samt mål och budgetdokument, dels via framtagna program och policys. Styrningen är integrerad i den ordinarie processen. Vi bedömer att det finns ett behov av att säkerställa att programstyrningen harmoniserar med mål- och budgetstyrningen i syfte att skapa en tydlighet. Det framkommer att det har tydliggjorts hur dessa hänger ihop men att det finns utmaningar kring att på ett enkelt sätt få en överblick avseende styrningen av hållbarhetsarbetet.

I granskningen påtalas att det finns en inbyggd målkonflikt i styrningen där ekonomiska faktorer påverkar vilka beslut som kan genomföras. Vi noterar att kommunstyrelsen har avsatt medel kopplat till hållbarhetsarbetet men att detta inte finns beskrivet på ett samlat

ställe. En beskrivning av avsatta medel i en sådan kan tydliggöra och ytterligare stärka styrningen kopplat till hållbarhetsarbetet.

Vi rekommenderar att kommunen kompletterar sitt hållbarhetsarbete med att systematiskt identifiera hållbarhetsrisker för att ytterligare stärka styrningen.

Förekomst av fastställda mål med tillhörande uppdrag och indikatorer

Revisionsfråga 2: Har kommunstyrelsen fastställt mätbara mål med tillhörande uppdrag och indikatorer/aktiviteter utifrån policy och program?

lakttagelser

Av **Uppsala kommuns mål och budget för år 2022 med plan för 2023-2024** (beslutad av kommunfullmäktige 2021-11-08 §326) framgår att kommunen har omsatt Agenda 2030 och FN:s globala hållbarhetsmål från globalt till lokal genom att målen i Agenda 2030 är integrerade i kommunfullmäktiges nio inriktningsmål. Kommunens inriktningsmål styr den kommunala verksamheten och strävar mot att skapa en gemensam riktning och förändring i hela den kommunala verksamheten. Varje inriktningsmål förstärks med tidsbegränsade uppdrag, som kan vara för alla eller nämnd- och styrelsespecifika. Om inte annat anges gäller uppdragen samtliga nämnder och styrelser. Indikatorer finns också kopplat till samtliga inriktningsmål. Indikatorerna är överlag kvantifierade men målnivåerna är mer inriktade på att värdet ska öka eller minska. För ett fåtal mål finns målvärden angivna.

Av **kommunstyrelsens verksamhetsplan och budget 2022-2024** (beslutad av kommunstyrelsen 2021-12-15 §351) framgår att styrelsen har brutit ner kommunfullmäktiges inriktningsmål samt redovisar de uppdrag som kommunfullmäktige tilldelar styrelsen. Det framgår också de indikatorer som kommunstyrelsen ska följa upp som är kopplat till varje inriktningsmål. Kopplat till varje inriktningsmål finns även åtgärder för att uppnå de olika målen.

Det inriktningsmål som främst är kopplat till miljömässig/ekologisk hållbarhet är inriktningsmål 3 - *Uppsalas stad och landsbygd ska växa genom ett hållbart samhällsbyggande*. De indikatorer som ska följas upp kopplat till det målet är exempelvis *Utsläpp av växthusgaser, kommungeografiskt, CO2ekvivalenter, absoluta tal, Total energianvändning för fastigheter och verksamheter (GWh), kommunorganisatoriskt och Solenergi - installerad effekt (MW), kommungeografisk*. För indikatorerna återfinns mätvärden för år 2019 och år 2020 vilket visar på utvecklingen. Målvärden finns där flertalet har angivna målvärden medan andra är mer kopplade till utveckling över tid (öka/minska). Målen är överlag kvantitativa. Till målet finns även en beskrivning av styrelsens grunduppdrag och hur detta knyter an till det övergripande målet.

Det inriktningsmål som är främst kopplat till social hållbarhet är inriktningsmål 4 *Uppsala ska vara jämlikt och inkluderande med goda förutsättningar för folkhälsa och livskvalitet*. Även för detta mål återfinns mätvärden för år 2019-2021 vilket visar på utvecklingen.

Målvärdena som finns fokuserar på utveckling över tid (öka/minska) och är kvantitativa. Till målen finns även en beskrivning av styrelsens grunduppdrag och hur detta knyter an till det övergripande målet.

Det målet som kopplar an till ekonomisk hållbarhet är inriktningsmål 1 *Uppsala ska ha en jämställd och hållbar ekonomi*. Även för detta mål återfinns måtvärden för år 2019-2021 samt angivna målvärden blandat med målvärden som fokuserar på utveckling över tid (öka/minska). Målvärdena är överlag kvantitativa. Till målen finns även en beskrivning av styrelsens grunduppdrag och hur detta knyter an till det övergripande målet.

Av intervjuer återges att inriktningsmålen är uppbyggda av målformulering samt en politisk text. Från denna texten framgår det vad man vill uppnå med målet och om det finns kopplade uppdrag. Det finns antingen kommungemensamma uppdrag eller riktade uppdrag till en eller flera nämnder/förvaltningar.

Till respektive inriktningsmål finns indikatorer i syfte att underlätta uppföljningen. Verksamhetsföreträdare påtalar att det finns både kvantitativa och kvalitativa indikatorer kopplat till inriktningsmålen och överlag är det en bra balans mellan dessa men det finns utrymme att utveckla de kvantitativa målen.

Utöver inriktningsmålen återfinns även mål i andra styrande dokument med bäring på området. I **policy för hållbar utveckling** beskrivs det förhållningssätt till hållbar utveckling som ska genomsyra Uppsala kommuns verksamheter. Policyn ska verka styrande i planering, budgetering, uppföljning och i genomförande av kommunens verksamhet. Det finns sex principer som arbetet ska utgå från:

- Åtgärder som ger långsiktiga och strukturella förändringar i social, ekologisk och ekonomisk hållbar riktning ska väljas i första hand.
- Åtgärder ska planeras ur ett helhetsperspektiv och hänsyn till påverkan utanför kommunens gränser ska vägas in.
- Hållbarhetsarbetet utgår från samverkan i kommunens hela organisation – ett Uppsala - och skapar förutsättningar för en hållbar samhällsutveckling genom att arbeta tillsammans med invånare, myndigheter, näringsliv och föreningsliv.
- All verksamhetsutveckling ska gynna en hållbar utveckling för Uppsala kommun och dess invånare. Nya lösningar och idéer bejakas genom att arbetet alltid ska ha ett lärandeperspektiv.
- Beslutsunderlag ska belysa och analyseras utifrån hållbarhetsaspekter. I beslutsärenden redogörs för hur hållbarhetsaspekter behandlats i beredningsarbetet.
- Uppsala kommuns mål för hållbar utveckling ska aktivt kommuniceras internt och externt.

Det är sedan upp till respektive nämnd och bolagsstyrelse att implementera och konkretisera mål för arbetet.

I **handlingsplan för miljö- och klimatprogrammet** har framgått tre övergripande målområden med kopplade etappmål för kommunens strategiska arbete inom miljö- och klimatområdet. I handlingsplanen beskrivs även åtgärder kopplade till målområdena. Handlingsplanen omfattar inte indikatorer eller konkretiserade måttal utan endast samordnare och när detta ska vara genomfört.

Det första övergripande målet är: Giffri miljö 2050 och hållbara resursflöden. Till detta har fyra etappmål kopplats och fyra åtgärder. En åtgärder som kopplats till målet är att: *Utveckla indikatorer och uppföljningssystem för att mäta och öka måluppfyllelse mot målet om Giffri miljö 2050 och hållbara resursflöden och relaterade etappmål.*

Kommunstyrelsen är samordnare för samtliga åtgärder i handlingsplan för miljö- och klimatprogrammet. Totalt finns 22 åtgärder framtagna som ska vara slutförda mellan åren 2022 - 2025. Två av åtgärderna ska vara färdiga under år 2022.

Vid intervjuer framkommer att kommunen överlag är bättre på att formulera mål kopplade till den ekonomiska och miljömässiga hållbarheten. Det finns ett behov av att tydliggöra och koppla konkreta mål till den sociala hållbarheten. Verksamhetsföreträdare påtalar att det sker ett stort arbete kopplat till social hållbarhet men det som görs i högre utsträckning också bör lyftas till politiken.

Bedömning

Har kommunstyrelsen fastställt mätbara mål med tillhörande uppdrag och indikatorer/aktiviteter utifrån policy och program?

Ja.

Vår bedömning grundar sig i att kommunstyrelsen har fastställt mål med tillhörande uppdrag och indikatorer. De övergripande målen främst är formulerade i text i de övergripande styrdokument. Kommunstyrelsen har även antagit mål inom ramen för programstyrningen. Vi konstaterar principerna i policy för hållbar utveckling kopplar an till inriktningsmålen i kommunstyrelsens verksamhetsplan.

Gällande mätbarheten av målen konstaterar vi att det har formulerats tillhörande uppdrag och indikatorer till målen men att målnivåerna är överlag inriktade på att värdet ska öka respektive minska. För ett fåtal mål finns målvärden angivna.

Vi bedömer att det på ett tydligt sätt går se att de tre olika aspekterna av hållbarhet (social, ekonomisk och miljömässig) kopplar an till inriktningsmålen men att kommunens mål som är knutna till ekonomisk respektive miljömässig hållbarhet i högre utsträckning är mätbara.

Vi rekommenderar att kommunen ser över antalet mål utifrån de styrande dokumenten med budget, policy och program för att säkerställa att dessa kan överblickas och följas upp på ett bra sätt. Vi ser även det som väsentligt att säkerställa att målen i dessa dokument harmoniserar med varandra så att målkonflikter minimeras.

Granskningen indikerar att kommunens mål kopplade till social hållbarhet kan konkretiseras i större utsträckning för att tydliggöra arbetet på politisk nivå. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen säkerställer att det finns en balans mellan formulerade mål så att dessa omfattar samtliga perspektiv av hållbarhetsarbetet.

Ansvarsfördelning

Revisionsfråga 3: Finns en tydlig ansvarsfördelning för hållbarhetsarbetet?

lakttagelser

I enlighet med reglementet för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun ska kommunstyrelsen leda arbetet med att samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten, såsom miljö-, klimat-, mångfalds-, integrations-, diskriminerings-, jämställdhets-, demokrati- och folkhälsofrågor.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvarar enligt reglementet för kommunens prövning och tillsyn enligt miljöbalken, samt livsmedelslagen, alkohollagen, spellagen, lagen om tobak och liknande produkter m.fl. Nämnden ansvarar även för vad som i övrigt enligt lag eller föreskrifter ska fullgöras av den kommunala nämnden inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Enligt kommunens mål- och budget för år 2022 förstärks varje inriktningsmål med tidsbegränsade uppdrag, som kan vara för alla eller nämnd- och styrelsespecifika. Om inte annat anges gäller uppdragen samtliga nämnder och styrelser. Ett exempel på uppdrag som lämnats i budget för år 2023 till kommunstyrelsen och tre andra nämnder är att *”Utveckla en långsiktig och samordnad kultur-, idrotts- och fritidsverksamhet i Gottsunda-Valsätra och Gränby-Kvarngärdet tillsammans med föreningar och andra intressenter.”* Uppdraget är kopplat till inriktningsmålet att Uppsala ska vara tryggt och attraktivt att leva, verka och vistas i.

I budgeten tydliggörs även att Kommunstyrelsen leder planering och utveckling, följer upp och analyserar inom strategiskt viktiga politiska områden som exempelvis social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet inkluderande det näringslivspolitiska arbetet.

Av kommunstyrelsen **verksamhetsplan 2022** framgår att styrelsen bl.a. ska *leda arbetet med kommunfullmäktiges övergripande styrdokument Mål och budget samt leda och samordna kommunens strategiska hållbarhetsarbete för att nå målen i Agenda 2030 och säkerställa att ekologiska, sociala och ekonomiska hållbarhetsperspektiv beaktas i kommunens utvecklingsarbete.*

Som beskrivits i föregående revisionsfrågor, beskrivs i **policy för hållbar utveckling** att ansvaret för att säkerställa att hållbarhetsarbetet systematiskt implementeras i respektive verksamhet åligger samtliga men att ytterst ansvariga är nämnder och

bolagsstyrelser för implementeringen. Ansvarig för att följa upp arbetet utifrån policyn årligen åligger kommunstyrelsen.

Av kommunens **miljö och klimatprogram** (beslutade av KF 2022-05-30) är kommunstyrelsen ansvarig för programmets genomförande, samordning, uppföljning och spridning. Vidare har alla nämnder ansvar för att integrera arbete med miljö och klimat i sina verksamheter, de har även ett ansvar att bidra till programmets samordning, uppföljning och måluppfyllelse. Kommunstyrelsen är ansvariga för programmet avseende genomförande, samordning, uppföljning och spridning.

Kopplat till programmet har en **handlingsplan för miljö- och klimatprogrammet** utarbetats i syfte att tydliggöra och beskriva åtgärderna och ansvarsfördelningen mellan nämnder och bolagsstyrelser. I handlingsplanen finns målområden, etappmål och åtgärder framtagna. Kommunstyrelsen är samordnare för samtliga åtgärder i handlingsplanen.

Inom kommunledningskontoret finns en hållbarhetsavdelning med en uttalad hållbarhetschef. Avdelningens uppdrag handlar enligt verksamhetsföreträdare om att hålla ihop det övergripande, strategiska arbetet samt att samordna åtgärder kopplat till mål och budget främst kopplat till hållbarhetsarbetet. Hållbarhetsavdelningen ska arbeta för förverkligandet av Agenda 2023, med särskilt fokus på den sociala och ekonomiska hållbarheten. Verksamhetsföreträdare lyfter att det finns rollbeskrivningar framtagna för medarbetarna men att det framför allt är reglementen samt mål och budget som är styrande för arbetet. I respektive nämnds, bolags samt styrelsens verksamhetsplaner framgår beskrivningar av uppdragen där hållbarhet omfattas.

Inom kommunen finns även en miljöförvaltning som stödjer miljö- och hälsoskyddsnämnden. Miljöförvaltningen är en tillsynsmyndighet som utför tillsyn, prövning, kontroll och förrättningar med syfte att skapa en god livsmiljö och hållbar utveckling i kommunen. Arbetet utgår från nationell lagstiftning som exempelvis miljöbalken, vilket de tre avdelningarna för miljöskydd, hälsoskydd och områdesskydd/enskilt avlopp ansvarar för. Målgrupperna är företag, organisationer och privatpersoner. Förvaltningen är också remissinstans som bidrar med miljö- och hälsoskyddskompetens vid stadsplanering och i bygglovsärenden.

Verksamhetsföreträdare påtalar i granskningen att det finns forum där dialoger förs kring hållbarhet bland annat genom nätverk. En utmaning i detta arbete är att omsätta dialogerna i dessa till konkreta åtgärder. En del i detta upplevs vara att lagstiftning, uppdrag och mål kan skapa hinder (se mer under revisionsfråga 4).

Bedömning

Finns en tydlig ansvarsfördelning för hållbarhetsarbetet?

Ja.

Vi bedömer att de styrande dokumenten utgör en tydlig grund för ansvarsfördelningen i hållbarhetsarbetet. Det framgår av reglementen vilket ansvar som kommunstyrelsen

respektive miljö- och hälsoskyddsnämnden har gällande hållbarhetsarbetet. Det tydliggörs även hur nämnderna kan arbeta med frågorna genom de tilldelade uppdragen. Vidare tydliggörs i policys och styrande dokument att kommunstyrelsen har ett ansvar för samordning, planering och genomförande kopplat till arbetet. Vi bedömer att kommunstyrelsen genom hållbarhetsavdelningen har tydliggjort hur de arbetar med samordningen av hållbarhetsfrågorna.

Samverkan

Revisionsfråga 4: Hur säkerställs en ändamålsenlig samverkan mellan de olika nämnderna när det gäller hållbarhetsstyrningen och har några hinder identifierats?

lakttagelser

I **policy för hållbar utveckling** påtalas att hållbarhetsarbetet utgår från samverkan i hela organisationen. Vidare framgår att kommunen även ska arbeta tillsammans med invånare, myndigheter, näringsliv och föreningsliv för att tillsammans skapa förutsättningar för en hållbar samhällsutveckling.

Av kommunens **mål- och budgetdokument för år 2022** framgår att kommunens styrning bygger på ett samverkan och samspel inom verksamheterna men även inom kommunkoncernen, med invånarna, företag och organisationer.

Verksamhetsföreträdare påtalar att arbetet med samverkan i hög grad är integrerad i den ordinarie styrningen genom tydliggöranden i styrande dokument och via verksamhetsplanerna. Exempelvis lyfts i mål- och budgetdokumentet att kommunkoncernen ska använda upphandling som ett strategiskt verktyg för att utveckla en social, ekonomisk och ekologiskt hållbar kommun. I mål- och budgetdokumentet finns även uppdrag kopplade till inriktningsmålen som är riktade till flera nämnder vilket stärker samverkan inom specifika frågor. Ett exempel är uppdraget "Utveckla kommunens förmåga att förebygga och bryta boendesegregation och behov av försörjningsstöd" vilket riktar sig till kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden och Uppsala AB. Det framgår även i exempelvis handlingsplanen för miljöprogrammet att alla nämnder och styrelser har ansvar att bidra till programmets samordning.

Samverkan kopplat till hållbarhetsstyrningen sker även genom planarbetet enligt verksamhetsföreträdare där kommunens översiktsplan utgör en väsentlig grund. Två exempel som påtalats inom ramen för granskningen är arbetet med **Avfallsplan - program för cirkulärt Uppsala utan avfall** (beslutad av kommunfullmäktige i juni 2022) samt **Vattenprogram för Uppsala kommun** (beslutad av kommunfullmäktige i mars 2021). Dessa två program utgör enligt intervjuer en viktig del av kommunens hållbarhetsstyrning kopplat till det miljömässiga perspektivet. Programmet framhålls vara ett led i att säkerställa samverkan i frågor som rör flera aspekter av hållbarhetsarbetet. Vid intervjuerna påtalas att det i samband med framtagande av dessa planer har uppdragats utmaningar kopplat till lagstiftning som styr olika verksamheter (exempel miljöbalken, lag om allmänna vattentjänster m.fl.).

Ett annat program kopplat till den sociala hållbarhetsaspekten är kommunens **Bostad för alla - program för bostadsförsörjningen** (beslutad av kommunfullmäktige maj 2021) som anger kommunens mål för bostadsförsörjning och ska fungera som en gemensam utgångspunkt för prioritering och planering av kommunkoncernens insatser.

Kommunens hållbarhetsstyrning består av mål från flera olika styrande dokument där ett antal målkonflikter kan uppstå enligt verksamhetsföreträdare. Målkonflikterna upplevs ha en negativ effekt på samverkan då fokus blir på dialoger snarare än faktiska åtgärder. En annan utmaning som påtalas är hur åtgärderna är den ekonomiska aspekten då flera åtgärder kan innebära effekter på längre sikt men kostnader inledningsvis. Verksamhetsföreträdare påtalar även att förändringar inom ramen för samverkan kräver förankring i organisationen vilket i sin tur tar tid.

Hållbarhetsavdelningen på kommunledningskontoret framhålls vara en viktig aktör i arbetet med samverkan. Avdelningen arbetar med samordning av hållbarhetsfrågorna och stöttar förvaltningarna och bolagen i detta arbete. Inom ramen för samordningen kan arbetsgrupper införas men tas bort när effekterna bedöms avta. Vid intervjuerna påtalas att en stor del av styrningen kopplat till samverkan sker via målformuleringar och uppdrag. Detta innebär att det startas ett antal projekt som sträcker sig över flera verksamheter. Ett exempel på ett sådant projekt som lyfts vid intervjuer är arbetet med införande av solpaneler. En utmaning som lyfts kopplat till projektarbetet är att det krävs en långsiktig systematik i dessa för att säkerställa att arbetet resulterar i långsiktiga resultat och inte avslutas med projektet.

Hållbarhetsavdelningen har fört över resurser till upphandlingsavdelningen för att kunna bistå verksamheterna utifrån målet om hållbarhetsperspektiv inom upphandlingsområdet.

Ett viktigt forum som lyfts vid intervjuer är deltagande vid olika typer av nätverk såväl inom kommunen som med externa aktörer. Även inom detta område uppges hållbarhetsavdelningens strategier ha en viktig roll. Exempel på ett internt nätverk som lyfts som väsentliga i samverkansarbetet utifrån hållbarhetsstyrningen är kommunens nätverk för jämställdhet respektive trygghet. Verksamhetsföreträdare påtalar att kommunen även arbetar aktivt med samverkan med andra aktörer, exempelvis Uppsala Universitet och SLU.

Det lyfts även att det inte sker regelbundna möten mellan hållbarhetschefen och miljöchefen vilket påtalas kunna stärka samverkan kopplat till miljöområdet.

Bedömning

Hur säkerställs en ändamålsenlig samverkan mellan de olika nämnderna när det gäller hållbarhetsstyrningen och har några hinder identifierats?

Ja.

Vi bedömer att det av styrande dokument framgår tydligt att samverkan ska ske och att de uppdrag som lämnas i mål- och budgetdokumentet bidrar till att säkerställa att detta

sker. Samverkan lyfts även i ett flertal av de program som kommunen antagit med koppling till hållbarhetsarbetet. Vi bedömer att hållbarhetsavdelningen får en viktig roll i arbetet med samverkan men att samverkan även måste drivas av respektive nämnd. Hållbarhetsavdelningen kan bidra till att skapa förutsättningar genom att driva forum men det är väsentligt att berörda nämnder arbetar aktivt och säkerställer att beslut som stärker samverkan fattas.

Vi noterar att det finns hinder för samverkan när det uppstår målkonflikter på grund av tillgängliga resurser eller kostnader kopplade till långsiktiga satsningar. Det framkommer även att det finns hinder kopplat till lagstiftning vid exempelvis miljöbalken, lag om allmänna vattentjänster m.m.

Vi vill påtala vikten av att se över på vilken nivå samverkan sker så samverkan inte endast drivs på tjänstemannanivå utan att även samverkan sker på politisk nivå för att minska hinder kopplade till resurser och mål.

Förankring av hållbarhetsarbetet

Revisionsfråga 5: Har hållbarhetsarbetet i tillräcklig grad förankrats i nämndernas verksamhetsplaner och berörda verksamheter?

lakttagelser

Vi har inom ramen för granskningen gjort en genomgång av nämndernas verksamhetsplaner i syfte att se om dessa omfattar kommunens hållbarhetsarbete. Vi har tagit del av verksamhetsplanerna för arbetsmarknadsnämnden, kulturnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, omsorgsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och äldreomsorgsnämnden. Genomgången har fokuserat på det som framgår i kommunens övergripande styrning genom mål- och budgetdokument för år 2022.

Genomförd genomgång visar på att det i nämndernas verksamhetsplaner redovisas de nio av kommunfullmäktiges inriktningsmål och hur respektive nämnden bryter ner dem. Kopplat till varje inriktningsmål redovisas kvantitativa indikatorer som är nämndspecifika.

Enligt miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhetsplan bidrar nämnden till de globala hållbarhetsmålen och de nationella miljökvalitetsmålen genom sitt grunduppdrag med tillsyn, kontroller, tillståndsprövningar och förrättningar.

I utbildningsnämndens verksamhetsplan har nämnden brutit ner *inriktningsmål 3 Uppsalas stad och landsbygd ska växa genom ett hållbart samhällsbyggande* i förskolan ges barnen möjlighet att ägna sig åt ett ekologiskt varsamt förhållningssätt till sin omgivande miljö och till natur och samhälle. Att ge elever möjlighet till miljöperspektiv i grundskolan få de ansvarar för den miljö de själva kan påverka samt ett förhållningssätt till de övergripande globala miljöfrågorna.

I socialnämndens verksamhetsplan beskrivs att nämndens prioriteringar kring miljö- och klimatarbetet återfinns i handlingsplanen för socialnämndens miljö- och klimatarbete. Enligt planen är transporter, lokalanvändning och konsumtion prioriterade områden. Under varje område återfinns en beskrivning, åtgärder, samordningsansvarig, delansvarig samt år för genomförande.

I kulturnämndens verksamhetsplan beskrivs under inriktningsmål 3 *Uppsalas stad och landsbygd ska växa genom ett hållbart samhällsbyggande* att nämndens åtgärder kopplat till målet är bl a. att strukturerat arbeta med hållbarhetsfrågor och att arbeta för att konstnärliga gestaltungsprojekt har särskilt fokus på ekologisk hållbarhet.

I respektive verksamhetsplan kan vi även notera att det som en bilaga finns en sammanställning av de politiskt beslutade planer och program som innehåller åtgärder riktade till nämnden. Samtliga av de verksamhetsplaner som vi har tagit del av omfattar miljö- och klimatprogrammet. Utbildningsnämnden har i sin verksamhetsplan även specificerat vilka åtgärder och uppdrag som återfinns i respektive program.

Verksamhetsföreträdare påtalar vid intervjuer att de ser positivt på att hållbarhetsarbetet har integrerats i kommunens ordinarie styrprocess i hög grad. Mål- och budgetarbetet sker parallellt med programstyrningen men att det finns en struktur som går att följa vilket underlättar nämndernas arbete med verksamhetsplanerna.

Vidare framgår vid intervjuerna att verksamhetsplanerna överlag upplevs vara väl förankrade i hållbarhetsarbetet. En viktig del i detta arbete framhålls vara att kommunen har flera strategier som arbetar med detta och finns som ett stöd vid genomförande av planerna. Tillgången på strategier bidrar till att skapa samordning och en tydlighet i arbetet med verksamhetsplaner.

Bedömning

Har hållbarhetsarbetet i tillräcklig grad förankrats i nämndernas verksamhetsplaner och berörda verksamheter?

Ja.

Vi bedömer att hållbarhetsarbetet genom fullmäktiges mål och programstyrningen har förankrats i nämndernas verksamhetsplaner. Genomförd granskning visar att det finns en spårbarhet mellan kommunfullmäktiges mål och nämndernas verksamhetsplaner. I verksamhetsplanerna framgår även särskilda uppdrag som tilldelats inom ramen för hållbarhetsstyrningen genom exempelvis budget och program. Vi kan även se att verksamhetsplanerna omfattar en förteckning över vilka program som är aktuella för deras verksamhetsplaner.

Uppföljning och utvärdering

Revisionsfråga 6: Sker en årlig uppföljning och utvärdering av hållbarhetsarbetet i enlighet med policy och programmet?

lakttagelser

I **kommunstyrelsens reglemente** framgår att styrelsen och nämnderna kontinuerligt ska följa upp sin verksamhet. Kommunstyrelsens uppföljning inkluderar att följa upp att fullmäktiges fastställda kvalitetskrav, mål, riktlinjer och program för verksamheten följs upp i nämnderna.

I mål- och budgetdokumentet för år 2022 framgår att det varje år görs en samlad uppföljning och aktualitetsbedömning av program och kommungemensamma handlingsplaner. Denna innebär att det görs en årlig samlad uppföljning och aktualitetsbedömning av program och kommungemensamma handlingsplaner som ett led i att säkerställa en mer sammanhållen styrning där relationerna mellan styrdokument är tydliga, skapa minskad styrträngsel med färre målkonflikter samt en ökad möjlighet till tydliga prioriteringar. Uppföljningsrapporten lämnas till kommunfullmäktige som beslutar om eventuella revideringar. Av intervjuer framkommer att programmen följs upp varje augusti.

Uppföljningen av program för år 2022 har enligt kommunstyrelsens protokoll från 8 februari 2023 skett genomförts i samband med ordinarie verksamhetsuppföljning per augusti. Av protokollet framgår att uppföljningen baseras på återrapportering från nämnder och bolagsstyrelser samt i förekommande fall måluppfyllelse till programmets indikatorer. Totalt finns enligt uppföljningen 26 beslutade program per augusti 2022 varav sju program inte följs upp av angivna skäl i programuppföljningen.

I **policy för hållbar utveckling** beskrivs att kommunstyrelsen följer upp arbetet utifrån policyn årligen i samband med årsredovisningen samt genom internkontroll/internrevision. I arbetet ingår att utveckla ett systematiskt arbetssätt för uppföljning.

Kommunledningskontoret har tagit fram ett dokument och rutin, "**Rutin - följa upp program och handlingsplaner**" kring att följa upp program och handlingsplaner. Kommunens nio inriktningsmål följs upp flera gånger per år. Resultaten publiceras på hemsidan och är tillgänglig för alla. På hemsidan kan man utförligt se om målen är uppnådda samt vilka åtgärder som behövs för att nå målen.

Enligt handlingsplan för **miljö- och klimatprogram 2022-2025** är kommunstyrelsen ansvarig för handlingsplanen och har därmed det övergripande ansvaret för uppföljning och utvärderingen av planen. Programmet följs upp årligen i ordinarie programuppföljning och kommunstyrelsen kan revidera handlingsplanen vid behov.

Uppsala kommun upprättade en rapport där uppföljning av Uppsalas kommuns Miljö- och klimatprogram 2014-2023 redovisas. Uppföljningen genomfördes hösten 2021 (av Anthersis Eveco AB).

I Uppsala kommuns **årsredovisning 2021** (beslutad av kommunfullmäktige 2022-03-21 §82) (beslutad av kommunstyrelsen 2022-04-06 §82) följs de 9 inriktningsmål som angavs i mål och budget. Det finns tre stycken bedömningar, helt uppfyllt, i hög grad uppfyllt och delvis uppfyllt. 3 av 9 mål fick bedömningen delvis uppfyllt och 6 av 9 mål fick bedömningen i hög grad uppfyllt. Vid faktaavstämningen påtalas att uppföljning av hållbarhetsarbetet är integrerat i årsredovisningen år 2022 som även innefattar en uppföljning av de nationella nyckeltalen för uppföljning av målen i Agenda 2030. Samlade fördjupade uppföljningar sker inom identifierade områden såsom jämställdhet, integration och psykisk ohälsa.

Verksamhetsföreträdare påtalar vid intervjuerna att arbetet med uppföljning av hållbarhetsarbetet i hög grad är integrerat i den ordinarie styrningen. Enligt kommunens riktlinje för styrdokument ska varje program ha en eller flera handlingsplaner som beskriver vilka åtgärder som ska genomföras för att nå målen. Vid program sker uppföljning av programmets aktualitet vilket kan leda till revideringar.

Vid intervjuerna påtalas att kommunen genomför uppföljning av program och insatser men att utvärderingen är främst fokuserad på måluppfyllelse. Verksamhetsföreträdare påtalar att det finns en risk att fokus blir på kvantifierade indikatorer men att det finns ett behov av att utveckla analysarbetet och utvärdering av hållbarhetsarbetet för att aktiviteter som genomförs ska leda hållbarhetsarbetet åt rätt håll.

Vid faktaavstämningen påtalas att kommunen inom ramen för ordinarie risk- och sårbarhetsanalys även lyfter risker av hållbarhetskaraktär. Det finns förutsättningar att komplettera riskanalysen med hållbarhetsperspektiv vilket görs till viss del enligt verksamhetsföreträdare,

Bedömning

Sker en årlig uppföljning och utvärdering av hållbarhetsarbetet i enlighet med policy och programmet.

Delvis.

Vi bedömer att det sker en uppföljning av hållbarhetsarbetet genom den ordinarie styrningen och programuppföljningen. Uppföljning framgår även av de separata handlingsplanerna. Det sker ingen särskild samlad uppföljning av hållbarhetsarbetet eller systematiskt hållbarhetsrapportering.

Vi bedömer att arbetet med utvärdering av hållbarhetsarbetet kan stärkas. Det är väsentligt att kommunen arbetar systematiskt med analyser och utvärdering av hållbarhetsarbetet för att säkerställa att styrningen når önskade effekter. Vi rekommenderar att kommunen ser över möjligheterna att stärka arbetet med utvärdering och analys, förslagsvis genom att systematiskt arbeta med att identifiera hållbarhetsrisker.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av kommunens styrning av hållbarhetsaspekter i verksamheten.

Granskningens syfte är att pröva om kommunstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning avseende kommunens hållbarhetsarbete.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden **inte helt** bedriver en ändamålsenlig styrning av kommunens hållbarhetsarbete.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning vill vi lämna följande rekommendationer:

- Se över hur tydligare överblick avseende styrningen av hållbarhetsarbetet kan skapas som finns i styrande dokument (måldokument, policys, program m.m.)
- Se över antalet mål utifrån de styrande dokumenten med budget, policys och program för att säkerställa att dessa kan överblickas och följas upp på ett bra sätt.
- Säkerställ att det finns en balans mellan formulerade mål så att dessa omfattar samtliga perspektiv av hållbarhetsarbetet. Granskningen indikerar att kommunens mål kopplade till social hållbarhet kan konkretiseras i större utsträckning för att tydliggöra arbetet på politisk nivå.
- Säkerställ att målen för hållbarhetsarbetet i mål- och budgetdokument samt andra styrande dokument (program, policys m.m.) harmoniserar med varandra så att målkonflikter minimeras.
- Säkerställ att samverkan kopplat till hållbarhetsarbetet inte endast drivs på tjänstemannanivå utan att även på politisk nivå för att minska hinder kopplade till resurser och mål
- Se över hur arbetet med utvärdering och analys kan utvecklas för att stärka hållbarhetsarbetet.
- Säkerställ att hållbarhetsarbetet utgår från systematiskt identifierade hållbarhetsrisker.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
1. Har kommunstyrelsen definierat hållbarhetsarbetet och tydliggjort styrningen av detta?	Delvis Vi bedömer att det finns en tydlig definition av hållbarhetsarbetet genom kommunens policy för hållbar utveckling och mål- och budgetdokument för år 2022. Kommunens definitionen omfattar i hög grad alla aspekterna av hållbarhetsarbetet. Styrningen av hållbarhetsarbetet sker dels via kommunens policy för hållbar utveckling samt mål och budgetdokument, dels via framtagna program och policys. Styrningen är integrerad i den ordinarie processen. Vi bedömer att det finns ett behov av att säkerställa att programstyrningen harmoniserar med mål- och budgetstyrningen i syfte att skapa en tydlighet. Det framkommer att det har tydliggjorts hur dessa hänger ihop men att det finns utmaningar kring att på ett enkelt sätt få en överblick avseende styrningen av hållbarhetsarbetet. I granskningen påtalas att det finns en inbyggd målkonflikt i styrningen där ekonomiska faktorer påverkar vilka beslut som kan genomföras. Vi noterar att kommunstyrelsen har avsatt medel kopplat till hållbarhetsarbetet men att detta inte finns beskrivet på ett samlat ställe. En beskrivning av avsatta medel i en sådan kan tydliggöra och ytterligare stärka styrningen kopplat till hållbarhetsarbetet.
2. Har kommunstyrelsen fastställt mätbara mål med tillhörande uppdrag och indikatorer/aktiviteter utifrån policy och program?	Ja Vår bedömning grundar sig i att kommunstyrelsen har fastställt mål med tillhörande uppdrag och indikatorer. De övergripande målen främst är formulerade i text i de övergripande styrdokument. Kommunstyrelsen har även antagit mål inom ramen för programstyrningen. Vi konstaterar principerna i policy för hållbar utveckling kopplar an till inriktningsmålen i kommunstyrelsens

verksamhetsplan.
Gällande mätbarheten av målen konstaterar vi att det har formulerats tillhörande uppdrag och indikatorer till målen men att målnivåerna är överlag inriktade på att värdet ska öka respektive minska. För ett fåtal mål finns målvärden angivna.
Vi bedömer att det på ett tydligt sätt går se att de tre olika aspekterna av hållbarhet (social, ekonomisk och miljömässig) kopplar an till inriktningsmålen men att kommunens mål som är knutna till ekonomisk respektive miljömässig hållbarhet i högre utsträckning är mätbara.
Granskningen indikerar att kommunens mål kopplade till social hållbarhet kan konkretiseras i större utsträckning för att tydliggöra arbetet på politisk nivå.

3. Finns en tydlig ansvarsfördelning för hållbarhetsarbetet?

Ja
Vi bedömer att de styrande dokumenten utgör en tydlig grund för ansvarsfördelningen i hållbarhetsarbetet. Det framgår av reglementen vilket ansvar som kommunstyrelsen respektive miljö- och hälsoskyddsnämnden har gällande hållbarhetsarbetet. Det tydliggörs även hur nämnderna kan arbeta med frågorna genom de tilldelade uppdragen. Vidare tydliggörs i policys och styrande dokument att kommunstyrelsen har ett ansvar för samordning, planering och genomförande kopplat till arbetet.



4. Hur säkerställs en ändamålsenlig samverkan mellan de olika nämnderna när det gäller hållbarhetsstyrningen och har några hinder identifierats?

Ja
Vi bedömer att det av styrande dokument framgår tydligt att samverkan ska ske och att de uppdrag som lämnas i mål- och budgetdokumentet bidrar till att säkerställa att detta sker. Samverkan lyfts även i ett flertal av de program som kommunen antagit med koppling till hållbarhetsarbetet. Vi bedömer att hållbarhetsavdelningen får en viktig roll i arbetet med samverkan men att samverkan även måste drivas av respektive nämnd.
Hållbarhetsavdelningen kan bidra till att skapa förutsättningar genom att driva



forum men det är väsentligt att berörda nämnder arbetar aktivt och säkerställer att beslut som stärker samverkan fattas.

Vi noterar att det finns hinder för samverkan när det uppstår målkonflikter på grund av tillgängliga resurser eller kostnader kopplade till långsiktiga satsningar. Det framkommer även att det finns hinder kopplat till lagstiftning vid exempelvis miljöbalken, lag om allmänna vattentjänster m.m. Vi vill påtala vikten av att se över på vilken nivå samverkan sker så samverkan inte endast drivs på tjänstemannanivå utan att även samverkan sker på politisk nivå för att minska hinder kopplade till resurser och mål.

5. Har hållbarhetsarbetet i tillräcklig grad förankrats i nämndernas verksamhetsplaner och berörda verksamheter?

Ja

Vi bedömer att hållbarhetsarbetet genom fullmäktiges mål och programstyrningen har förankrats i nämndernas verksamhetsplaner. Genomförd granskning visar att det finns en spårbarhet mellan kommunfullmäktiges mål och nämndernas verksamhetsplaner. I verksamhetsplanerna framgår även särskilda uppdrag som tilldelats inom ramen för hållbarhetsstyrningen genom exempelvis budget och program. Vi kan även se att verksamhetsplanerna omfattar en förteckning över vilka program som är aktuella för deras verksamhetsplaner.



6. Sker en årlig uppföljning och utvärdering av hållbarhetsarbetet i enlighet med policy och programmet?

Delvis

Vi bedömer att det sker en uppföljning av hållbarhetsarbetet genom den ordinarie styrningen och programuppföljningen. Uppföljning framgår även av de separata handlingsplanerna. Det sker ingen särskild samlad uppföljning av hållbarhetsarbetet eller systematiskt hållbarhetsrapportering. Vi bedömer att arbetet med utvärdering av hållbarhetsarbetet kan stärkas. Det är väsentligt att kommunen arbetar systematiskt med analyser och utvärdering av hållbarhetsarbetet för att



säkerställa att styrningen når önskade effekter.

Bilaga

Förteckning över granskade dokument

- Avfallsplan - program för cirkulärt Uppsala utan avfall
- Bostad för alla - program för bostadsförsörjningen
- Handlingsplan för miljö- och klimatprogram 2022-2025
- Handlingsplan för socialnämndens miljö- och klimatarbete
- Miljö- och klimatprogram 2022-2025
- Mål- och budget år 2022 med plan för 2023-2024
- Kvalitetspolicy
- Policy för hållbar utveckling i Uppsala kommun
- Policy och riktlinjer för upphandling och inköp
- Reglemente för kommunstyrelse och övriga nämnder 13 juni 2022
- Revision Miljöförvaltningen 20221031
- Riktlinjer för upphandling och inköp
- Rutin - Följa upp program och handlingsplaner
- Rutin - Integrera och genomföra program
- Uppföljning av Uppsala kommuns miljö- och klimatprogram 2014-2023
- Uppsala och Agenda 2030 - Voluntary Local Review 2021
- Vattenprogram för Uppsala kommun
- Verksamhetsplan och budget 2022 Kommunstyrelsen
- Verksamhetsplan och budget 2022 Arbetsmarknadsnämnden
- Verksamhetsplan och budget 2022 Kulturnämnden
- Verksamhetsplan och budget 2022 Miljö- och hälsoskyddsnämnden
- Verksamhetsplan och budget 2022 Omsorgsnämnden
- Verksamhetsplan och budget 2022 Socialnämnden
- Verksamhetsplan och budget 2022 Utbildningsnämnden
- Verksamhetsplan och budget 2022 Äldrenämnden
- Årsredovisning 2021
- Bilaga till årsredovisningen - Uppföljning av inriktningsmål, uppdrag, indikatorer och nationella nyckeltal för Agenda 2030
- Översiktsplan

2023-03-03

Lena Salomon

Hanna Franck

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 9 september 2022. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.