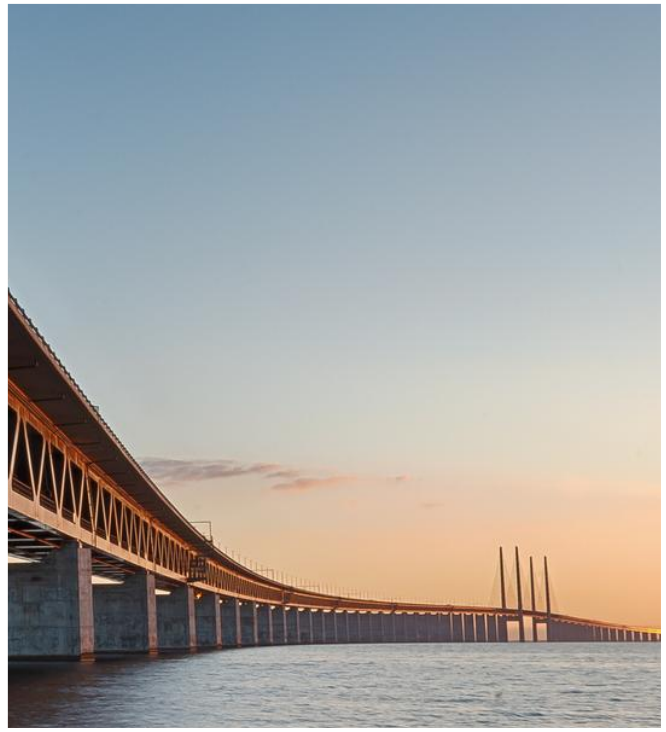
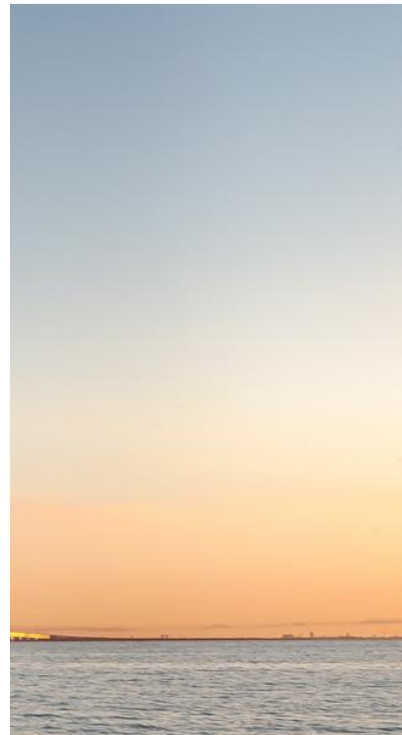
Kommunal hållbarhetsstyrning – för kommuninvånarnas bästa!

En lägesrapport över Sveriges kommuners mål och resultatstyrning inom hållbarhet

Maj 2021





pwc

Innehåll

Inledning	3
Sammanfattning	5
Metod och urval	8
Resultat	10
Diskussion, slutsats och vägen framåt	26

Inledning

Inledning

Hållbar utveckling är den utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. Hållbarhetsfrågorna genomsyrar alla delar av samhället från global till lokal nivå och berör ytterst oss som kommunmedborgare. En god och ändamålsenlig hållbarhetsstyrning är en grundförutsättning för att säkra kommunens åtaganden mot nutida och framtida kommuninvånare.

Därmed är det viktigt att kommunerna har definierat ett hållbarhetsarbete som riktar sig mot utmaningar både på kort och lång sikt, samt efter behov. Precis som i andra delar i kommunernas målstyrning är det viktigt att definiera mål, mäta resultat för att kunna skilja framgångar från misslyckanden och att lära från dem.

SKR stödjer kommunerna och regionerna i arbetet med hållbarhet och genomförandet av Agenda 2030 som utgör FN:s globala mål för hållbar utveckling. Som en del av det arbetet önskar SKR att genomföra en kartläggning av hur kommunerna styr och följer upp hållbarhetsarbetet.

Styrningen av hållbarhetsarbetet börjar med de mål och planer samt program som kommunfullmäktige årligen beslutar om för kommunstyrelsen, nämnder och bolag. Detta har i sin tur betydelse för de verksamhetsplaner som sedan utarbetas av verksamheten.

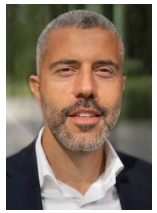
Syftet med denna undersökning är att ge en översyn av hur kommuner styr, målsätter och följer upp sitt hållbarhetsarbete. Den ger också en lägesrapport av hur kommunerna beskriver hållbarhetsarbete i bland annat budget- och årsredovisningsdokument. Denna rapport behandlar inte eventuella analyser och vidtagna åtgärder efter uppföljning som också är en central del av styrningen. I denna undersökning har PwC kartlagt hållbarhetsstyrningen hos 60 kommuner med representation över hela landet.

Hållbarhet handlar om att vi använder våra resurser på ett klokt och ansvarstagande sätt, så att det inte äventyrar kommande generationers möjligheter till ett gott liv. För svensk offentlig sektor handlar detta ytterst om att ansvarsfullt vårda natur och miljö, men också om att skapa förutsättningar för socialt och ekonomiskt hållbara samhällen nationellt och lokalt. Generellt definieras hållbarhetsbegreppet idag utifrån tre dimensioner:

Den miljömässiga hållbarheten handlar om hur vi människor tar hand om planeten, miljön och naturen runt omkring oss.

Den sociala hållbarheten handlar om hur vi lever tillsammans i våra samhällen, hur samhällena är inkluderande, hur mänskliga rättigheter efterlevs och hur vi tar hand om varandra.

Den ekonomisk hållbarheten handlar om hur vi får samhället att fungera och hur vi genom skattefinansiering och privata investeringar, uppnår en sund ekonomisk balans.



Nasim Khosravi
Hållbarhetsspecialist, PwC

Lena Salomon
Certifierad kommunal revisor,
Partner PwC

Emma Sperrle
Hållbarhetsspecialist, PwC

Thea Brorson
Hållbarhetsspecialist, PwC

Sammanfattning

Sammanfattning

Denna rapport bygger på en genomlysning av 60 kommuners mål och budgetar samt den uppföljande årsredovisningen. Undersökningen visar att 70 procent av de kommuner som ingått i denna undersökning har i någon form antagit hållbarhetsmål som framgår i mål- och budget-dokumenten. Utöver detta är skillnaderna stora kring hur det tre hållbarhetsdimensionerna har implementerats i styrningen av hållbarhet bland kommunerna.

En stor del av de hållbarhetsmålen som framgår i kommunernas mål och budgetar är otydliga och inte tillräckligt specifika. 30 procent av kommunerna har inte definierat hållbarhetsmål som riktar sig mot den egna kommunens specifika behov. Med definierade hållbarhetsmål menas att kommunerna har utformat mål efter identifierade hållbarhetsrisker och specifika behov för kommunen.

Undersökningen visar även att kommunerna i stor grad har aktivitetsbaserade mål med kvalitativa indikatorer kopplade till hållbarhetsstyrningen. Kvalitativa indikatorer är viktiga för att skapa förändring men det kan i vissa fall vara svårt att påvisa den reella effekten av genomförd aktivitet. Exempelvis är utbildningar inom miljömässig hållbarhet nödvändiga men i kombination med detta bör det även finnas indikatorer som visar minskning eller ökning av utsläpp från fossila bränslen. För att Sveriges kommuner i högre grad ska kunna bidra till de globala och nationella hållbarhetsmålen är det nödvändigt att kombinera de aktivitetsbaserade målen i styrningen med fler mätbara kvantitativa mål.

I flera fall bedriver kommunerna redan en god och ändamålsenlig styrning av hållbarhetsarbetet men de har inte kommunicerat eller strukturerat det på ett transparent sätt. Exempelvis är det mindre än en femtedel av kommunerna som på ett tydligt sätt har kopplat ihop hållbarhetsstyrningen med Agenda 2030. Många av dessa kommuner har antagit mål som hade kunnat kopplas samman med Agenda 2030. Detta ger förutsättningar för att med ganska små medel skapa en bättre transparens och kommunikation av hållbarhetsarbetet.

Den hållbarhetsdimension som av naturliga skäl är mest återkommande och beskriven i styrningen är den ekonomiska hållbarheten. En stor majoritet av kommunerna har i mål och budget ett avsnitt som beskriver och definierar god ekonomisk hushållning.

Sammanfattning

Nedan är sju punkter som sammanfattar resultatet av studien:

1. Nivån på hållbarhetsstyrningen skiljer sig mellan kommungrupperna men även mellan kommuner inom samma grupp.

2. Många kommuner har få, eller saknar helt, kvantitativa mätbara indikatorer som visar reell effekt av genomförda aktiviteter.

3. 72 procent av de kommuner som undersökts har inte definierat hållbarhet utifrån kommunens specifika hållbarhetsrisker och behov.

4. Flera av kommunerna skulle med ganska små medel kunna förbättra transparensen av hållbarhetsarbetet avsevärt.

5. Majoriteten av kommunerna har någon form av uppföljning av sina mål, men i de fall där hållbarhet är vagt definierat blir de uppsatta målen, och således uppföljningen, ej ändamålsenlig.

6. Endast en femtedel av kommunerna har på ett tydligt sätt kopplat ihop hållbarhetsstyrningen och kommunens mål med ett eller flera mål i Agenda 2030.

7. Ekonomisk hållbarhet är den hållbarhetsdimension som är vanligast förekommande med eget avsnitt i mål och budget

Metod och urval

Metod och urval

Den kartläggning som presenteras i denna rapport utgör PwC:s uppdrag att ge SKR en lägesrapport över Sveriges kommuners styrning och uppföljning av hållbarhetsarbetet. Utgångspunkt har varit att analysera kommunernas viktigaste styrdokument, mål och budget samt årsredovisningar publicerade på respektive kommuns hemsida. Baserat på dessa dokument har det utvärderats huruvida kommunerna målsätter, rapporterar och följer upp sitt hållbarhetsarbete. Detta utifrån alla tre dimensioner av hållbarhet. Vid analys av dessa dokument för respektive kommun har vi utgått från och besvarat följande tre frågor:

1. Framkommer det mål med koppling till de tre hållbarhetsdimensionerna i mål och budget?
2. Finns det en specifik del i mål och budget som avhandlar hållbarhet där målen kopplas till kommunens specifika hållbarhetsrisker och behov?
3. Följer de kommuner som har mål kopplat till hållbarhet upp dessa i årsredovisningen?

Tre mognadsnivåer på hållbarhetsarbetet

Genom att analysera kommunernas publicerade dokument och besvara ovan nämnda frågor har PwC gjort en bedömning av kommunernas hållbarhetsarbete genom att kategorisera kommunerna i tre olika mognadsnivåer:

- **Låg**: Det kan finnas övergripande formuleringar i styrdokument kopplat till hållbarhet men konkreta mål och indikatorer med förankring till hållbarhet saknas. Således blir det svårt att bedöma uppföljning och utvärdera om utvecklingen gått i avsedd riktning.
- **Mellan**: Det är inte tydligt strukturerat och definierat vad kommunen avser med hållbarhet. Dock finns det ett flertal mål kopplat till hållbarhet som följs upp löpande.
- **Hög**: Det framgår tydligt i styrdokumenten vad kommunen menar med hållbar utveckling. Det finns hållbarhetsmål med indikatorer definierade i styrdokument och dessa följs upp löpande. Det framgår tydligt i vilken riktning utvecklingen har gått.

Då denna kartläggning även innefattar att analysera huruvida kommunerna följer upp de hållbarhetsmål som har beslutats i mål och budget har utgångspunkt varit kommunernas senast publicerade årsredovisning 2019. Det innebär att även mål och budget för 2019 har varit utgångspunkt där dessa funnits tillgängliga.

Nio kommungrupper med representation över hela landet

Undersökningen har baserats på ett urval om 60 kommuner, varav fördelning av urval har skett i nio olika kommungrupper med representation över hela landet. Underlaget för urvalet har fastställts av SKR. De kommungrupper som ingått i urvalet är:

Landsbygdskommun	Landsbygdskommun med besöksnäring	Långpendlingskommun nära större stad
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	Pendlingskommun nära större stad	Pendlingskommun nära storstad
Mindre stad/tätort	Större städer	Storstäder

Baserat på de analyser som PwC har gjort, presenteras ett övergripande resultat över hur det ser ut för alla 60 kommuner. För att kunna göra jämförbara analyser har resultatet sedan brutits ned för varje kommungrupp, vilka presenteras på varsin sida i denna rapport.

PwC har inte analyserat eller värderat kommunernas mål och budgetar mer än att det är mål som berör alla tre dimensioner av hållbarhet. I denna undersökning har inga övriga styrdokument som handlingsplaner eller hållbarhetsprogram analyserats.

Resultat

Resultat

Övergripande

I diagrammet till höger syns det samlade resultatet från analysen av de tre frågorna nedan:

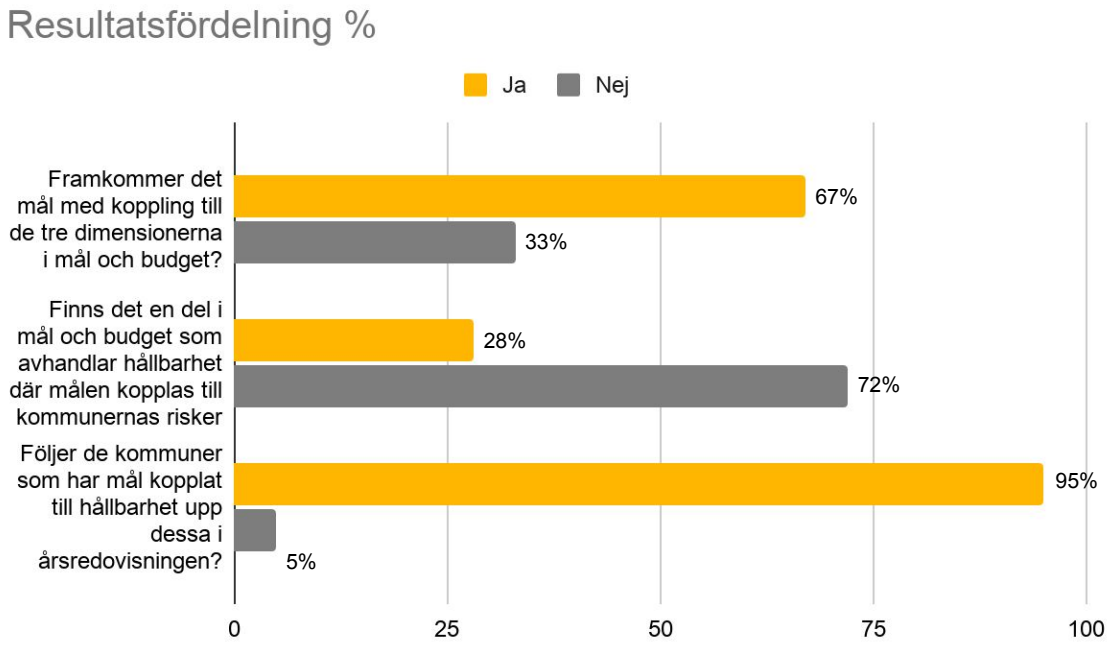
- Framkommer det mål med koppling till de tre hållbarhetsdimensionerna i mål och budget?
- Finns det en specifik del i mål och budget som avhandlar hållbarhet där målen kopplas till kommunens specifika hållbarhetsrisker och behov?
- Följer de kommuner som har mål kopplat till hållbarhet upp dessa i årsredovisningen?

Som det går att se så har 67 procent av kommunerna mål som går att koppla till hållbarhet i sina budgetdokument. Hur bra dessa mål är eller till vilken grad de täcker alla tre hållbarhets-dimensionerna fångas inte i denna fråga utan den svarar bara på om det finns några hållbarhetsmål. Kvaliteten på målen och hur pass heltäckande de är fångas till viss del i nivåindelningen som kommer att beskrivas på kommande sidor.

Analysen visar att 28 procent av kommunerna har definierat hållbarhet. Med detta menar vi att det finns någon form av beskrivning av hållbarhet som ramar in området. Det finns avsnitt som på ett strukturerat sätt och med en röd tråd anger målstyrningen av hållbarhetsarbetet.

Resultatet visar att 95 procent av de kommuner som har mål som går att koppla till hållbarhet (de kommuner som fått ett “Ja” på fråga 1) också har någon form av uppföljning av dessa i årsredovisningen. Kvaliteten på denna uppföljning varierar dock stort mellan de olika kommunerna. Vissa kommuner har en tydlig uppföljning med indikatorer och analyser medan andra kommuner endast har någon form av övergripande beskrivning av vad som har gjorts under året. För att få ett ja på denna fråga räcker det med att kommunen på något sätt har kommenterat målet och utfallet för året. Kvaliteten på uppföljningen fångas till viss del i den kommande nivåindelningen.

Notera att kommunerna kan ha andra analysdokument än de som vi har granskat. Studiens fokus har varit på budget och årsredovisning. Dock noterades det vid vår genomgång att kommunerna väldigt sällan hänvisade till några andra dokument för beskrivning av deras hållbarhetsarbete.



Resultat

Övergripande

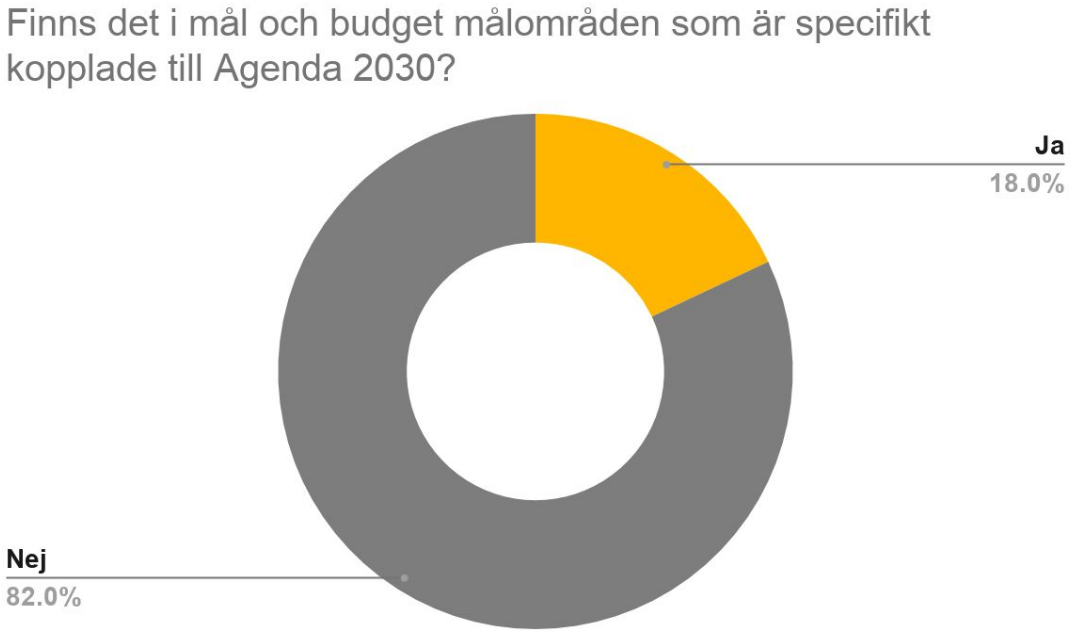
I diagrammet till höger syns det samlade resultatet från den analys som har gjorts av huruvida kommunerna i mål och budget har målområden som specifikt är kopplade till Agenda 2030.

Som det går att se i diagrammet så är det mindre än en femtedel av kommunerna som har mål som de tydligt har kopplat ihop med Agenda 2030. Kommunerna som har fått ett nej på frågan kan dock fortfarande ha hållbarhetsmål som hade kunnat kopplas samman med Agenda 2030. Kommunerna har dock inte gjort denna koppling i de granskade styrdokumenten.

Det finns även kommuner som nämner Agenda 2030 och säger sig arbeta med det. Sedan är det inte beskrivet på ett tydligt sätt hur kommunen arbetar med det eller vilka av kommunens mål som kommunen anser är ihopkopplade med Agenda 2030-arbetet.

I båda fallen är det då inte tydligt för läsaren hur kommunen avser arbeta för att bidra till uppfyllandet av Agenda 2030.

Att koppla hållbarhetsstyrningen till Agenda 2030 innebär i sig inte att styrningen blir mer ändamålsenlig, men den bidrar till transparens för kommuninvånarna och möjliggör en bedömning av hur de som styr kommunen arbetar för att bidra till långsiktiga globala hållbarhetsmål. Ett flertal kommuner uttrycker i 2019 års mål och budget att de i framtida styrning och uppföljning på ett tydligare sätt ska hänvisa till Agenda 2030.



Resultat

Övergripande

I diagrammet till höger syns det samlade resultatet från den analys som har gjorts där kommunernas hållbarhetsstyrning har kategoriserats in i tre olika nivåer. Dessa listas nedan:

- **Låg**
  Det kan finnas övergripande formuleringar i styrdokument kopplat till hållbarhet men konkreta mål med koppling till hållbarhet saknas. Således blir det svårt att bedöma uppföljning och utvärdera om utvecklingen gått i avsedd riktning.

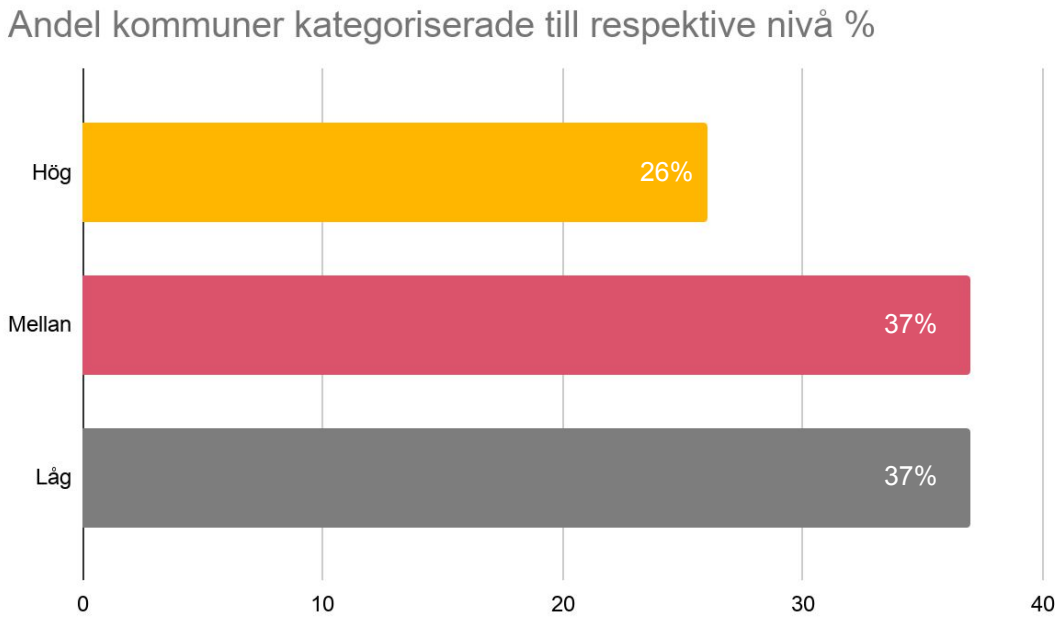
- **Mellan**
  Det är inte tydligt strukturerat och definierat vad kommunen avser med hållbarhet. Dock finns det ett flertal mål med koppling till hållbarhet, vilka följs upp löpande.

- **Hög**
  Det framgår tydligt vad kommunen menar med hållbarhet och hur de arbetar med det. Här finns hållbarhetsmål med kopplade indikatorer definierade i styrdokument och dessa följs upp löpande. Det framgår tydligt om huruvida utvecklingen gått i avsedd riktning.

Som det går att utläsa av diagrammet så bedöms 25 procent av de analyserade kommunerna ha en styrning som hamnar på nivå hög, vilket tyder på ett hållbarhetsarbete som är tydligt definierat och som mäts och följs upp på ett tillfredsställande sätt.

En dryg tredjedel av de analyserade kommunerna har en hållbarhetsrapportering som hamnar på nivå låg, vilket tyder på vissa brister och otydlighet i styrningen av hållbarhetsarbetet.

Övriga kommuner, också drygt en tredjedel, har kategoriserats som nivå mellan. En mer detaljerad beskrivning av vad som utmärker kommuner inom respektive nivå samt hur nivåfördelningen ser ut för de olika kommuntyperna beskrivs på efterföljande sidor.



Utmärkande drag för kommunerna i kategori låg

Det kan finnas övergripande formuleringar i styrdokument kopplat till hållbarhet men konkreta mål med förankring till hållbarhet saknas. Således blir det svårt att bedöma uppföljning och utvärdera om utvecklingen har gått i avsedd riktning.

Kommuner som har fått denna bedömning visar inte på ett tydligt sätt hur de arbetar med hållbarhet på en kommunövergripande nivå. Det finns ingen längre redogörelse i styrningen. Ibland så har hållbarhet nämnts i inledning av styrdokumentet eller liknande men ofta utan vidare förklaring av vad kommunen räknar in inom området. Om hållbarhet nämns så är det ofta i lösa termer, till exempel att det är viktigt att vara en hållbar stad. Men kommunen har sedan inte satt faktiska mål med indikatorer som kan leda vägen.

Det kan även vara så att om det har satts mål, så reflekterar dessa snarare kommunens kärnverksamhet och grunduppdrag än att de har en tydlig förankring i hållbarhetsarbete. Som exempel kan det vara så att det finns mål om att det ska finnas en fungerande skola eller att äldre ska få rätt omsorg. Även om skolan har en viktig plats inom social hållbarhet så speglar inte den typen av mål något som är utöver kommunens huvuduppdrag. Av de kommuner som har fått denna slutsats kan det också vara att de bland målen bara har lyft en liten del av vad hållbarhet täcker in. Som ett exempel har endast något enstaka miljömål lyfts, ofta på ett väldigt grundläggande plan, men social hållbarhet nämns inte.

Det som kännetecknar kommunerna som har klassats in i denna grupp är det är svårt att förstå vad kommunen menar och avser med styrningen av hållbarhet, vilken inverkan det har på kommunen, vilka områden som är viktigast att jobba med för kommunen, vad kommunen strävar efter och hur de avser att komma dit.

Utmärkande drag för kommunerna i kategori mellan

Det är inte tydligt strukturerat och definierat vad kommunen avser med hållbarhet. Dock finns ett flertal mål med koppling till hållbarhet, vilka följs upp löpande.

Kommuner som har tilldelats denna bedömningsnivå visar inte på ett strukturerat och tydligt sätt hur de arbetar med hållbarhet på en kommunövergripande nivå. Däremot kan vi se att dessa kommuner har fastställt flertalet hållbarhetsmål i sina mål och budgetar, men det saknas en riskanalys kopplat till hållbarhet samt någon form av beskrivning av kommunens fokusområden kopplat till hållbarhet, utmaningar, nuläge eller liknande. Detta gör det svårt att förstå hur kommunen styr sitt hållbarhetsarbete och vad som ligger till grund för antagna mål.

En del av de kommuner som har fått denna bedömning har övergripande mål formulerade kopplade till hållbarhet, exempelvis “Vi har som mål att vara en hållbar kommun”. När dessa inte har brutits ned i konkretiserade mätbara indikatorer är det svårt att förstå vad kommunen riktar sitt arbete mot och vad de har för avsikt att uppnå. Vidare har vi sett att flera kommuner enbart har kvalitativa eller aktivitetsbaserade mål formulerade och att det överlag finns en brist på kvantifierade mål. Detta försvårar mätning av effekt och måluppfyllelse, i synnerlighet där det saknas tydliga kriterier för måluppfyllelse. Vi ser en vikt i att bryta ned olika hållbarhetsmål i mätbara indikatorer utifrån alla tre dimensioner för att göra det möjligt för kommunen att mäta och följa upp sitt hållbarhetsarbete.

Det som kännetecknar kommuner som har tilldelats denna bedömningsnivå är att det finns ett påbörjat hållbarhetsarbete, men behov av att tydligare redogöra för hur kommunen definierat de antagna hållbarhetsmålen, hur de arbetar och styr sitt hållbarhetsarbete samt konkretisera mätbara mål som går att följa upp och mäta effekten av. Flera av kommunerna som hamnar på mognadsgrad “mellan” kan med relativt små medel förbättra transparensen i styrningen, exempelvis genom att tydligare koppla målen till agenda 2030.

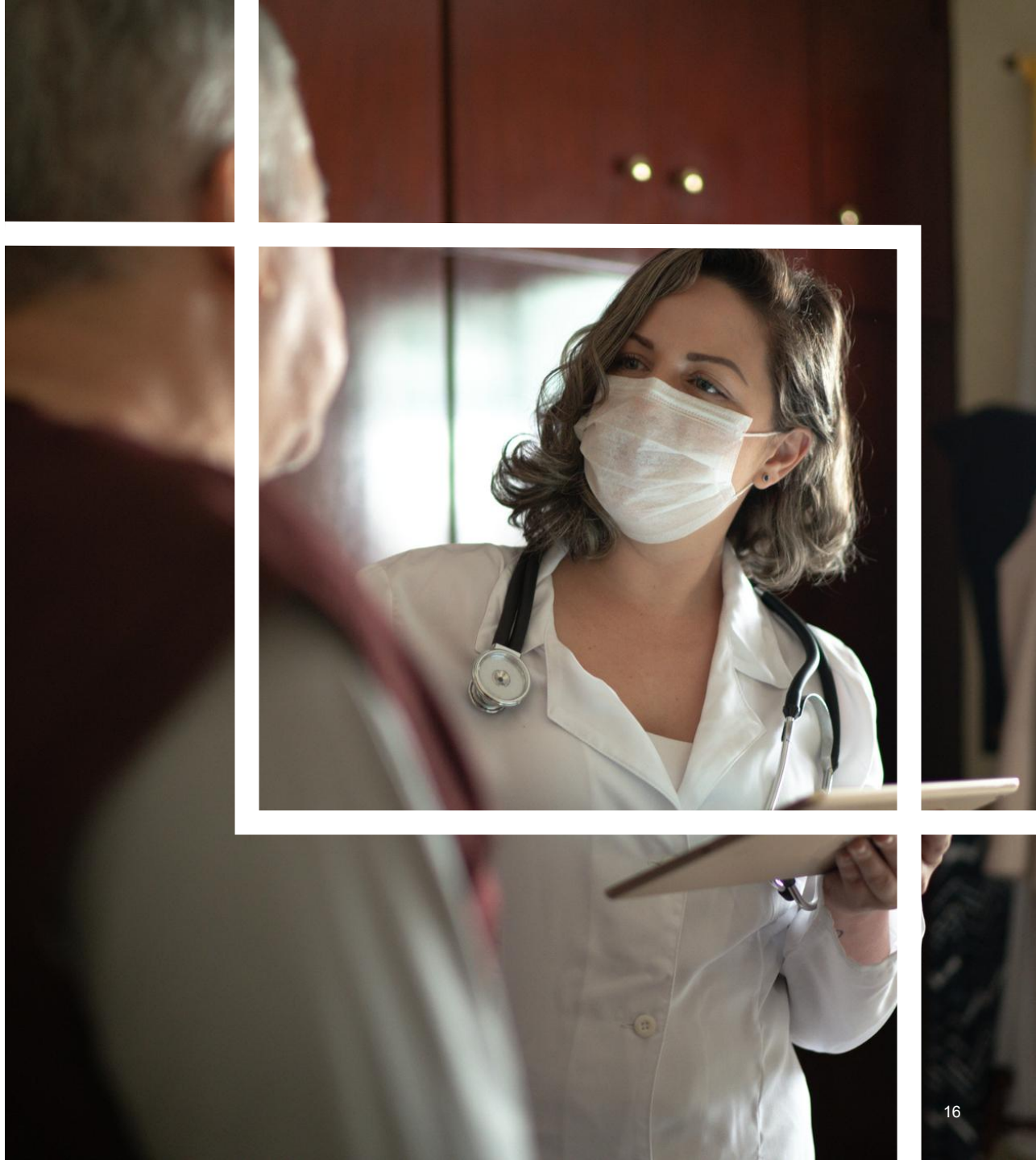
Sveriges Kommuner och Regioner
PwC

Utmärkande drag för kommunerna i kategori hög

Det framgår tydligt vad kommunen menar med hållbarhet och hur de arbetar med det. Det finns hållbarhetsmål med kopplade indikatorer definierade i styrdokument och dessa följs upp löpande. Det framgår tydligt om utvecklingen har gått i avsedd riktning.

Kommuner som har fått denna bedömning beskriver på ett tydligt sätt hur de arbetar med hållbarhet på en kommunövergripande nivå samt att hållbarhet är väl definierat i de styrdokument som har analyserats. Vi noterar att kommuner som har fått denna bedömning har inkluderat någon form av analys, exempelvis omvärldsanalys, nulägesanalys, riskanalys, väsentlighetsanalys eller liknande och fastställt mer konkreta hållbarhetsmål riktade mot de utmaningar som har identifierats. Vi kan även se att dessa kommuner har brutit ned sina övergripande hållbarhetsmål utifrån de tre dimensionerna i konkretiserade mätbara indikatorer, vilka följs upp i årsredovisningen.

Som läsare är det lätt att se den röda tråden genom kommunens hållbarhetsarbete från definiering och identifiering av viktiga områden till relevanta delmål och indikatorer samt uppföljning av dessa. Kommunerna i denna grupp har hållbarhetsmål som tydligt visar på hållbarhetsambitioner som ligger utanför kommunens kärnverksamhet.



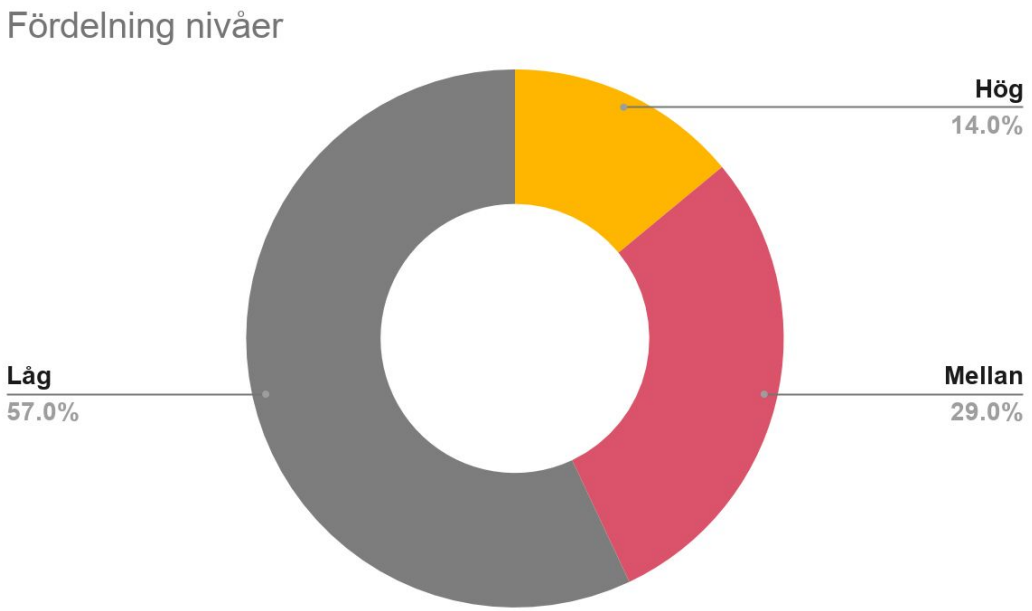
Kommungrupp 1 – Landsbygdskommun

Beskrivning av utfall för kommungrupp 1

Utifrån genomförd undersökning noteras att majoriteten av kommunerna i denna kommungrupp inte har definierat vad hållbarhet är eller hur de arbetar med hållbarhet utifrån de tre dimensionerna. Mer än hälften av kommunerna saknar konkreta hållbarhetsmål, vilket motsvarar nivå låg i illustrationen till höger. Flera av de kommuner som har kategoriserats i denna nivå har inte antagit några specifika hållbarhetsmål utöver vad som förväntas av kommunen som en del av deras kärnverksamhet. I detta ingår exempelvis sjukfrånvaro och utbildning för skolelever.

För en kommun som har kategoriserats i nivå mellan noteras att det finns flertalet hållbarhetsmål antagna i mål och budget samt att det finns en allmän förklaring av hållbarhet. Det som däremot saknas är en tydligare definition och beskrivning över de förutsättningar och utmaningar kommunen har kopplat till hållbarhet, vilket har varit kravet för att kategoriseras i nivå hög.

Det finns dock en kommun som utmärker sig vilket är Arvika kommun där det tydligt framgår vad kommunen menar med hållbarhet. Arvika kommun redogör för Agenda 2030 och utifrån alla tre hållbarhetsdimensioner beskriver de arbetet med hållbarhet samt redogör för vilka strategier de har för att uppnå sina mål kopplade till hållbarhet.



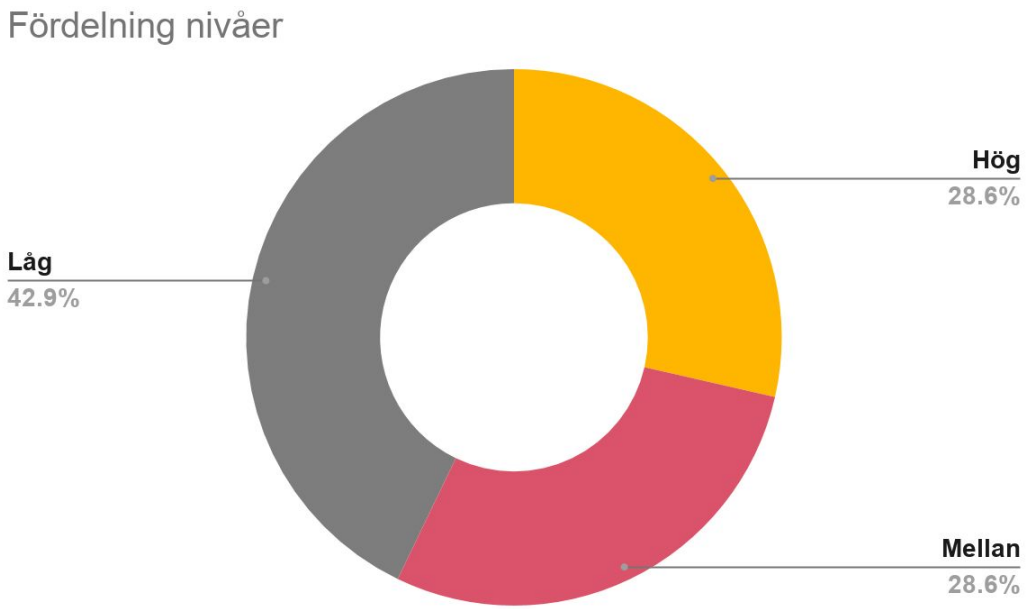
Kommungrupp 2 – Landsbygdskommun med besöksnäring

Beskrivning av utfall för kommungrupp 2

Baserat på genomförd undersökning noteras att majoriteten av kommunerna i denna kommungrupp inte har definierat vad hållbarhet är eller hur de arbetar med hållbarhet utifrån de tre dimensionerna. Trots att majoriteten av kommunerna inte har definierat hållbarhet, har flera kommuner i sina mål och budgetar flertalet mål med kopplade till hållbarhet, vilka följs upp i årsredovisningen. Detta motsvarar kommunerna i nivå mellan i illustrationen till höger.

För de kommuner som har kategoriserats i nivå låg och mellan noteras att det i vissa fall finns övergripande mål kopplade till hållbarhet, men där dessa inte har brutits ned i mätbara indikatorer. Det är därför svårt för en läsare att få en förståelse för var i hållbarhetsarbetet kommunen befinner sig eller vad de avser att uppnå.

En kommun utmärker sig genom att det tydligt framgår i målsättningen samt i årsredovisningen vad kommunen menar med hållbarhet och hur de arbetar med det. Det gäller för Tanums kommun. Tanums kommun har ett separat hållbarhetsavsnitt i mål och budget där det framgår vilka hållbarhetsmål kommunen har samt att det framgår indikatorer för mätning och måluppfyllelse, vilka följs upp i årsredovisningen.



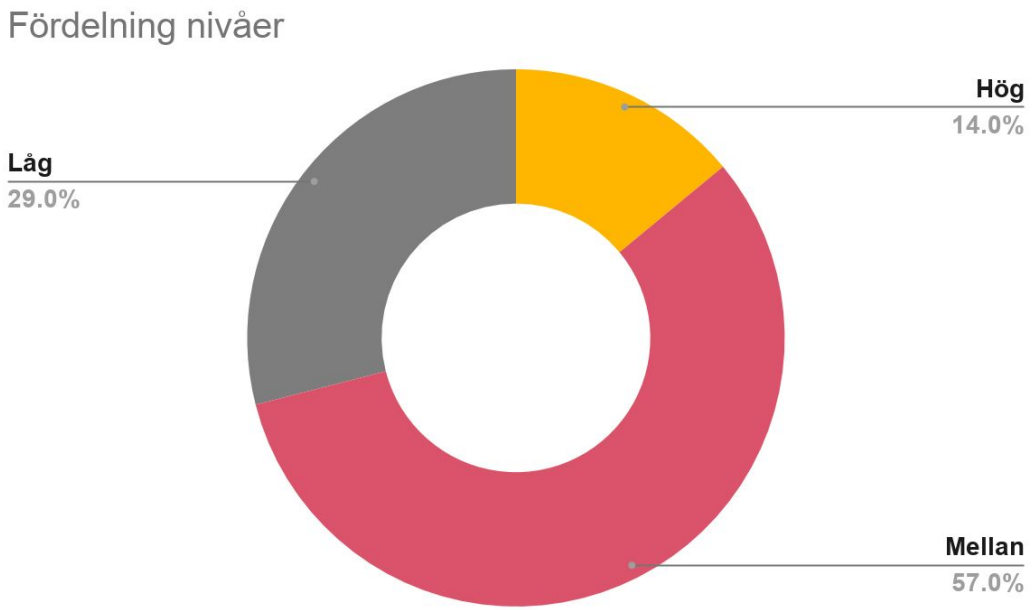
Kommungrupp 3 – Långpendlingskommun nära större stad

Beskrivning av utfall för kommungrupp 3

Även för denna kommungrupp noteras att majoriteten av kommunerna inte har definierat vad hållbarhet är eller hur de arbetar med hållbarhet utifrån de tre dimensionerna. Trots att majoriteten av kommunerna inte har definierat hållbarhet, har över 70 procent av kommunerna i sina mål och budgetar flertalet mål med koppling till hållbarhet, vilka följs upp i årsredovisningen. Detta motsvarar nivå hög och mellan i illustrationen till vänster.

Som nämnt i metodavsnittet har utgångspunkt i denna undersökning varit årsredovisning samt mål och budget för 2019. Däremot noterades att två av kommunerna som har fått bedömning låg respektive mellan har utvecklat sina mål och budgetdokument för 2020-2022 till att även innefatta mål med tydlig hållbarhetskoppling. Detta var något som saknades i dokumenten för 2019.

Den kommun som utmärker sig och tydligt har definierat hållbarhet, samt fastslagit flertalet hållbarhetsmål, är Boden kommun. Boden kommun har i mål och budgetdokument brutit ned begreppet hållbarhet och förklarat vad det innebär samt beskrivit vilka utmaningar och möjligheter som finns. I årsredovisningen framgår indikatorer för att mäta måluppfyllelse av hållbarhetsmålen som antagits i mål och budget samt en analys av måluppfyllelsen.



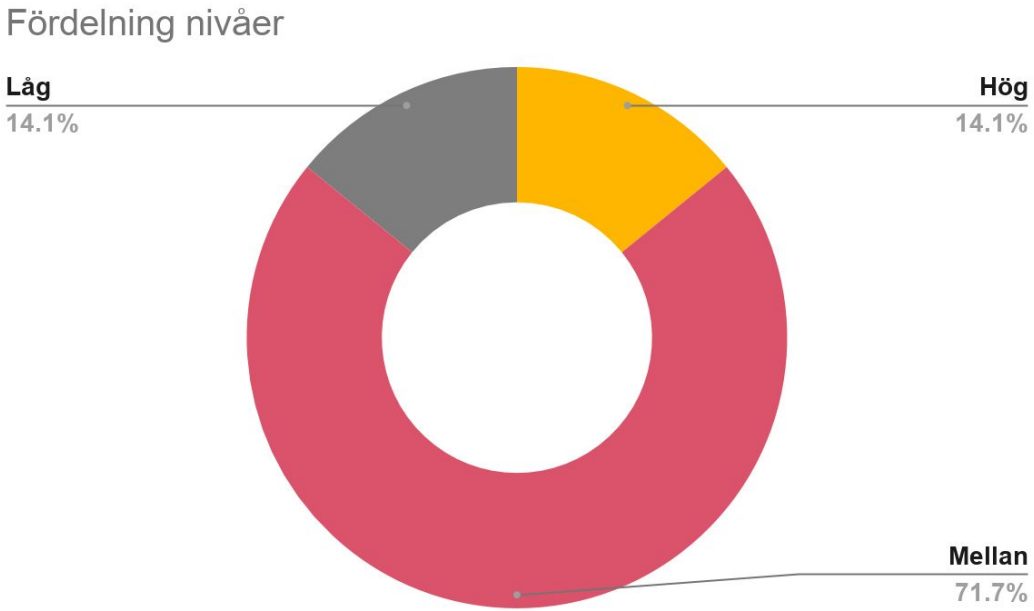
Kommungrupp 4 – Mindre stad/tätort

Beskrivning av utfall för kommungrupp 4

Det noteras att majoriteten av kommunerna i denna kommungrupp inte har definierat vad hållbarhet är eller hur de arbetar med hållbarhet utifrån de tre dimensionerna. Däremot framkommer att trots att majoriteten av kommunerna inte har definierat hållbarhet, har de i sina mål och budgetar flertalet mål med hållbarhetskoppling, vilka följs upp i årsredovisningen. Detta motsvarar nivå hög och mellan i illustrationen till vänster.

För de kommuner som har fått bedömning mellan noteras att vissa har övergripande mål kopplade till hållbarhet fastställt i mål och budget, däremot har dessa inte har brutits ned till mätbara mål och det saknas en definition av hållbarhet.

Den kommun som utmärker sig och tydligt har definierat hållbarhet samt fastslagit flertalet hållbarhetsmål är Karlskrona kommun. Karlskrona kommun har i mål och budget genomfört en omvärldsanalys och definierat hållbarhet utifrån social hållbarhet, ekologisk hållbarhet och ekonomisk hållbarhet. För respektive hållbarhetsdimension finns fastställda mål och en beskrivning över hur Karlskrona kommun ska arbeta för att uppnå de olika hållbarhetsmål som anges. I årsredovisningen finns ett separat avsnitt om hållbarhet där dessa mål följs upp.



Kommungrupp 5 – Pendlingskommun nära mindre stad/tätort

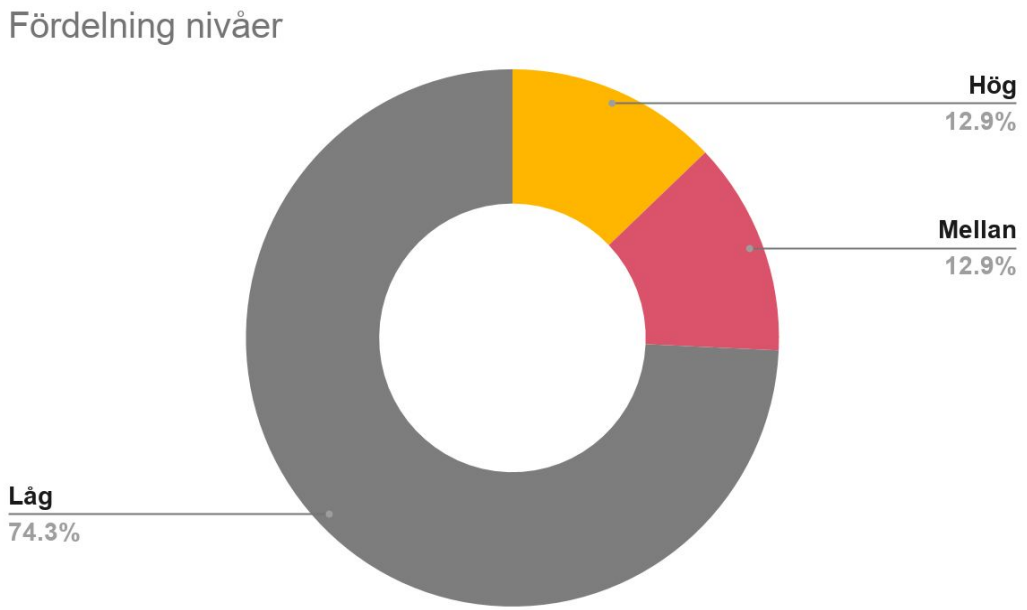
Beskrivning av utfall för kommungrupp 5

Baserat på genomförd undersökning noteras att majoriteten av kommunerna i denna kommungrupp inte har definierat vad hållbarhet är, och fler än hälften av kommunerna saknar konkreta hållbarhetsmål, vilket motsvarar nivå låg i illustrationen till vänster.

Bland de kommuner som har kategoriserats i nivå låg noteras att hållbarhet inte fått något utrymme i kommunens budget och målsättning. Däremot nämns begreppet hållbarhet i vissa av de kommunövergripande målen men det saknas tydliga mål till hållbarhet. Det noteras att en kommun helt saknar hållbarhetsmål i det övergripande styrdokumentet.

För de kommuner som har kategoriserats i nivå mellan lyfts hållbarhet till viss del, exempelvis genom vissa delmål. Här finns brister i beskrivning av hur kommunen arbetar med hållbarhet och det saknas tydlighet i vad kommunen har för målsättning kopplat till hållbarhet.

En kommun som utmärker sig genom att på ett tydligt sätt definiera hållbarhet och ha specificerade hållbarhetsmål är Tidaholms kommun. Tidaholms kommun har fastställt flertalet kommunövergripande mål med koppling till FNs globala utvecklingsmål och konkretiserat indikatorer för mätning av måluppfyllelse, vilka även följs upp i årsredovisningen.



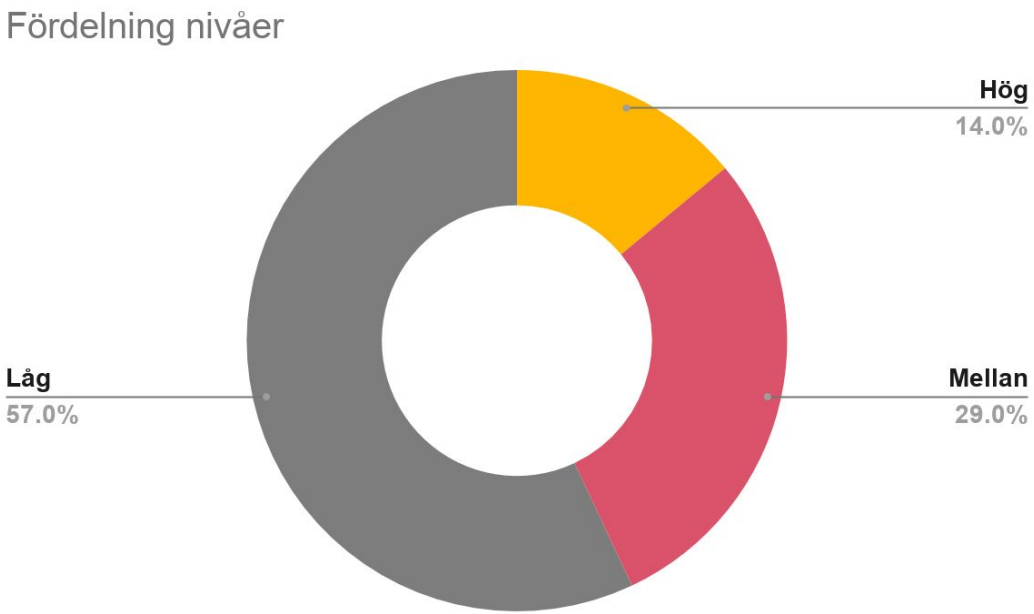
Kommungrupp 6 – Pendlingskommun nära större stad

Beskrivning av utfall för kommungrupp 6

I denna kommungrupp finns flertalet kommuner som övergripande har nämnt hållbarhet i mål och budget. Det är dock inte tydligt definierat och det saknas också konkreta mål inom området, vilket gör det svårt att förstå hur kommunen arbetar med området. Dessa kommuner har hamnat i kategorin låg. En av kommunerna har vissa mål och indikatorer som går att koppla till hållbarhet, men denna kommun saknar helt uppföljning av dessa varför den kommunen också bedöms som nivå låg.

En av kommunerna har mål som går att koppla till hållbarhet, vilka också följs upp. Dock så saknas en definition och förklaring av vad kommunen avser med hållbarhet. Ordet nämns men utan att egentligen ge något sammanhang. En annan kommun beskriver hållbarhet kortfattat och har mål inom området. Dock är målen väldigt breda och det saknas helt indikatorer och någon form av kvantitativ uppföljning. Det är därför svårt att förstå hur kommunen arbetar med frågorna. Båda dessa kommuner har fått nivån mellan.

En kommun som utmärker sig och som har fått nivå hög är Mjölby. I deras styrdokument är hållbarhetsarbetet tydligt beskrivet. Det finns beskrivningar av strategiområde kopplade till hållbarhet och mål inom de olika dimensionerna med tydliga indikatorer med resultat som jämförs med en jämförelsegrupp. Även nämndernas åtagande för att bidra till målen redovisas.



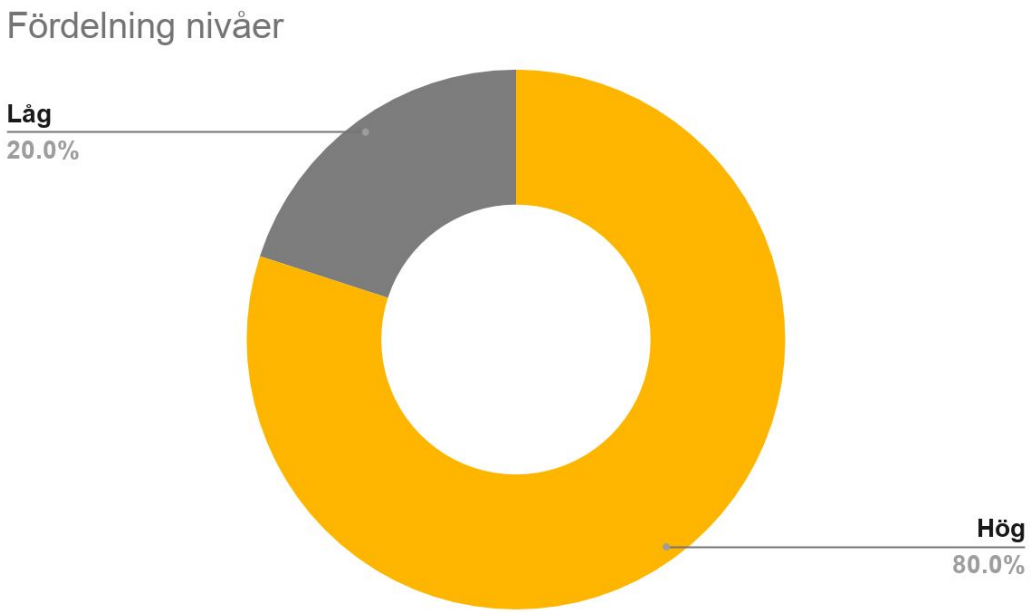
Kommungrupp 7 – Pendlingskommun nära storstad

Beskrivning av utfall för kommungrupp 7

I denna kommungrupp så är det en stor andel av kommunerna som har en hållbarhetstyrning som klassificeras som nivå hög. Hos majoriteten av kommunerna så finns det en tydlig beskrivning av vad hållbarhet innebär för kommunerna och vilken strategi de har inom området. Hos flera av kommunerna ser vi även att det finns mål för de olika dimensionerna av hållbarhet tydligt uppdelat så det är lätt för läsaren att förstå vilka mål kommunen har inom respektive dimension.

Nynäshamn är en kommun inom denna kommungrupp som utmärker sig positivt. I Nynäshamns budget kan vi sen en tydlig definiering av hållbarhet och de olika dimensionerna. Vidare finns det tydliga mål inom respektive dimension med indikatorer som dessutom många gånger jämförs med snitt för län och rike.

Den lägre nivån har getts där kommunen i fråga inte nämnt hållbarhet över huvudtaget i styrdokumenten. Det finns enstaka mål som skulle kunna gå att koppla till området, men de utgör främst mål som har med kommunens kärnverksamhet att göra. Det saknas även mål kring miljö och klimat.



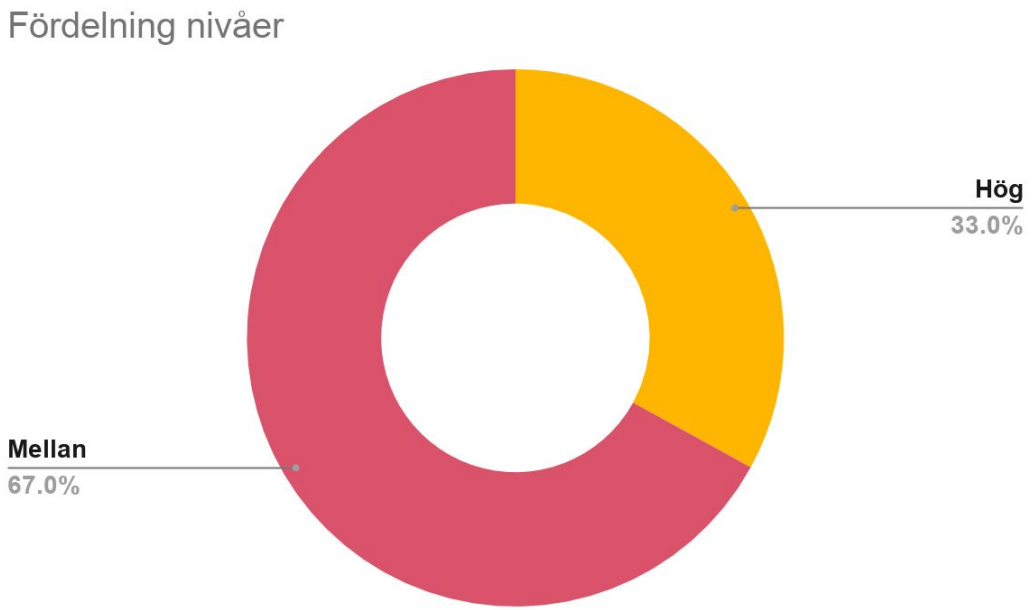
Kommungrupp 8 – Större stad

Beskrivning av utfall för kommungrupp 8

33 procent av kommunerna i denna kommungrupp har en hög mognadsgrad av styrning mot hållbarhetsmålen. Flera av kommunerna har flertalet mål, ofta med indikatorer, som har en tydlig hållbarhetskoppling.

67 procent klassificeras “mellan”. Dessa kommuner har en del mål som är kopplade till kommunens kärnverksamhet. Gemensamt för dessa kommuner är dock att det saknas en tydlig beskrivning av hållbarhet, hur kommunerna definierar det och hur de faktiskt avser att arbeta med det. Därför har dessa kommuner klassificerats in som nivå mellan.

En av kommunerna som har fått bedömningen nivå hög och som utmärker sig positivt är Östersund. I Östersunds budget är de tre hållbarhetsdimensionerna tydligt beskrivna utifrån kommunens perspektiv, som övergripande mål. För respektive hållbarhetsdimension finns det sedan nedbrutna mål, många med tydliga indikatorer. Detta gör det väldigt tydligt för läsaren vad kommunen prioriterar inom området, hur det mäts och följs upp.



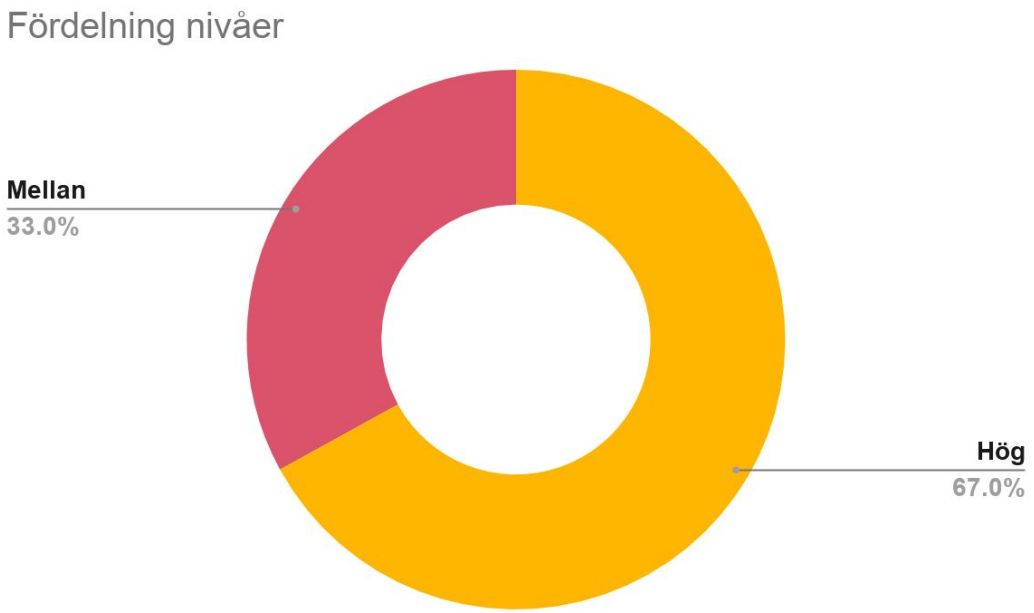
Kommungrupp 9 – Storstäder

Beskrivning av utfall för kommungrupp 9

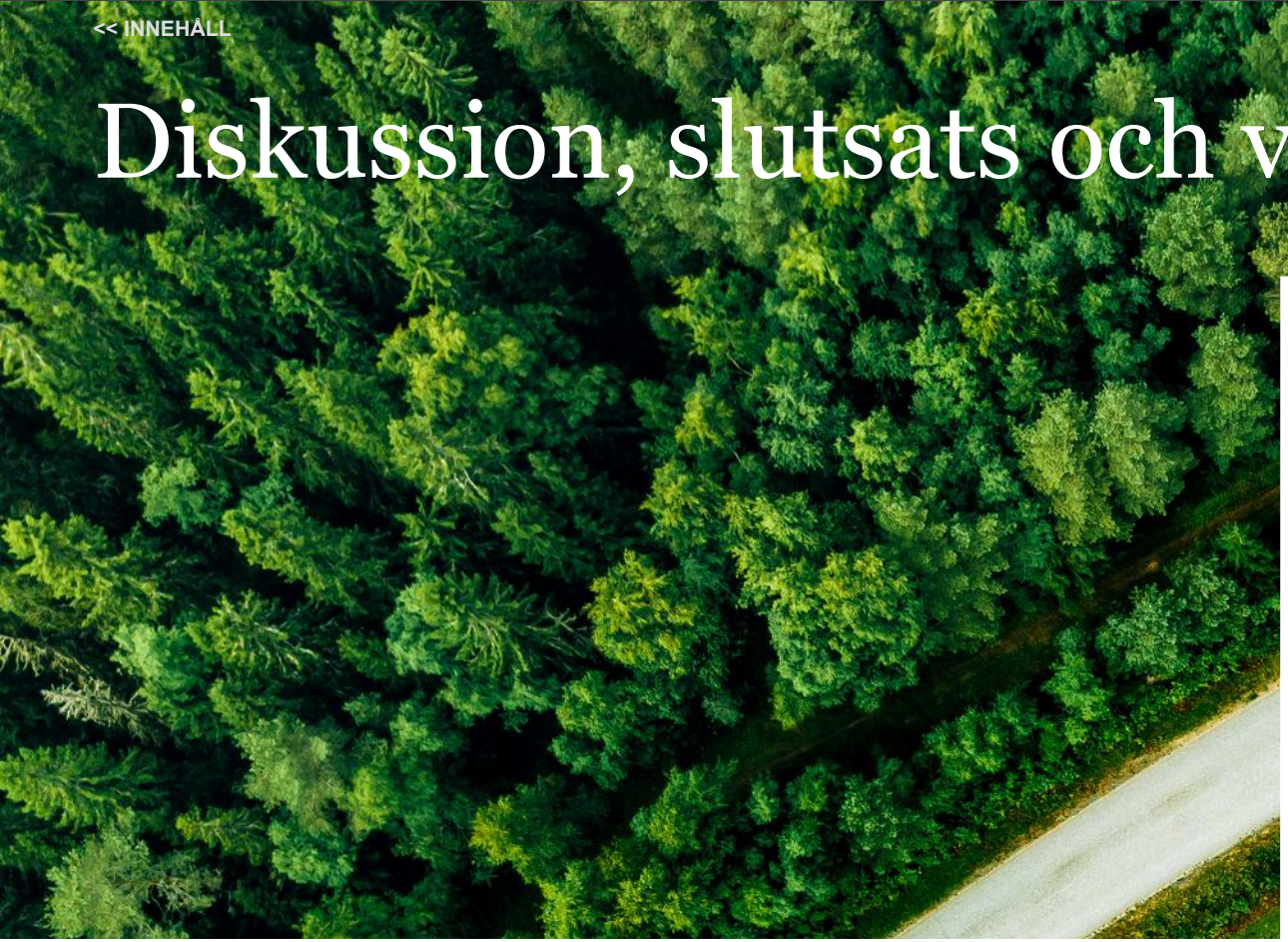
För landets storstäder är det tydligt att hållbarhet är ett ämne som är väl förankrat i kommunerna och något som har fått ta stor plats i styrdokument och i årsredovisning. Kvaliteten på rapporteringen varierar dock.

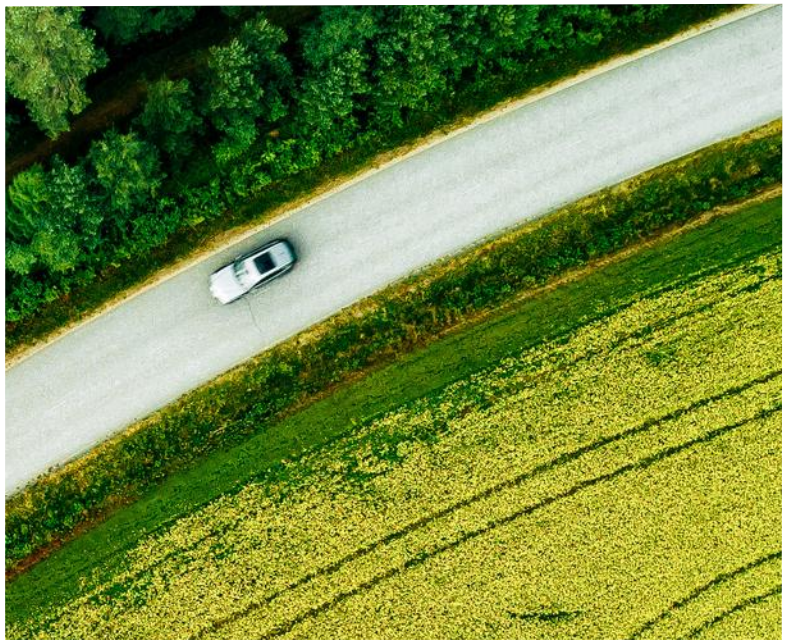
En av kommunerna lägger i sin budget stor vikt vid att beskriva och diskutera hållbarhet och det finns även mål på området. Dock saknar dessa mål indikatorer. Då indikatorer saknas blir inte uppföljningen helt konkret och det är svårt att som läsare förstå hur arbetet med måluppfyllnad fortlöper samt vilken effekt årets arbete och insatser har genererat. Avsaknaden av kvantitativ uppföljning gör att kommunen får bedömningen nivå mellan.

De andra två storstäderna som har analyserats har båda fått bedömningen nivå hög. Båda kommunerna beskriver sitt hållbarhetsarbete på ett tydligt sätt och det är tydligt att det är en viktig del i kommunernas framtidsvisioner. Dessa kommuner har flertalet indikatorer inom de olika målområdena som följs upp i årsredovisningen. Den ena kommunen har även på ett väldigt snyggt sätt redovisat hur deras olika hållbarhetsmål bidrar till arbetet med Agenda 2030.



Diskussion, slutsats och vägen framåt





Diskussion och slutsats

Ytterst kan transparens och tydlighet kring hållbarhetsstyrning definieras som en demokratifråga som kan möjliggöra för medborgarna att bedöma de förtroendevaldas arbete i samband med val.

En viktig förutsättning för att detta ska ske är att kommunfullmäktige har formulerat en övergripande inriktning för hållbarhetsarbetet som grundar sig i globala mål och bestämmelser och tar hänsyn till lokala risker och behov. Utifrån detta kan kommunstyrelsen sedan leda, samordna och följa upp hållbarhetsarbetet. Vi har i vår genomlysning konstaterat att en majoritet av kommunerna på något vis har mål- och resultatstyrning kopplade till hållbarhet.

Mest fokus på den ekonomiska hållbarheten

Av naturliga skäl har kommunerna stort fokus på den **ekonomiska hållbarheten**. I de flesta fall av de undersökta kommunerna framgår det avsnitt i styrningen som avhandlar god ekonomisk hushållning. Grundläggande faktorer inom social hållbarhet får också stort utrymme i styrningen. Med grundläggande sociala hållbarhetsfaktorer menas exempelvis områden som avser kommunernas kärnverksamhet, så som att tillhandahålla utbildning till skolelever och ge bra omsorg till äldre.

Förbättringsområden kopplade till **social hållbarhet** är att genomföra djupare analyser i form av risk- och väsentlighets-analyser för att bättre kunna målsätta efter de unika behov som respektive kommun har.

Inom området **miljömässig hållbarhet** finns behov av fler konkreta och mätbara mål kopplade till klimatarbetet. Klimatarbetet är komplext och i det arbetet behöver framförallt de mindre kommunerna större stöd från myndigheter. I undersökning finns det dock exempel på styrning i mindre kommuner som på ett konkret och mätbart sätt arbetar med klimatfrågan.

Kommunernas olika mognadsgrad

I denna undersökning har vi har valt att dela in kommunernas hållbarhetsstyrning i tre mognadsgrader: **Låg, mellan och hög.** Detta är en fingervisning då vi enbart har undersökt det viktigaste styrdokumenten; mål, budget och årsredovisning.

De kommuner som har placerats i mognadsgrad “hög” har på ett tydligt och strukturerat vis redogjort för vad hållbarhetsstyrningen syftar till att uppnå. Det är definierat vad kommunen menar med hållbarhet och hur de arbetar med det. Det finns hållbarhetsmål med kopplade indikatorer definierade i styrdokumentet mål och budget, vilka följs upp löpande. Det framgår tydligt för utomstående om utvecklingen har gått i önskad riktning.

De kommuner som har klassificerats som “mellan” har inte på ett tydligt vis strukturerat och definierat vad kommunen avser med hållbarhet. Dock finns ett flertal mål med koppling till de tre hållbarhetsdimensionerna i styrdokumentet. Målen följs upp löpande. Det finns inga indikationer på att dessa kommuner har en mindre ändamålsenlig styrning. Däremot är det svårare för läsaren att följa en röd tråd och urskilja om utvecklingen har gått åt rätt håll.

Diskussion och slutsats

Det som kännetecknar kommuner med en “låg” mognadsgrad i styrningen är att det kan finnas övergripande formuleringar i styrdokument kopplade till hållbarhet men konkreta mål med förankring till hållbarhet saknas. Således blir det svårt att bedöma uppföljning och utvärdera om utvecklingen har gått i avsedd riktning.

Undersökningen visar att storleken på kommunen, och i förlängningen tillgängliga resurser, har stor betydelse för hur långt kommunerna har kommit med att målsätta och följa upp hållbarhet. Studien bekräftar att det finns exempel på mindre kommuner som har kommit långt i mål och resultatstyrningen av sitt hållbarhetsarbete. Även om förutsättningarna kan se olika ut för kommuner inom samma kommungrupp så bör de goda exemplen ses som att det är möjligt för alla kommuner att ha en ändamålsenlig styrning.

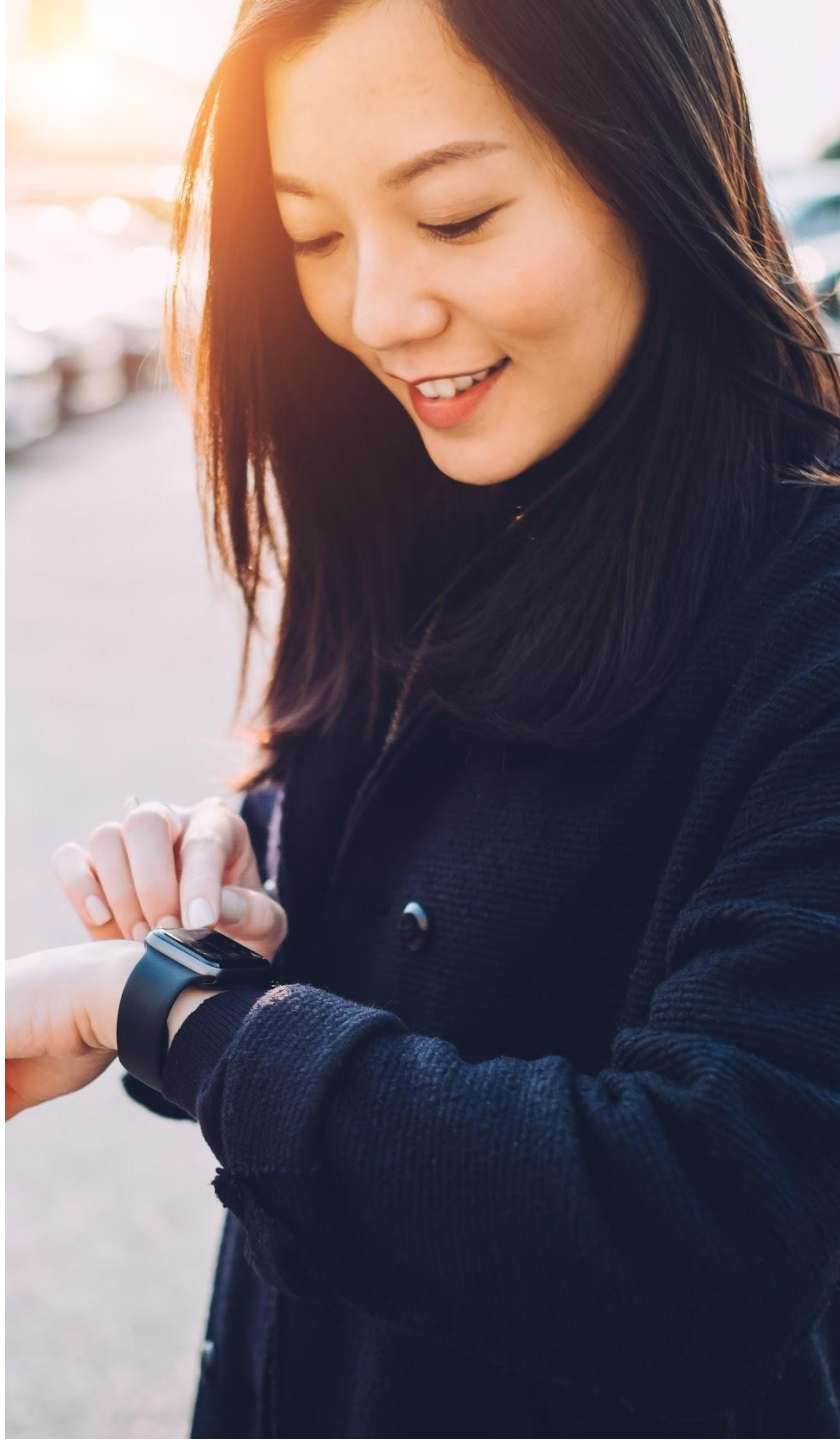
Denna undersökning visar också att i flera fall bedriver kommunerna redan en ändamålsenlig styrning av hållbarhetsarbetet. De har dock inte kommunicerat eller strukturerat det på ett transparent sätt, vilket ger förutsättningar att med ganska små medel förbättra transparensen kring hållbarhetsstyrningen avsevärt.

30 procent har inte definierat hållbarhetsarbetet

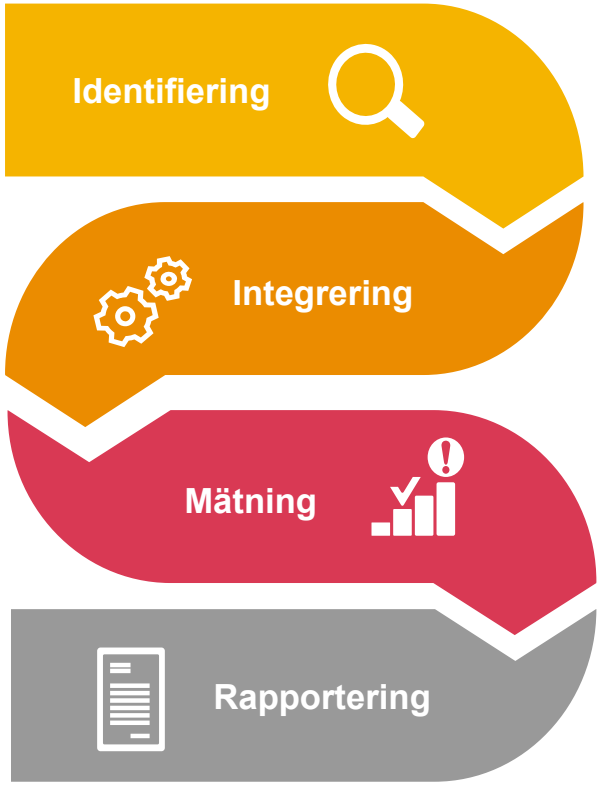
30 procent av de kommuner som har undersökts har inte definierat vad hållbarhetsarbete innebär. Det betyder att kommunerna varken har analyserat och identifierat risker eller vilka hållbarhetsområden som i deras fall är väsentliga att arbeta med. I vissa fall kopplas hållbarhetsbegreppet synonymt till kommunens kärnverksamhet. Andra kommuner har exempelvis i sin slogan att de är en hållbar stad, men sedan saknas konkreta mål som mäts för att uppnå detta. Att driva skola, vård och omsorg är viktiga för den sociala hållbarheten. Den bör bland annat genomsyras av jämlikhet och ett aktivt klimatarbete för att kunna ses som ett ändamålsenligt hållbarhetsarbete.

I de kommuner som placeras i kategori “mellan” ligger förbättringsområdena främst i att bryta ned målen till mer kvantifierbara mål.

Undersökningen bekräftar också att jämförelser mellan kommunernas mål och resultatstyrning inom hållbarhetsområdet är svårt. I nuläget finns det heller ingen standardiserad metod för att redovisa hållbarhetsarbetet. Möjligen kan en gemensam dialog samt mer transparens och samverkan mellan kommunerna om hållbarhetsstyrning bidra till att hjälpa enskilda kommuner med att forma en mer ändamålsenlig hållbarhetsstyrning.



Rekommendation, vägen framåt!



- ➔ Tydligare definiera antagna hållbarhetsmål genom att utgå från väsentlighetsanalys, omvärldsanalys, kartläggning av utmaningar (risker) och möjligheter för att lägga grunden för en mer ändamålsenlig styrning utifrån kommunernas behov.
- ➔ Integrera den analys som genomförs i kommunens styrdokument, vilket innefattar allt från övergripande styrdokument till mål- och budgetdokument och att det bryts ned till ett hållbarhetsprogram. Att integrera hållbarhetsmål i kommunens styrdokument är avgörande för att kunna styra, mäta och följa upp sitt hållbarhetsarbete ändamålsenligt.
- ➔ Mätning och uppföljning av kommunens hållbarhetsmål med tillhörande indikatorer genom datainsamling, exempelvis genom Kolada. Det bör finnas både kvalitativa och kvantitativa mål och indikatorer.
- ➔ Genom att integrera analysen i styrningen och anta mål som är väsentliga för kommunen läggs också grunden för en bättre rapportering som är mer innehållsrik, konkret och ger läsaren en helhetsbild av kommunens hållbarhetsarbete. På så vis gagnar strukturen och tydligheten i styrningen kommunens invånare.

Övriga rekommendationer

- Strukturera hållbarhetsmålen i styrningen på ett tydligt sätt där det framgår vad som ligger till grund för de antagna hållbarhetsmålen.
- Koppla de antagna hållbarhetsmålen till Agenda 2030 för bättre struktur och transparens för kommuninvånarna.
- Anta fler mål med tillhörande kvantitativa indikatorer.

Tack!

pwc.se

© 2021 PwC. All rights reserved. Not for further distribution without the permission of PwC. “PwC” refers to the network of member firms of PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL), or, as the context requires, individual member firms of the PwC network. Each member firm is a separate legal entity and does not act as agent of PwCIL or any other member firm. PwCIL does not provide any services to clients. PwCIL is not responsible or liable for the acts or omissions of any of its member firms nor can it control the exercise of their professional judgment or bind them in any way. No member firm is responsible or liable for the acts or omissions of any other member firm nor can it control the exercise of another member firm’s professional judgment or bind another member firm or PwCIL in any way.