

Revisionsrapport

Skellefteå 80 000 invånare år 2030

Skellefteå kommun

*Hans Forsström,
Cert. kommunal revisor*

*Robert Bergman,
revisionskonsult
April 2014*

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande revisionell bedömning.....	1
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Syfte	3
2.3.	Metod och avgränsning	3
3.	Granskningsiakttagelser	4
3.1.	Strategier, planer och mål	4
3.2.	Ansvars- och arbetsfördelning	6
3.3.	Samordning	7
3.4.	Uppföljning och mätning av resultat.....	7
3.5.	Näringslivets företrädare.....	8

1. **Sammanfattande revisionell bedömning**

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC genomfört en granskning med syfte att bedöma om kommunens strategiska arbete för att nå målet 80 000 till år 2030 invånare sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Granskningen har resulterat i följande bedömningar och iakttagelser:

- De kommunala insatserna i form av strategier, planer och mål bedöms inte ha varit tillräckliga. Bedömningen baseras på att strategier ännu saknas samt att befintliga mål och planer hittills knappast kan anses ha haft den effekt på befolkningsökningen som krävs för att nå befolkningsmålet 80 000 invånare till år 2030. Vi noterar dock att det från maj 2013 pågår ett arbete att upprätta en utvecklingsstrategi med ett mer konkret sikte på målet 80 000 invånare 2030.
- Ansvars- och arbetsfördelningen inom kommunen bedöms vara tydlig och ändamålsenlig. Kopplat till det aktuella målet 80 000/2030 så är även den aktuella organisationen och styrmodellen ändamålsenlig. Vi noterar också att denna styrmodell omfattar samtliga kommunala verksamheter och att kommunchefens ledningsgrupp även fungerar som ledningsgrupp för detta arbete, direkt under en politiskt tillsatt styrgrupp. Något som sammantaget bör ge organisatoriska förutsättningar för en aktiv styrning mot det övergripande befolkningsmålet.
- Sedan projektet Skellefteå2030 etablerades finns förutsättningar för en tillräcklig samordning inom och mellan kommunens olika verksamheter, medan vi bedömer att det tidigare inte har skett en tillräcklig samordning för att styra mot befolkningsmålet 80 000 invånare 2030. Noteras ska att viktiga underlag för planering av insatser mot målet tagits fram under perioden 2011-2012 i form av bl. a en fördjupad översiktsplan för Skellefteå kommun respektive fördjupning av Skellefteå kommuns styrkort 2012-2014; *Utveckling för Skellefteå 2012-2014*, liksom en plan för boendeförsörjning.
- Uppföljning och mätning av de kommunala insatsernas effekter och resultat bedöms följa den övergripande målsättningens intentioner. Då det inte har fastställts några årliga delmål saknas dock egentliga underlag för att bedöma om insatserna är tillräckliga, men som ovan nämnts så är vi tveksamma till om befolkningsökningen hittills är tillräcklig för att nå målet 80 000/2030.

- Kommunstyrelsen når visserligen de mål som formulerats för perspektivet utveckling/tillväxt; att underlätta för näringsliv och nyföretagande. Detta baseras på att Skellefteå kommun har förbättrat sin placering i Svenskt näringslivs ranking. Däremot saknas grund för bedömning om kommunen når måluppfyllelse när det gäller befolkningsmålet då årliga delmål att stämma av mot saknas både för kommunstyrelsen och för övriga nämnder.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunens strategiska arbete för att nå befolkningsmålet 80 000 invånare 2030, fr o m senare delen av 2013 då arbetet med utvecklingsstrategin kom igång på allvar, i stort bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Däremot bedömer vi att det övergripande befolkningsmålet innan dess inte varit styrande i tillräcklig grad för att generera konkreta insatser av olika slag.

För att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer:

- Formulera/utveckla delmål för att kunna mäta att det strategiska arbetet sker på avsett sätt/når önskade effekter.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Skellefteå kommun har ett långsiktigt mål att bli 80 000 invånare till år 2030. För att nå denna målsättning ställs krav på samordning och strukturerade insatser inom ett flertal områden, t ex i fråga om samhällsplanering, arbetskraftsförsörjning och kommunal service. Ett bristfälligt strategiskt arbete riskerar medföra att fastställda mål inte uppnås samt negativa effekter såväl för finansieringen av kommunal verksamhet så som efterfrågan på kommunal service.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom detta område.

Revisionsobjektet i granskningen är primärt kommunstyrelsen. I styrelsens uppdrag ingår bl a att dels leda den översiktliga strategiska planeringen, dels att sköta samordningen av kommunens verksamheter.

2.2. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunens strategiska arbete för att nå målet 80 000 invånare sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Inom ramen för granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Är styrningen av de kommunala insatserna i form av strategier, planer och mål tillräcklig? Tillämpas upprättade strategier på avsett sätt?
- Är ansvars- och arbetsfördelning inom kommunen tydlig och ändamålsenlig?
- Sker en tillräcklig samordning mellan berörda kommunala verksamheter?
- Är uppföljning och mätning av de kommunala insatsernas effekter och resultat tillräckliga?
- När verksamheten måluppfyllelse?

2.3. Metod och avgränsning

Granskningen har skett genom analys av adekvat dokumentation samt intervjuer med kommunchef, planeringschef, bygg- och miljöchef, näringslivschef samt företrädare för campus, gymnasiekontoret, skol- och kulturkontoret och det lokala näringslivet. Denna granskning utgör underlag för revisorernas utlåtande i 2013 års revisionsberättelse. Således har granskningen i tid avgränsats till huvudsakligen år 2013.

3. Granskningsiakttagelser

3.1. Strategier, planer och mål

Kommunens budget/styrprinciper gäller som yttre ram för kommunens verksamheter och beskriver bl.a. kommunens styrmodell med övergripande vision (*Skellefteå – en framsynt tillväxtkommun*), önskat läge (*En nytänkande region med fler medborgare*) och fyra olika perspektiv med tillhörande mål och fokusområden.

Fördjupning av Skellefteå kommuns styrkort 2012-2014 har upprättats, *Utveckling för Skellefteå 2012-2014*, och fastställts av kommunfullmäktige 2012-11-20. Av dokumentet framgår att detta är startskottet för det kommunledda arbetet att upprätta en lokal utvecklingsstrategi för Skellefteå för åren 2014-2020. Från det fördjupade styrkortet kan följande särskilt nämnas:

- Ett stärkt Campus inom de nischer där det lokala näringslivet är starkt samt att samla fler aktörer inom tillämpad forskning bidrar till Skellefteås utveckling.
- Ett bredare näringsliv och utveckling inom tjänstesektorn minskar Skellefteås sårbarhet inför externa förändringar
- Skellefteås stadskärna är viktig för hela kommunens utveckling. En koordinering av projekt som bl.a. syftar till att förbättra trafiksituationen är en framgångsfaktor för en långsiktigt och hållbar utveckling av stadskärnan och kommunen.
- En god medborgar- och kunddialog ökar kunskapsbasen och de kommunala besluten får en bättre bärighet.

Kommunstyrelsen har i maj 2013 uppdragit till kommunledningskontoret att upprätta en utvecklingsstrategi 2030 med syfte att *skapa intresse/delägarskap i arbetet mot målet 80 000 invånare 2030, staka ut en gemensam väg mot målet samt förtydliga och utveckla samhällsaktörernas roller i utvecklingen av kommunen.*

I underlaget till beslutet framgår att Skellefteå kommun har en förankrad vision och ett tydligt och mätbart mål – *Skellefteå 80 000 invånare år 2030*. Däremot saknas en plattform som samlar alla utvecklingskrafter i Skellefteå samt ett internt arbetsätt som kan införliva utvecklingsstrategin i kommunens utvecklingsarbete. Slutsatsen som presenteras i underlaget är att det finns behov av att skapa förutsättningar så att alla kan vara med och bidra. Detta ska ske genom bred dialog, en gemensam målbild och utvecklad rollfördelning mellan kommunen och andra samhällsaktörer.

Planering och datainsamling (SWOT) har skett under hösten 2013 och kick-off för medborgardialog skedde i början av 2014. Arbetet beräknas vara klart och resultera i ett förslag till utvecklingsstrategi under första halvåret 2015.

På verksamhetsnivå finns **plan för boendeförsörjning** som beskriver Skellefteå kommuns förutsättningar och riktlinjer för bostadsförsörjningen (2010-2020) samt vad som krävs för att nå visionen om 80 000 invånare 2030.

Vidare finns **fördjupade översiktsplaner** för mark- och vattenområden samt hur byggda miljöer ska utvecklas, vilka beslutats av kommunfullmäktige under 2011. De fördjupade översiktsplanerna kan även användas som strategiska dokument för kommunens framtida utveckling. Vår granskning av planerna visar att endast planen för Skellefteådalens har en tydlig koppling till kommunens mål om 80 000 invånare 2030.

Vi konstaterar att planen innehåller följande delar och bl.a behandlar:

- Hållbar utveckling – bl.a. befolkningsmål för Skellefteådalens 7000 fler invånare, fortsatt utbyggnad av Campus, nya bostäder
- Staden – målsättning om allsidig sammansättning av bostäder i alla stadsdelar
- Stadens innehåll (intressen) – Kulturmål, framtida behov inom vård och omsorg, bostäder (+ 3000 bostäder behövs för att nå befolkningsmålet¹) samt näringsliv och företagande
- Kommunikation och teknisk försörjning – Behov av fler broar, ny dragning av E4:an (s k Skellefteåprojektet), järnväg och kollektivtrafik.
- Miljöskydd, hälsa och säkerhet – Framtida klimatscenarier, buller och risker kring kommunikationsleder.

Av de intervjuer som vi genomförts med förvaltningschefer och andra nyckelpersoner inom kommunen är det som framkommit i stor utsträckning överensstämmande med de planer och dokument som presenterats ovan. Värt att nämna från intervjuerna är vidare frågor om:

- hur och i vilken utsträckning kommunens utbildningsutbud inom gymnasieskola och vuxenutbildning motsvarar den lokala arbetsmarknadens behov
- mottagandet av nysvenskar och integrationsarbetets betydelse för befolkningstillväxten
- platsattraktivitet; främst avseende utvecklad attraktionskraft för Skellefteåns centrala delar

Vi noterar att näringslivskontoret har 2014 formulerat fokusområden och mål för fler nya företag, bättre service till befintliga företag och fler etableringar.

Noteras ska också att Skellefteå, under perioden 2009-2013, har haft följande befolkningsutveckling per 31 december:

2009	2010	2011	2012	2013
-92	-129	-61	+194	+214

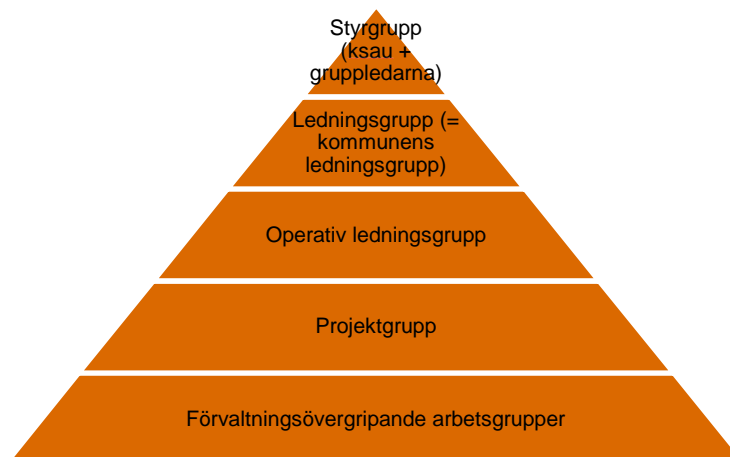
¹ För Skellefteådalens är befolkningsmålet 52 000 invånare 2030.

Skellefteås befolkning uppgick den 31 december 2013 till 71 988. Med denna utgångspunkt innebär detta att kommunen årligen behöver öka sin befolkning med i genomsnitt c:a 500 invånare/år för att nå målet 80 000 invånare år 2030.

3.2. Ansvars- och arbetsfördelning

I kommunens *styrprinciper* och av kommunstyrelsens *reglemente* framgår kommunstyrelsens samordnande roll och strategiska ansvar för all kommunal verksamhet. Enligt reglementet ska kommunstyrelsen i sin lednings- och styrfunktion bl.a. upprätta strategier för att nå kommunfullmäktiges fastställda målsättningar. Vidare framgår av styrprinciperna att kommunledningskontoret utgör den samlade resurs vilken står till förfogande för kommunens centrala politiska ledning och kommunstyrelsen. Kommunledningskontorets kompetensresurs utgör stöd för bl.a. kommunchefen i ledning och utveckling av kommunens gemensamma visioner, mål och uppdrag.

Som nämns i avsnitt 3.1 har kommunstyrelsen lämnat uppdrag till kommunledningskontoret att inleda arbetet med att upprätta en utvecklingsstrategi. För detta arbete har ett projektkontor inrättats samt en organisation enligt nedan figur. Operativt leds arbetet av en projektledare. Organisationen ser schematiskt ut på följande vis:



På projektets hemsida finns följande beskrivning av projektet för 80 000/2030:

”Skellefteå 2030 är namnet på Skellefteås framtids- och utvecklingsarbete, där vi ska ta fram en strategi och plan för hur vi ska bli fler invånare och vara en attraktiv plats att bo och verka på. Organisationen Skellefteå kommun har initierat arbetet med förhoppning om att samla kraften hos alla invånare, företagare, föreningar och andra intressenter för att tillsammans lyfta vår kommun.”

I beslutsunderlag till kommunstyrelsens beslut om att inleda arbetet med en ny utvecklingsstrategi (Skellefteå2030) finns organisationen beskriven samt att olika referensgrupper inom områden såsom *näringsliv, kommunala bolag, LTU+UmU m.fl.* kommer att användas.

3.3. Samordning

För att ge kommunstyrelsen och nämnderna en gemensam utgångspunkt i arbetet med kommunens styrkort arrangeras årligen framtidsdagar där bl.a. trender och faktorer som påverkar Skellefteå presenteras. Utfallet av dessa ligger till grund för budgetprocessen och det arbete som sedan mynnar ut i kommunstyrelsens och nämndernas mål (styrkort). Av intervju med kommunchef framgår att omvärldsanalysen är en viktig del i kommunens strategiska arbete exempelvis vid upprättande av styrkort. Vidare framgår av intervju att informationen har förankrats på politisk nivå vilket bl.a. visas i hur nämnderna har formulerat sina mål. Som exempel nämns målet ”attraktiv stad” istället för ”kommun”. Vi konstaterar att kommunens övergripande styrkort 2013 innehåller mål och fokusområden som är baserade på dokumentet *Utveckling för Skellefteå* och de insatser som föreslås (se avsnitt 3.1 ovan).

Baserat på genomförda intervjuer kan vi konstatera att övergripande samordning som rör vårt granskningsområde sker i kommunens ledningsgrupp, både som en del i projektet Skellefteå2030 men även i vidare mening. En viktig framgångsfaktor för 80 000/2030 är att insatser och aktiviteter för detta mål integreras i förvaltningarnas ordinarie verksamheter och uppdrag.

Organisatoriskt har förändringar skett inom kommunstyrelsens verksamhetsområde genom att samhällsplaneringsfunktionen samordnats med tillväxtfunktionen i en gemensam enhet, Samhällsutveckling.

Av intervju med projektledaren för Skellefteå2030-projektet framgår att samordningen har fungerat bra inom arbetet med den nya utvecklingsstrategin. Även förvaltningschefer som vi varit i kontakt med upplever att det finns en fungerande struktur för samordning inom arbetet. Det framgår också att projektet Skellefteå2030 ger ett helt annat fokus och driv än vad som funnits tidigare avseende kommunens befolkningsmål. Vidare framgår att den fas som projektet varit i under 2013 främst har inriktats mot att samla in kunskaper och erfarenheter från förvaltningarna men också mot att sprida information om projektet Skellefteå2030. Operativt har projektgruppen stått för det arbetet, bl.a. genom träffar med nämnderna och förvaltningarna.

3.4. Uppföljning och mätning av resultat

Av intervju med kommunchef framgår att effekter och resultat i första hand kommer att mätas utifrån kommunstyrelsen och nämndernas styrkort. Vi kan konstatera att kommunstyrelsen och nämndernas måluppfyllelse följs upp och redovisas i delårsrapporter per april och augusti samt i årsredovisningen. I delårsrapport per augusti 2013 finns en sammanfattande analys av måluppfyllelsen för samtliga mål. I 54 % av målen nås måluppfyllelse. 33 % når delvis måluppfyllelse och 13 % når ej måluppfyllelse. Kommunstyrelsen når måluppfyllelse i samtliga mål utom för ekonomi (ej måluppfyllelse). Vad gäller 80 000/2030-målet saknades tydliga kopplingar till det målet i 2013 års styrkort och målet har därför i praktiken mer fungerat som en övergripande vision än som ett verkligt styrande mål. Vid en jämförelse med 2013 års styrkort noterar vi i sammanhanget att 2014 års styrkort innehåller fokusområden som har en tydligare koppling till kommunens tillväxtmål.

I kommunens delårsrapport per augusti 2013 beskrivs befolkningsutvecklingen i kommunen. Här konstateras att ökat antal födselar och en ökad inflyttning är förutsättningar som måste uppfyllas för att nå befolkningsmålet 80 000 invånare 2030.

Inom arbetet med den nya utvecklingsstrategin beslutade kommunstyrelsen att löpande avstämning av arbetet ska ske till styrgruppen. Av intervju med projektledare framgår att möten med styrgruppen sker, dels i informationssyfte men också då styrgruppen fattar inriktningsbeslut för arbetet.

3.5. Näringslivets företrädare

Av intervjuer med företrädare för näringslivet framgår att dialog med kommunen har skett på olika sätt. Bl.a. arrangeras företagsfrukostar där det finns möjlighet till dialog mellan näringslivet och kommunens företrädare. Ett annat exempel på dialog som inriktar sig på Skellefteås utveckling är mellan handeln, fastighetsägare och kommunen om hur Skellefteå exempelvis ska göras mer attraktivt för nya etableringar. Vidare framgår av intervjuerna att frågor som rör bostäder, kompetensnivå och nya etableringar av företag, är viktiga faktorer för Skellefteås utveckling. Av intervjuade näringslivsföreträdare framgår att de ser positivt på det arbete som nu har inleds och det sätt som de beretts möjlighet att delta.

2014-04-01

Hans Forsström

Projektledare

Bo Rehnberg

Uppdragsledare