

Kommunstyrelsens arbetsutskott
Protokollsutdrag

Datum:
2020-03-17

§ 102

Yttrande över kommunrevisionens granskning av kommunens arbete med klimatanpassning KSN-2019-03963

Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

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

Beslutsgång

Ordförande ställer föreliggande förslag mot avslag och finner att arbetsutskottet bifaller detsamma.

Sammanfattning

Kommunrevisionen har granskat kommunens arbete med klimatanpassning med syfte att bedöma om arbetet är ändamålsenligt och effektivt. Granskningsrapporten i ärendets bilaga 2 har ställts till kommunstyrelsen för yttrande senast den 11 mars 2020. Kommunstyrelsen har beviljats förlängd svarstid till den 15 april 2020.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 3 mars 2020
- Bilaga 1, förslag till yttrande till kommunrevisionen daterat 3 mars 2020
- Bilaga 2, kommunrevisionens granskningsrapport 13 december 2019

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2020-03-03

Diarienummer:
KSN-2019-03963

Handläggare:
Hannes Vidmark

Yttrande över kommunrevisionens granskning av kommunens arbete med klimatanpassning

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

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

Ärendet

Kommunrevisionen har granskat kommunens arbete med klimatanpassning med syfte att bedöma om arbetet är ändamålsenligt och effektivt. Granskningsrapporten i ärendets **bilaga 2** har ställts till kommunstyrelsen för yttrande senast den 11 mars 2020. Kommunstyrelsen har beviljats förlängd svarstid till den 15 april 2020.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret. Ärendet har föredragits kommunens koncernledningsgrupp bestående av samtliga förvaltningsdirektörer och verkställande direktörer. Ärendet har inga konsekvenser sett ur barn-, jämställdhets- och näringslivsperspektiven med föreliggande förslag till beslut.

Föredragning

Kommunrevisionen bedömer att kommunens arbete delvis är ändamålsenligt och effektivt. Åtaganden i förhållande till den regionala handlingsplanen är genomförda till stor del. Däremot återstår arbete när det gäller att integrera miljö- och klimatprogrammet i samtliga verksamheter i kommunen och i relevanta planer och program. Vidare behöver uppföljningen av arbetet utvecklas.

Utifrån den genomförda granskningen lämnar kommunrevisionen fem rekommendationer. Rekommendationerna är i korthet följande:

- Säkerställ att klimatanpassning tas upp och konkretiseras i verksamheternas styrdokument där det är relevant
- Så långt möjligt ska planen för uppföljning av klimatanpassningsarbetet ha fokus på resultat och effekter liksom på resurser
- Att planen för uppföljning tas fram senast 30 juni 2020 och att uppföljning sker senast 31 december 2020
- Behovet av kommunövergripande samordning, kunskapsspridning och kompetensutveckling behöver undersökas
- Kommunstyrelsen och nämnderna behöver uppdatera identifieringen av riskgrupper liksom behovet av kunskaps- och kommunikationsinsatser riktade till såväl brukare som kommuninvånare och lokala aktörer.

I förslaget till yttrande över rapporten och rekommendationerna i **bilaga 1** konstaterar kommunstyrelsen att granskningens iakttagelser till övervägande del är relevanta och korrekta. Kommunstyrelsen lämnar däremot synpunkter på granskningens slutsatser och kommunrevisionens rekommendationer.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i ärendet.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 3 mars 2020
- Bilaga 1, förslag till yttrande till kommunrevisionen daterat 3 mars 2020
- Bilaga 2, kommunrevisionens granskningsrapport 13 december 2019

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör

Kommunstyrelsen
Yttrande

Datum:
2020-03-03

Diarienummer:
KSN-2019-03963

Handläggare:
Hannes Vidmark

Kommunrevisionen Uppsala kommun
kommunrevisionen@ uppsala.se
anders.petersson@kpmg.se
Ert dnr KRN-2019-52

Yttrande över kommunrevisionens granskning av kommunens klimatarbete

Kommunrevisionen har överlämnat rubricerad skrivelse för yttrande. Utifrån rapporten och kommunrevisionens och fem rekommendationer lämnar styrelsen följande yttrande.

Övergripande om kommunens arbete med klimatanpassning

Kommunstyrelsen konstaterar att revisionen finner arbetet i kommunen med klimatanpassning delvis ändamålsenligt och effektivt.

Kommunstyrelsen finner det glädjande att rapporten visar att kommunens åtaganden i enlighet med den regionala handlingsplanen till stor del har genomförts. Vidare att resurser för planering, genomförande och drift av arbetet pågår i nämndernas ordinarie arbete.

Kommunstyrelsen instämmer i att styrning och uppföljning i enlighet med miljö- och klimatprogrammet behöver fortsätta att utvecklas men har uppfattningen att arbetet är pågående och långt ifrån slutfört. Klimatanpassning togs in i miljö- och klimatprogrammet först i april 2018. I den tillagda delen om klimatanpassning beskrivs hur arbetet och uppföljning planeras att genomföras. Av programmet framgår tydligt att uppföljningen ska utvecklas under programperioden som löper till 2023.

En första plan för uppföljning var tänkt att tas fram under 2018 för att genomföras under 2019. Det arbetet har blivit försenat, bland annat av skäl som framgår nedan.

Under sommaren 2018, med långvarig torka, värmebölja och skyfall, drabbades kommunen påtagligt av den typ av väder som delar av arbetet med klimatanpassning adresserar. Under sommaren fanns påtagliga risker för kommunens invånare, i synnerhet bland särskilda riskgrupper, och företag. Att arbetet initialt har kommit att inriktas på att hantera akuta risker vid extremväder i verksamheternas löpande drift är därför naturligt och enligt kommunstyrelsens uppfattning en rimlig prioritering.

Sammanfattningsvis anser kommunstyrelsen att rapporten lämnat värdefulla observationer och synpunkter som kommer att gagna fortsatt arbete. Att däremot redan nu under pågående utveckling med övergripande styrning och uppföljning konstatera att den delen av arbetet är bristfällig, är att gå händelserna i förväg.

Rekommendation (1) om att säkerställa klimatanpassning i relevanta styrdokument m.m.

Revisionen konstaterar att klimatanpassning inte tas upp specifikt i verksamheternas planering. Åtgärder som vidtas är därmed inte tydligt resurssatta. Genom att klimatanpassning inte är specificerat sker inte heller någon uppföljning av verksamheternas åtgärder.

Kommunrevisionen har även synpunkter på integrering av klimatanpassning kommunens program och planer. Av granskade program och planer antagna efter 2014 konstateras att klimatanpassning hanteras i några av dem men inte i alla. Kommunrevisionen konstaterar också att flera inte nämner klimatanpassning specifikt.

Kommunstyrelsen instämmer i att behovet av klimatanpassning och åtgärder för att möta behovet behöver synliggöras i relevanta planer och program. Flertalet program och planer är antagna före 2018 då klimatanpassning infördes i styrningen. Program och planer antagna före 2018 behöver uppdateras vilket sker löpande.

Kommunstyrelsen har i år uppdrag att se över samtliga program och så långt ta fram ett övergripande program och samlat program i syfte att integrera tvärgående frågor i den ordinarie verksamheten (KF 2020-01-27 § 299). Arbetet med klimatanpassning är just en sådan tvärgående fråga. För de program som eventuellt inte ryms i ett samlat program, och där arbete med klimatanpassning är relevant, behöver arbetet ske separat.

Vad gäller nämndernas, och även bolagens, årliga planer anser kommunstyrelsen dock inte att det generellt skulle vara effektivt att föra in ett särskilt avsnitt om klimatanpassning med särskilda mål och indikatorer för varje verksamhet. Tvärgående frågor som behöver integreras i kommunens verksamhet, inte minst inom hållbarhetsområdet, ökar i antal. Några exempel som idag redovisas särskilt i kommunstyrelsens samtliga ärenden är barn-, jämställdhets- och näringslivsperspektiv samt sedan tidigare ekonomiska konsekvenser. Utöver det finns andra som ska beaktas i all verksamhet, till exempel digitalisering, innovation, Därtill finns frågor som främja företagande på landsbygd och stärkt krisberedskap.

Att varje verksamhet ska synliggöra varje fråga för sig i verksamheternas planer ligger enligt kommunstyrelsens uppfattning inte i linje med att frågorna ska vara integrerade i verksamheten. Ett arbetssätt där frågorna hanteras för sig och på övergripande verksamhetsnivå kan i stället leda till att arbetet blir separerat från den löpande verksamheten och mindre konkret. Arbetssättet riskerar också att skapa onödiga målkonflikter.

Sammanfattningsvis delar kommunstyrelsen att det finns behov av att ytterligare stärka arbetet med klimatanpassning i kommunens programstyrning. Frågan ska, enligt den styrmodell kommunen tillämpar, därefter hanteras i nämndernas och bolagens årliga planer och i andra relevanta planer.

Rekommendationer (2 och 3) om uppföljning av klimatanpassningsarbetet

Kommunstyrelsen delar revisionens uppfattning. Uppföljningen behöver ha fokus på resultat och effekter samt bedömning av om avsatta resurser är tillräckliga för arbetet.

Kommunfullmäktiges uppdrag (2018-04-23 § 53) om att ta fram en plan för systematisk uppföljning är inte tidsatt och av ärendet framgår att uppföljningen ska utvecklas under programperioden som löper till 2023. Av ärendet till kommunfullmäktige framgår dock att en första uppföljning ska genomföras 2019. Som tidigare nämnts har denna blivit försenad och ska i stället genomföras under 2020. Kommunstyrelsen ser emellertid inte behov av att fastställa någon särskild plan för denna första uppföljning utan förutsätter att arbetet genomförs metodiskt och samordnat av förvaltningen.

Rekommendationer (4 och 5) om övergripande samordning m.m.

Med erfarenheter från sommaren 2018 har vikten av ett löpande arbete med planering, förebyggande arbete, framtagande av rutiner, kunskapsuppbyggnad och kommunikation stärkts ytterligare. Inom verksamheter med särskild risk fungerade befintliga rutiner och arbete mycket väl¹. Däremot blev det klart att andra delar av samhället, särskilt djurhållare och fastigheter utan tillgång till kommunalt vatten, inte var lika förberett. Vidare uppstod indirekta konsekvenser² som inte hade förutsetts till en följd av att torkan var långvarig.

Kommunstyrelsen delar därför revisionens uppfattning i denna del. Undersökning av behov och av att identifiera riskgrupper bör ske samordnat. Kommunstyrelsen avser att i samband med uppföljningen 2020 särskilt beakta frågorna som revisionen har lyft fram i denna del.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Ordförande

Lars Niska
Sekreterare

¹ Arbetet under sommaren 2018 har tidigare granskats av revisionen (Granskning av kommunens arbete med beredskap för extraordinära händelser samt höjd beredskap, KPMG 2019-04-05).

² Ett sådant exempel var lövfällning vilket satte igen gatubrunnar och försvårade bortledning av regnvatten i samband med ett skyfall.

KOMMUNREVISIONEN
MissivskrivelseDatum: 2019-12-13
Diarienummer: KRN-2019/52Mottagare
Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av kommunens arbete med klimatanpassning

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens arbete med klimatanpassning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att arbetet delvis är ändamålsenligt och effektivt. Kommunen har till stor del genomfört sina åtaganden i enlighet med den regionala handlingsplanen för klimatanpassning i Uppsala län.

När det gäller klimatanpassningsarbetet i enlighet med kommunens klimat- och miljöprogram finns dock flera brister. Vår bedömning är att klimatanpassning inte finns integrerat i samtliga verksamheter inom den kommunala organisationen och inte heller i samtliga relevanta program och planer. Vidare har uppföljning inte utvecklats på övergripande nivå och uppföljning av klimatanpassningsarbetet sker inte inom ramen för respektive verksamhet och deras verksamhetsplaner.

Resurser avsätts för planering, genomförande och drift av klimatanpassningsåtgärder inom ramarna för nämndernas ordinarie arbete med verksamhetsplanering och budget, men det finns inte någon samlad uppföljning av i vilken utsträckning så sker. Arbetet är förankrat som en del av det professionella omsorgsuppdraget i verksamheter med ansvar för barn, äldre och andra utsatta grupper, men hos nyckelgrupper i förvaltningar och bolag finns sannolikt behov av ytterligare kunskap och kompetens om klimatanpassning på en mer övergripande och strategisk nivå samt inom samhällsbyggnad. Det kan också finnas behov av riktade kommunikationsinsatser om klimatanpassning till kommuninvånare liksom externa aktörer.

För att i enlighet med kommunens miljö- och klimatprogram minska riskerna och lindra konsekvenserna av de klimatförändringar som redan sker och som kommer att fortsätta, bör kommunen sammanfattningsvis säkerställa att klimatanpassning de facto integreras i samtliga verksamheter inom den kommunala organisationen.

Kommunrevisorerna har vidare noterat att Svenska Miljöinstitutet IVL:s nästa rankning av arbetet med klimatanpassning i landets kommuner förväntas genomföras 2021. Där bedöms bland annat kriterier omfattande kommunens integrering av klimatanpassningsarbetet i befintliga processer och om kommunen följer upp och utvärderar sitt klimatanpassningsarbete. Mot denna bakgrund bör Uppsala kommun ta fram sin uppföljningsplan

för klimatanpassningsarbetet och göra en första uppföljning i enlighet med den under 2020.

Vi lämnar följande rekommendationer:

1. Att kommunstyrelsen säkerställer att klimatanpassning tas upp och konkretiseras dels i relevanta styrdokument som vägledning och stöd, dels i form av mål och indikatorer för berörda förvaltningar, bolag och enskilda projekt. Som ett led i detta arbete bör kommunala verksamheter och bolag med ansvar för samhällsbyggnad och miljöer såväl inom- som utomhus, liksom upphandling, analysera sitt ansvar i relation till pågående och förväntade climateffekter som grund för att identifiera konkreta mål och mått för styrning och uppföljning av sitt klimatanpassningsarbete.
2. Att den plan för systematisk uppföljning av klimatanpassningsarbetet som kommunstyrelsen fått i uppdrag att ta fram så långt möjligt har fokus på vilka resultat och effekter som klimatanpassningsarbetet ska leda till, samt att även uppföljning av resurser omfattas av planen.
3. Att kommunstyrelsen tar fram planen för uppföljning av klimatanpassningsarbetet senast 30 juni 2020 och genomför en första uppföljning senast 31 december 2020.
4. Att kommunstyrelsen som grund för eventuella insatser undersöker behovet av kommunövergripande samordning, kunskapsspridning och kompetensutveckling om klimatanpassning hos nyckelgrupper inom berörda förvaltningar och bolag.
5. Att kommunstyrelsen och nämnderna uppdaterar sin identifiering av riskgrupper liksom behovet av kunskaps- och kommunikationsinsatser riktade mot dem, invånarna i övrigt och lokala aktörer. Fokus bör vara för dem relevanta risker med ett förändrat klimat samt behov av åtgärder för att förebygga och möta dessa risker.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendationer från kommunstyrelsen senast 2020-03-11 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, anders.petersson@kpmg.se.

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande



Granskning av kommunens arbete med klimatanpassning

Revisionsrapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2019-12-13

Antal sidor 22

Antal bilagor 1

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfrågor	3
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Ansvarig nämnd/styrelse	4
2.5	Projektorganisation	4
2.6	Metod och utgångspunkter	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Klimatanpassning i gällande lagstiftning	6
3.2	Genomförande av Uppsala kommuns åtaganden i enlighet med den regionala handlingsplanen för klimatanpassning i Uppsala län	6
3.3	Integrering av klimatanpassning i kommunens verksamheter	9
3.4	Integrering av klimatanpassning i kommunens program och planer	11
3.5	Uppföljning av klimatanpassningsarbetet inom kommunens verksamheter	13
3.6	Övergripande uppföljning	14
3.7	Avsättning av resurser för planering, genomförande och drift av åtgärder	14
3.8	Förankring av arbetet inom organisationen	15
3.9	Utveckling av information till externa aktörer för ökad delaktighet i klimatanpassningsarbetet	16
4	Svar på revisionsfrågorna	16
5	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	18
	Bilaga 1 Metod och utgångspunkter	20

1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens arbete med klimatanpassning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019. Syftet har varit att bedöma om Uppsala kommuns arbete med klimatanpassning är ändamålsenligt och effektivt.

Vår bedömning är att arbetet delvis är ändamålsenligt och effektivt. Kommunen har till stor del genomfört sina åtaganden i enlighet med den regionala handlingsplanen för klimatanpassning i Uppsala län. När det gäller klimatanpassningsarbetet i enlighet med kommunens klimat- och miljöprogram finns flera brister. Vi bedömer att klimatanpassning inte finns integrerat i samtliga verksamheter inom den kommunala organisationen och inte heller i samtliga relevanta program och planer. Vidare har uppföljning inte utvecklats på övergripande nivå och uppföljning av klimatanpassningsarbetet sker inte inom ramen för respektive verksamhet och deras verksamhetsplaner. Resurser avsätts för planering, genomförande och drift av klimatanpassningsåtgärder inom ramarna för nämndernas ordinarie arbete med verksamhetsplanering och budget, men det finns inte någon samlad uppföljning av i vilken utsträckning så sker. Arbetet är förankrat som en del av det professionella uppdraget i verksamheter med ansvar för barn, äldre och andra utsatta grupper, men hos nyckelgrupper i förvaltningar och bolag finns eventuellt behov av ytterligare kunskap och kompetens om klimatanpassning på en mer övergripande och strategisk nivå samt inom samhällsbyggnad.

Mot denna bakgrund, rekommenderar vi att:

- kommunstyrelsen säkerställer att klimatanpassning tas upp och konkretiseras dels i relevanta styrdokument som vägledning och stöd, dels i form av mål och indikatorer för berörda förvaltningar, bolag och enskilda projekt. Som ett led i detta arbete bör kommunala verksamheter och bolag med ansvar för samhällsbyggnad och miljöer såväl inom- som utomhus, liksom upphandling, analysera sitt ansvar i relation till pågående och förväntade klimateffekter som grund för att identifiera konkreta mål och mått för styrning och uppföljning av sitt klimatanpassningsarbete.
- den plan för systematisk uppföljning av klimatanpassningsarbetet som kommunstyrelsen fått i uppdrag att ta fram så långt möjligt har fokus på vilka resultat och effekter som klimatanpassningsarbetet ska leda till, samt att även uppföljning av resurser omfattas av planen.
- kommunstyrelsen som grund för eventuella insatser undersöker behovet av kommunövergripande samordning, kunskapsspridning och kompetensutveckling om klimatanpassning hos nyckelgrupper inom berörda förvaltningar och bolag.
- Kommunstyrelsen och nämnderna uppdaterar sin identifiering av riskgrupper liksom behovet av kunskaps- och kommunikationsinsatser riktade mot dem, invånarna i övrigt och lokala aktörer. Fokus bör vara för dem relevanta risker med ett förändrat klimat samt behov av åtgärder för att förebygga och möta dessa risker.

2 Inledning/bakgrund

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens arbete med klimatanpassning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

FN:s klimatpanel visar på vikten av att begränsa farlig mänsklig påverkan på klimatet. Målet är att begränsa höjningen av medeltemperaturen på jorden till maximalt 2 grader. Oavsett de åtgärder som vidtas, så kommer temperaturen dock fortsätta stiga. Som ett exempel steg medeltemperaturen i Uppsala län med en halv grad och temperaturen väntas fortsätta öka. Hur stora effekterna blir av klimatförändringarna beror både på omfattningen och samhällets förmåga att anpassa sig till dessa förändringar. Utöver att minska klimatpåverkan, behöver vi därmed arbeta för att minska vår sårbarhet genom att hantera och anpassa samhället till de konsekvenser som de pågående och kommande klimatförändringarna ger upphov till.

Kommunerna har en central roll när det gäller klimatanpassningen i Sverige. 2018 beslutade regeringen om en ny strategi som bl.a. innebär att ett förtydligande av kommunernas ansvar förts in i plan- och bygglagen med skärpta krav på att alla kommuner ska göra egna riskbedömningar av klimatrelaterade skador i den byggda miljön. Bedömningen ska ingå i översiktsplanerna. Kommunerna ska också ange på vilket sätt skadorna kan undvikas eller minska. Det innebär att klimatanpassningsarbetet förankras i befintliga processer i kommunen vilket ger bättre förutsättningar för ett långsiktigt och strategiskt klimatanpassningsarbete.

IVL Svenska Miljöinstitutet har sedan 2015 vartannat år genomfört en enkätundersökning för att kartlägga hur Sveriges kommuner arbetar med klimatanpassning. Resultatet från undersökningen har legat till grund för en rankning och jämförelse av kommunernas arbete. I 2017 års rankning placerade sig Uppsala kommun på första plats med maximal poäng i bedömningen. Då bedömde IVL att resultatet speglar ett långsiktigt och systematiskt arbete, som är integrerat i kommunens olika verksamheter och som bedrivs i gott samarbete med länsstyrelsen. 2019 års rankning presenterades i juni och även då fick Uppsala maximal poäng och placerade sig på första plats.

Som grund för arbetet med klimatanpassning i Uppsala finns bland annat en regional handlingsplan och kommunens miljö- och klimatprogram 2014-2023. Den regionala handlingsplanen innehåller ett antal åtgärder som länets kommuner ansvarar för, på egen hand eller tillsammans med andra aktörer. Kommunens miljö- och klimatprogram bygger på att klimatanpassning ska integreras i samtliga verksamheter inom den kommunala organisationen, samt relevanta program och planer. Uppföljning ska ske inom ramen för respektive verksamhet och verksamhetsplaner, medan uppföljningen på övergripande nivå ska utvecklas under programperioden.

Mot denna bakgrund anser revisorerna i Uppsala kommun att en bedömning bör göras av kommunens arbete med att integrera och följa upp arbetet med klimatanpassning i kommunens verksamheter.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Uppsala kommuns arbete med klimatanpassning är ändamålsenligt och effektivt.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- I vilken utsträckning har Uppsala kommun genomfört sina åtaganden i enlighet med den regionala handlingsplanen för klimatanpassning i Uppsala län?
- Finns klimatanpassning integrerat i samtliga verksamheter inom den kommunala organisationen?
- Finns klimatanpassning integrerat i samtliga relevanta program och planer?
- Sker uppföljning av klimatanpassningsarbetet inom ramen för respektive verksamhet och även utifrån dess verksamhetsplan?
- Har uppföljning utvecklats på den övergripande nivån?
- På vilket sätt och i vilken utsträckning avsätts resurser för planering respektive genomförande av åtgärder och drift av dessa?
- Hur har arbetet förankrats inom organisationen, bl.a. genom kunskapsspridning och kompetensutveckling?
- Har information utvecklats till företag, organisationer och andra aktörer i Uppsala i syfte att ge fler aktörer möjlighet att bidra till klimatanpassningsarbetet, t ex genom ekosystemtjänster?

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar kommunens nuvarande och tidigare klimatanpassningsarbete.

2.3 Revisionskriterier

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

Revisionskriterierna för denna granskning har varit:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Plan- och bygglagen
- Uppsala kommuns Mål och budget 2019–21
- Uppsala kommuns Miljö- och klimatprogram 2014-2023
- Regional handlingsplan för klimatanpassning i Uppsala län
- Vedertagen praxis för klimatanpassning

2.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen omfattar kommunstyrelsen och övriga nämnder.

2.5 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Anna Giotas-Sandquist, verksamhetsrevisor. Rapporten har kvalitetsgranskats av Anders Petersson, certifierad kommunal yrkesrevisor och ansvarig för KPMG:s verksamhetsrevision i Uppsala kommun.



KPMG AB

Granskning av kommunens arbete med klimatanpassning

2019-12-13

2.6 Metod och utgångspunkter

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstepersoner. Samtliga som intervjuats eller besvarat skriftliga frågor har getts möjlighet att lämna synpunkter på rapportens faktainnehåll.

3 Resultat av granskningen

Nedan redovisas resultatet av granskningen med utgångspunkt från revisionsfrågorna. Primära källor har varit den kartläggning med nulägesanalys av Uppsala kommuns klimatanpassningsarbete som genomfördes 2017 samt intervjuer.

Som bakgrund följer först en kort sammanfattning av kommunernas ansvar för klimatanpassning enligt gällande lagstiftning.

3.1 Klimatanpassning i gällande lagstiftning

Kommunernas ansvar för klimatanpassning regleras i plan- och bygglagen (PBL) och plan- och byggförordningen (PBF), som den 1 augusti 2018 ändrades med syfte att förbättra beredskapen i kommunerna för klimatförändringen.

Den ena ändringen i PBL innebär krav på kommunerna att i översiktsplanen ge sin syn på risken för skador på den byggda miljön till följd av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra. Redan innan lagändringen skulle kommunerna ta hänsyn till riskfaktorer i översiktsplanen vid lokalisering av ny bebyggelse. Det fanns också även tidigare en skyldighet att beakta konsekvenser av översiktsplanen. Efter lagändringen har det blivit tydligare att kommunen ska bedöma och värdera risken för skador på den byggda miljön p.g.a. klimatförändringar. Kommunerna blir också skyldiga att arbeta strategiskt med hur riskerna kan minska eller upphöra.

Den andra ändringen i PBL innebär att kommunen i en detaljplan får bestämma att det krävs marklov för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet och som inte vidtas för att anlägga en gata, väg eller järnväg som är förenlig med detaljplanen. Bakgrunden är att klimatförändringarna förväntas leda till ökade nederbördsmängder. Ökad nederbörd innebär en ökad risk för till exempel översvämningar som kan orsaka skador på den byggda miljön. Det är därför viktigt att skapa goda förutsättningar för att ta hand om dagvatten. Samtidigt pågår en förtätning att städerna som försvårar hanteringen av dagvatten. Det medför att grönområden ersätts av hårdgjorda ytor. Det finns också en trend att till exempel gräsmattor i villatomter hårdläggs för att bli underhållsfria.

3.2 Genomförande av Uppsala kommuns åtaganden i enlighet med den regionala handlingsplanen för klimatanpassning i Uppsala län

Länsstyrelsen i Uppsala tog 2014 fram en regional handlingsplan för klimatanpassning i länet. Den reviderades 2016 och ska följas upp på nytt 2020 som grund för omarbetning av den regionala handlingsplanen. Den nuvarande handlingsplanen innehåller bl.a. en åtgärds katalog med arbetsmål samt åtgärder inom planens sex fokusområden. Den regionala handlingsplanen är inte antagen av kommunerna och det finns därmed inga formella kommunala åtaganden. Eftersom den är generell till sin karaktär behöver heller inte varje enskild kommun beröras av varje åtgärd. Uppsala kommun har dock haft den regionala handlingsplanen som en av sina utgångspunkter och nedan följer en genomgång av hur kommunen arbetat med genomförandet av de åtgärder som primärt

2019-12-13

rör länets kommuner. Den bygger på kommunens rapport "Klimatförändringar i Uppsala kommun" från 2017, samt de genomförda intervjuerna.

3.2.1 Övergripande åtgärder

Nedan följer en genomgång av hur Uppsala kommun arbetat med de övergripande åtgärderna i den regionala handlingsplanen.

3.2.1.1 *Bättre förvaltnings- och bolagsövergripande samverkan för klimatanpassningsfrågor*

I uppföljningen av kommunens genomförande av den regionala handlingsplanen 2017 angavs att kommunledningskontoret samlat en grupp representanter från stadsbyggnadsförvaltningen och Uppsala Vatten för en första nulägesanalys samt att kommunens interna samverkan sannolikt skulle bli bredare efter kommunfullmäktigebeslut om klimatanpassningsprogram. Så har inte skett utan gruppen för förvaltnings- och bolagsövergripande samverkan har efter det varit vilande. Enligt intervjuerna har det inte funnits utrymme att prioritera arbetet med att förbättra den förvaltnings- och bolagsöverskridande samverkan kring klimatanpassning.

3.2.1.2 *Kunskapsinsats riktad mot invånarna angående förväntade risker i ett förändrat klimat och möjliga åtgärder för att minska dessa*

Uppsala kommun samverkade med länsstyrelsen i en gemensam insats 2017 och har viss basinformation på Uppsala kommuns webbsida. Vidare har kommunen tidigare informerat anhängiga och äldreboenden om vad som gäller vid värmebölja.

Enligt intervjuerna har fokus när det gäller allmän kommunikation kring klimatfrågor främst legat på minskade klimatutsläpp och inte på klimatanpassning. Kommunledningskontoret har inte måttat med att gå ut med generell information och bedömer också att det är mer effektivt att nå ut genom att ta upp frågorna i ordinarie sammanhang. Ett exempel är att lyfta klimatanpassning för att möta risker på landsbygden i det ordinarie arbetet med landsbygdsutveckling. Det innebär också att respektive förvaltning och bolag ansvarar för kommunikationen riktad till olika målgrupper såsom äldre eller fastighetsägare. Det saknas dock uppföljning av i vilken mån det sker.

3.2.1.3 *Integrering av klimatanpassningsfrågorna i Risk- och sårbarhetsprocessen*

I den handlingsplan som kommunen tog fram till Risk- och sårbarhetsanalysen 2016 lyftes klimatanpassning som ett viktigt kompetensområde för att nå de mål som rör extraordinära händelser, främst kopplat till översvämning, skyfall och höga temperaturer. Kommunens uppdaterade risk- och sårbarhetsanalys är i sin helhet sekretessbelagd (OSL 18 kap 13§), men enligt ansvarig tjänsteperson lyfts inte klimatanpassning specifikt utan berörs i de delar som rör väderrelaterade händelser. Vidare finns en skrivning i kommunens program för krisberedskap om att "utveckla och stärka kommunens beredskap kring extremväder".

3.2.1.4 *Identifiering av riskgrupper kopplat till värmeböljor i länet*

Kommunen nämner riskgrupper i en underlagsrapport till översiktsplanen 2016 med mer grönska som generell åtgärd, samt att miljöförvaltningen kontrollerar temperatur

hos riskgrupper som ett led i sin tillsyn, främst inom vård och omsorg, såsom äldreboenden. I övrigt bedömde kommunen 2017 att denna fråga inte var så akut att mer behövde göras”, vilket enligt intervjuerna innebar att arbetet fortlöper och att det då inte behövde prioriteras ytterligare. Denna bedömning gäller enligt intervjuerna också fortsatt, samtidigt som värmeböljor och lokala värmeöar lyfts fram som ett fokusområde i kommunens miljö- och klimatprogram.

3.2.2 Åtgärder inom samhällsbyggnad

Nedan följer en genomgång av hur Uppsala kommun arbetat med de åtgärder som rör samhällsbyggnad i den regionala handlingsplanen.

3.2.2.1 Inventering av samhällsviktiga funktioner i tätorter som ligger i riskzonen för förändrade flöden i åar och vattendrag vid ett förändrat klimat

En sådan inventering återfinns i kommunens Risk- och sårbarhetsanalys för extraordinära händelser från 2015. I arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen 2019 har, enligt kommunens beredskapssamordnare, samhällsviktig verksamhet identifierats utifrån ett brett perspektiv. Inventeringen är därmed inte gjord utifrån en specifik händelse, som exempelvis översvämningsrisker, utan utgår från vilken verksamhet som bedrivs. Det innebär att en sådan inventering som avses i den regionala handlingsplanen inte har gjorts i risk- och sårbarhetsanalysen 2019. Sedan risk- och sårbarhetsanalysen 2015 pågår dock arbete med förebyggande åtgärder kopplade till riskerna runt Fyrisån. Målet är att minska sannolikheten för och konsekvenserna av ett kraftigt flöde i Fyrisån, bland annat för samhällsviktiga funktioner.

3.2.2.2 Vid framtagande av VA-planer och dagvattenplaner förorda mångfunktionella ytor och öppna dagvattenlösningar, där så är möjligt

I kommunens rapport från 2017 framgår att kommunen har avfallsprogram, dagvattenprogram och vattenprogram med tillhörande handlingsplaner, där detta lyfts. Enligt intervjuerna finns det nu en ännu större medvetenhet om klimatanpassningsfrågorna inom stadsbyggnadsförvaltningen och bedömningen är därmed att mångfunktionella ytor och öppna dagvattenlösningar så långt möjligt förordas.

3.2.3 Åtgärder kopplat till vatten

Nedan följer en genomgång av hur Uppsala kommun arbetat med de åtgärder som rör vatten i den regionala handlingsplanen.

3.2.3.1 Översyn av befintliga vattenskyddsområden, bl.a. omfattande undersökning av om skydden är tillräckliga för att säkra vattenresurserna i ett framtida klimat

I översikten från 2017 anges att Uppsala vatten ska fördjupa detta arbete inom ramen för den strategiska vattenförsörjningsplanen. Så har också skett.

Uppsala Vatten har enligt sitt ägardirektiv ett övergripande ansvar för kommunens vattenplanering och har arbetat fram en ny strategisk vattenförsörjningsplan, där inriktningen presenterades för och beslutades av bolagets styrelse i slutet av 2018. I arbetet har risker för kommunens vattenförsörjning på grund av klimatförändringar varit en viktig utgångspunkt.

3.2.3.2 I planeringsprocessen ha med tekniska frågor kring dagvatten från start

I översikten från 2017 framgår att detta är fastställt i kommunens dagvattenstrategi, men att problemet är att säkerställa att det finns med genom hela planeringsprocessen.

Enligt intervju med chefen för strategisk planering på stadsbyggnadsförvaltningen finns dagvattenfrågan med i hela planeringsprocessen vid nybyggnation. Däremot finns svårigheter kopplat till ansvaret för att genomföra åtgärder i den befintliga staden. Eftersom det historiskt inte funnits lika långtgående krav kring dagvatten kan åtgärder bli mycket kostsamma för nuvarande fastighetsägare och därmed leda till svåra frågor att hantera.

3.2.3.3 Utifrån framtagna skyfallskartor genomföra en studie om vilka områden som kan låtas svämma över för att skydda andra mer skyddsvärda områden

Enligt kommunens rapport från 2017 pågick en fördjupad studie samt att Uppsala Vatten hösten 2017 startade ett projekt inom området. För närvarande pågår framtagande av en skyfallsplan, där kommunens säkerhetschef är projektägare och Uppsala Vatten projektleder uppdraget.

3.2.4 Åtgärder kopplat till naturmiljö

Den regionala handlingsplanen slår fast att kommunens naturvårdsprogram ska beaktas vid genomförande av klimatanpassningsåtgärder i kommunen, vilket enligt kommunens rapport från 2017 och de genomförda intervjuerna också görs.

3.2.5 Kommentarer

Kommunen gjorde 2017 en uppföljning av genomförandet av den regionala handlingsplanen. I den gjorde kommunen bedömningen att merparten av åtgärderna var genomförda och att övriga var påbörjade. Sedan dess har kommunen inte gjort någon samlad uppföljning av arbetet utifrån handlingsplanen.

Vår bedömning är att kommunen i stort genomfört de åtgärder i den regionala handlingsplanen som särskilt riktar sig till kommuner, med undantag för förbättring av den förvaltnings- och bolagsöverskridande samverkan kring klimatanpassning. Det finns också anledning att uppdatera identifieringen av riskgrupper liksom behovet av kunskaps- och kommunikationsinsatser riktade mot dem, invånarna i övrigt och lokala aktörer. Vidare är det viktigt att säkerställa att kommunens risk- och sårbarhetsarbete tar tillräcklig hänsyn till risker med anledning av ett förändrat klimat.

3.3 Integrering av klimatanpassning i kommunens verksamheter

Kommunfullmäktige beslutade i maj 2018 att lägga till ett avsnitt med syfte och förhållningssätt för arbetet med klimatanpassning i kommunens miljö- och klimatprogram. Därmed ska klimatanpassning integreras i samtliga verksamheter inom den kommunala organisationen. En genomsökning av 2019 års verksamhetsplaner för några nämnder, visar att bara kommunstyrelsen, gatu- och samhällsmiljönämnden, samt miljö- och hälsoskydds-nämnden alls tar upp klimatanpassning. Som exempel tar inte äldrenämnden, omsorgsnämnden, utbildningsnämnden, socialnämnden och plan- och byggnadsnämnden upp klimatanpassning i sina verksamhetsplaner. Det bekräftas av den årliga uppföljning av program och andra styrdokument som gjorts i kommunen för 2019, där

2019-12-13

inte någon nämnd har någon aktivitet kopplad till klimatanpassning. Samtidigt visar intervjuerna med förvaltningsföreträdare att konkreta åtgärder har genomförts och finansierats inom ramen för den löpande verksamheten utan att det synliggjorts som särskilda aktiviteter eller budgetposter.

Kommunens underlagsrapport från 2017 som ska ligga till grund för intern samordning och utveckling av kommunens klimatanpassningsarbete utgår i enlighet med miljö- och klimatprogrammet från att kommunen ska arbeta integrerat med planering, genomförande och uppföljning av klimatanpassning i ordinarie verksamhetsstruktur. Som redan nämnts finns inte någon förvaltnings- och bolagsövergripande samordnande grupp för arbetet, utan klimatstrategen på kommunledningskontoret ansvarar övergripande för klimatanpassningsfrågor i ett helhetsperspektiv med klimatfrågan.

Enligt kommunens klimatstrateg är det svårt att veta om denna ansvarsfördelning är tillräckligt tydlig i kommunen. För de mest berörda finns sannolikt en tillräcklig medvetenhet om klimatanpassning då det är en del av deras ordinarie roller, medan ansvaret inom andra verksamheter kan vara mer otydligt. Detta bekräftas av intervjuerna med förvaltningsföreträdare. Inom grundskole- respektive omsorgsförvaltningarna handlar det konkreta klimatanpassningsarbetet framför allt om att säkerställa grunduppdraget i form av god omsorg om barn och brukare, till exempel i samband med värmebölja eller annan klimatrelaterad kris. På stadsbyggnadsförvaltningen ingår klimatanpassning som en del i dess olika avdelningars ordinarie arbete i enlighet med den ansvarsfördelning som beskrivs i kommunens underlagsrapport från 2017.

Samtidigt finns det på flera förvaltningar en osäkerhet kring vad klimatanpassning är och innefattar. Bland annat hänvisar omsorgs- respektive utbildningsförvaltningen vid frågor om klimatanpassning till åtgärder för att minska klimatpåverkan och annat miljöarbete.

Enligt kommunens klimatstrateg kan det finnas anledning att förtydliga relevanta styrdokument när det gäller klimatanpassning. Hittills har arbetet haft stort fokus på kommunledningskontoret, stadsbyggnadsförvaltningen och Uppsala vatten, men nästa steg kan vara att mer systematiskt titta på behoven inom bl.a. äldre-, omsorgs- och utbildningsförvaltningarna. För att göra det kan det enligt klimatstrategen finnas behov av övergripande stöd byggt på ett arbetssätt liknande det som använts med andra tvärfrågor i kommunen såsom jämställdhet och kvalitet.

3.3.1 Kommentar

Ett förändrat klimat påverkar många av kommunens verksamheter och bolag, från vatten- och avloppsverksamheten, gatu- och parkförvaltning till exempelvis äldreboenden och förskolor. Kommunala fastighetsbolag behöver planera byggnader, inomhusmiljöer och utomhusmiljöer med hänsyn till pågående och förväntade klimatförändringar inom kommunen. Kommunen behöver också vid upphandling säkerställa att planering av byggnader, inomhusmiljöer och utomhusmiljöer tar hänsyn till pågående och förväntade klimatförändringar inom kommunen. Vidare behöver de verksamheter som har direktkontakt med invånare, och då särskilt med sårbara grupper, rutiner för att kunna förhålla sig till pågående och förväntade klimatförändringar inom kommunen.

Granskningen visar att klimatanpassning i mycket begränsad omfattning tas upp i nämndernas och verksamheternas ordinarie styrning och uppföljning. I den bemär-

kelsen finns klimatanpassning inte integrerat i samtliga verksamheter inom den kommunala organisationen. Samtidigt visar granskningen att åtgärder genomförs och finansieras inom ramen för den löpande verksamheten i olika förvaltningar utan att det synliggörs som särskilda aktiviteter eller budgetposter. I vilken utsträckning så sker och om det görs inom kommunens samtliga verksamheter där det är relevant, saknas dock underlag för att bedöma. Mot denna bakgrund rekommenderar vi att respektive nämnd tydliggör vad som ska uppnås i klimatanpassningsarbetet genom konkreta mål för berörda verksamheter.

3.4 Integrering av klimatanpassning i kommunens program och planer

Klimatanpassning ska enligt kommunens Miljö- och klimatprogram också integreras i relevanta planer och program. I programmet sägs att inriktningen för klimatanpassning är tydliggjord i Översiktsplan 2016 och att det bland annat återspeglas i markanvändningskartan. Vidare sägs att i *"kommunens vattenprogram, naturvårdsprogram, dagvattenprogram, parkplan, arkitekturpolicy och innerstadsstrategi finns mål, åtgärder och förhållningssätt som delvis har inriktning på eller samspelar med klimatanpassning."* I 2017 års rapport om klimatförändringar i Uppsala kommun finns exempel på skrivelser som kan ge effekt på klimatanpassningsarbetet, men också behov av förtydliganden. Enligt chefen för strategisk planering på stadsbyggnadsförvaltningen sker det också utifrån en stor medvetenhet om klimatanpassningsfrågan alltefter som dessa dokument revideras.

I granskningen har en genomsökning gjorts av några olika planer och program som antagits efter 2014. Den visar att vissa av dem kort tar upp frågor kopplat till klimatanpassning, medan andra inte gör det. Nedan följer några exempel:

- Kommunens handlingsplan för trygghet och säkerhet har följande mål *"Säkerhet grundläggs i samhällsplaneringsskedet. Riskhänsyn är ett naturligt inslag i samhällsplaneringen av såväl stad som landsbygd. Särskild hänsyn tas till ökade risker som klimatförändringar medför."* Ett exempel på åtgärd kopplat till målet är att *"rutiner upprättas så att risken för höga flöden i Fyriskan beaktas vid all planering och byggande"*.
- Kommunens fördjupade översiktsplan för Södra staden, tar i avsnittet om vattenmiljö upp behovet av att *"ta höjd för framtida klimatförhållanden i placering och höjdsättning av vägar och byggnader"*.
- Planprogrammet för Södra Åstråket tar upp risken för översvämningar p.g.a. ett nederbördsrikare klimat i framtiden, men nämner inte klimatanpassningsåtgärder specifikt.
- Riktlinjer för markanvisningar i Uppsala kommun tar upp att underlagen för markanvisningsförfaranden i kommunen innehåller projektspecifika villkor avseende exempelvis byggnation, gestaltning, grönytekvaliteter, hållbar mobilitet, yt- och grundvattenskydd, men det finns inga övergripande skrivningar om klimatanpassning.

Andra exempel på styrdokument som inte tar upp frågor relaterade till klimatanpassning är *strukturprogram för Librobäck* (Librobäck - Börje Tull – Fyrishov), *Planprogram*

2019-12-13

för Gottsundaområdet, samt Bostads- och lokalförsörjningsplan för vård och omsorg av äldre 2019 till och med 2021 med utblick mot 2030.

Att ordet klimatanpassning inte finns med i styrdokument behöver inte betyda att hänsyn inte tagits till frågan eller att styrdokumentet inte bidrar till klimatanpassning. Ett exempel från intervjuerna är kommunens naturvårdsprogram, där inriktningen i sin helhet bidrar till att stärka klimatanpassningsförmågan utan att det alltid benämns som klimatanpassningsåtgärder. Samtidigt menar kommunens klimatstrateg att klimatanpassning åtminstone bör nämnas i portalparagrafer och motsvarande i alla styrdokument där det är relevant.

Av intervjuerna framkommer att kommunen i underlagsrapporten från 2017 begränsade genomgången till övergripande generella styrdokument och inte gick vidare till mer detaljerade styrdokument som de som nämns ovan. Kommunens klimatstrateg menar dock att det sannolikt borde tas upp i dessa, till exempel i *Bostads- och lokalförsörjningsplanen för vård och omsorg av äldre*.

Också chefen för strategisk planering på stadsbyggnadsförvaltningen menar att det behövs tydligare vägledning om klimatanpassning i olika styrdokument, bland annat inom samhällsplanering och samhällsbyggnad. Det behövs även tydligare styrning som ger mer specifik vägledning om klimatanpassning i enskilda projekt. Som grund för det krävs gedigna analyser som också mål och uppföljning kan baseras på.

"Vi skulle behöva analysera och skriva fram scenarios för att se var vi har de stora riskerna, för att kunna börja styra olika slags projekt som t.ex. direktiv för strukturprogram motsvarande Librobäck. Idag finns klimatanpassning som en av 500 styrsignaler som går till alla projekt, men vi skulle behöva bli mer specifika för olika områden, program och projekt, t.ex. 'I området Librobäck behöver vi ur ett klimatanpassningsperspektiv särskilt arbeta med...' När styrdokument bara tar upp klimatanpassning i största allmänhet blir det svårt för medarbetarna att veta vad de ska ha fokus på.

Om vi ger mer specifika styrsignaler, blir det också enklare att följa upp: 'Nu kan vi ta hand om så här stora volymer av dagvatten i detta område' eller 'nu har temperaturen vid värmeböljor sjunkit med så här mycket i området X'."

Inom omsorgsförvaltningen tas klimatanpassning bland annat upp i dess *ledningsplan inför och vid allvarig störning* med tillhörande beredskapsplaner och rutiner till exempel vid värmeböljor och översvämningar. Det har bland annat resulterat i inköp av kylaggregat som kan placeras ut på verksamheter vid värmebölja. Vidare beskrivs i *Funktionsprogram, bostad med särskild service* vilka egenskaper som dessa bostäder ska ha för att vara funktionella och hållbara, såsom krav på värme, kyla och vatten. Motsvarande styrning och åtgärder finns även inom utbildningsförvaltning.

3.4.1 Kommentar

Som konstaterats ovan påverkar ett förändrat klimat många av kommunens verksamheter. Några av de granskade programmen och planerna nämner klimatrelaterade risker, men inget av dem adresserar specifikt sådana risker och behovet av klimatanpassningsåtgärder för att möta dem. Vi bedömer därmed att det finns behov av att säkerställa att klimatanpassning tas upp och konkretiseras dels i relevanta styrdokument som vägledning och stöd, dels i form av mål och indikatorer för berörda förvaltningar, bolag och enskilda projekt.

3.5 Uppföljning av klimatanpassningsarbetet inom kommunens verksamheter

I enlighet med Uppsala kommuns Miljö- och klimatprogram 2014-2023, ska uppföljning av klimatanpassningsarbetet ske inom ramen för respektive verksamhet och verksamhetsplaner.

En genomsökning av 2018 års årsredovisningar för gatu- och samhällsmiljönämnden, omsorgsnämnden, plan- och byggnadsnämnden, utbildningsnämndens och äldre- nämndens visar att ingen av dem tog upp klimatanpassning. Då bara tre av de granskade nämnderna nämner klimatanpassning i sina verksamhetsplaner för 2019, kommer sannolikt inte heller årsredovisningarna för 2019 att ta upp klimatanpassningsåtgärder i någon större utsträckning. Det tyder på att uppföljningen av klimatanpassningsarbetet inom ramen för respektive verksamhet och verksamhetsplaner har brister.

Det bekräftas av kommunens klimatstrateg och de intervjuade förvaltningsföreträdarna. Klimatstrategen uttrycker att *"den svaga punkten i kommunens klimatanpassningsarbete generellt är uppföljning"* och ingen av de förvaltningar som omfattats av intervjuerna har mål eller indikatorer för styrning och uppföljning för klimatanpassning i sina verksamhetsplaner på verksamhetsnivå. Inom omsorgs- och utbildningsförvaltningen genomförs både förebyggande åtgärder som att bygga soltak på förskolegårdar och åtgärder för att säkerställa omsorgen om barn och brukare i den löpande verksamheten, men det finns ingen samlad uppföljning av arbetet.

Som tagits upp i avsnitt 3.4 framgår det däremot av granskningen att det inom samhällsbyggnad skulle vara både möjligt och önskvärt att ta fram mål och mått för att följa resultat och effekter rörande klimatanpassning. Exempel är indikatorer för klimatanpassning omfattande såväl den byggda staden som den byggda landsbygden, vilket skulle kunna införas som grund för styrning och uppföljning bland annat av nybyggnationsprojekt. Det kan sannolikt finnas behov av motsvarande styrning och uppföljning inom fler förvaltningar och bolag.

3.5.1 Kommentar

Som tidigare konstaterats tas klimatanpassning inte upp i de granskade förvaltningarnas verksamhetsplaner. Det är därmed inte förvånande att arbetet inte följs upp inom ramen för respektive verksamhet.

När det gäller klimatanpassning inom verksamheter där åtgärderna främst handlar om att säkerställa omsorgen om brukare som en del av det grundläggande uppdraget, är vår bedömning att det inte finns något generellt behov av särskilda klimatanpassningsmål och indikatorer för att styra och följa upp arbetet.

Däremot rekommenderar vi att kommunala verksamheter och bolag med ansvar för samhällsbyggnad och miljöer såväl inom- som utomhus, liksom upphandling, gör en analys av sitt ansvar i relation till pågående och förväntade klimateffekter som grund för att identifiera konkreta mål och mått för styrning och uppföljning av sitt klimatanpassningsarbete.

3.6 Övergripande uppföljning

I enlighet med Uppsala kommuns Miljö- och klimatprogram 2014-2023, ska uppföljningen på övergripande nivå utvecklas under programperioden. Kommunstyrelsen har 2019 ett åtagande i sin verksamhetsplan om att ta fram en plan för systematisk uppföljning av klimatanpassningsarbetet. Just nu pågår revidering av kommunen miljö- och klimatprogram, samt framtagande av en klimathandlingsplan. Kommunens klimatstrateg bedömer därför att ett förslag till uppföljningsplan kan tas fram först därefter och därmed läggas fram för beslut 2021.

Enligt kommunens klimatstrateg har uppföljningen på övergripande nivå hittills bestått av den genomgång av "taggade" program och andra styrdokument i nämndernas verksamhetsplaner som görs kommuncentralt varje år. I övrigt utgår kommunledningskontoret från att alla verksamheter integrerar klimatanpassning i sin ordinarie styrning och uppföljning i enlighet med vad som föreskrivs i kommunens Miljö- och klimatprogram, men har inte gjort någon uppföljning och säkerställt att så sker.

3.6.1 Kommentar

Det finns ännu ingen övergripande uppföljning av kommunens klimatanpassningsarbete, men kommunstyrelsen har 2019 ett åtagande om att ta fram en plan för systematisk uppföljning av arbetet. Planen bör så långt möjligt ha fokus på vilka resultat och effekter som klimatanpassningsarbetet ska leda till, snarare än på genomförda aktiviteter.

3.7 Avsättning av resurser för planering, genomförande och drift av åtgärder

I enlighet med Uppsala kommuns Miljö- och klimatprogram 2014-2023, behöver resurser avsättas både för planering och genomförande av klimatanpassningsåtgärder, samt drift av dessa.

Det finns ingen samlad uppföljning av i vilken utsträckning det görs eller av vilka resurser som avsätts för klimatanpassning i kommunens olika verksamheter. Enligt kommunens klimatstrateg sker det sannolikt inom ramarna för ordinarie budget i nämnder och verksamheter, samtidigt som det kan vara svårt att skilja ut kostnader för klimatanpassning i relation till andra ändamål. Trädplantering kan till exempel både vara en åtgärd för klimatanpassning och för att öka trivselen i en park.

Stadsbyggnadsförvaltningen har ingen ekonomisk plan för klimatanpassning av kommunens allmänna anläggningar i en viss takt, men avsättning av resurser är enligt den intervjuade *"naturligt inarbetat som ett av flera perspektiv som man tar hänsyn till, framför allt vid nybyggnation. Vid klimatanpassning av 'det befintliga' såsom gator, parker och naturområden, är utgångspunkten att passa på att göra åtgärder när man ändå ska bygga om någonting. Ett exempel är grönska i gator som ett led i dagvattenhanteringen."* Driften anpassas därefter, både verksamhetsmässigt och ekonomiskt.

Inom utbildningsförvaltningen och omsorgsförvaltningen har åtgärder planerats och genomförts inom ramen för ordinarie verksamhetsplanering och budget. Det har till exempel handlat om inköp av kylaggregat och investeringar för att bygga soltak på förskolegårdar, där det senare sedan några år prioriterats i utbildningsförvaltningens budgetarbete.

3.7.1 Kommentar

Granskningen tyder på att resurser avsätts för planering, genomförande och drift av klimatanpassningsåtgärder inom ramarna för nämndernas ordinarie arbete med verksamhetsplanering och budget. Det finns dock ingen samlad uppföljning av i vilken utsträckning så sker och vi rekommenderar därför att också uppföljning av resurser omfattas av den plan för systematisk uppföljning av arbetet som kommunstyrelsen har i uppdrag att ta fram.

3.8 Förankring av arbetet inom organisationen

I enlighet med Uppsala kommuns Miljö- och klimatprogram 2014-2023, krävs en bred förankring med kunskapsspridning och kompetensutveckling inom organisationen för att nå ett gott resultat.

Enligt kommunens klimatstrateg har den interna förankringen i huvudsak bestått av det arbete som gjordes i samband med beredningen av ärendet om klimatanpassning till kommunfullmäktige 2017. Då träffades nyckelpersoner från kommunledningskontoret, stadsbyggnadsförvaltningen och Uppsala Vatten vid ett par tillfällen som bl.a. inkluderade kompetensutveckling.

I övrigt har inte kommunen genomfört några kommunövergripande kompetensutvecklingsinsatser rörande klimatanpassning. Klimatstrategen har vidare gjort bedömningen att det ger bäst resultat om respektive förvaltning själv tar ansvar för sin kompetensutveckling kring klimatanpassning och kopplar den till sin egen verksamhet. Det finns dock inte någon uppföljning kring i vilken mån det sker och vilken effekt det i så fall har.

Inom stadsbyggnadsförvaltningen stödjer avdelningen för strategisk planering de andra verksamheterna på förvaltningen inom olika områden, där bl.a. klimatanpassning ingår som ett perspektiv. Den intervjuade upplever inte att det finns någon stor efterfrågan på stöd när det gäller klimatanpassning, men avdelningen kan vid behov exempelvis hålla en föredragning på en arbetsplatsträff om specifika frågor såsom översvämningsrisker. Vid efterfrågan på mer övergripande kunskap om klimatanpassning och åtgärder behövs dock utbildningsinsatser från kommunledningskontoret.

Som tidigare beskrivits är det konkreta klimatanpassningsarbetet inom grundskole- respektive omsorgsförvaltningarna ett led i att säkerställa grunduppdraget i form av god omsorg om barn och brukare, till exempel i samband med värmebölja eller annan klimatrelaterad kris. Att ha tillräcklig kunskap och kompetens för att hantera exempelvis värmeböljor ingår därmed i det professionella uppdraget för personal inom exempelvis förskola, fritidshem och omsorgsförvaltningen.

3.8.1 Kommentar

Kunskap och kompetens att hantera klimatrelaterade händelser som påverkar brukarna ingår i det professionella uppdraget för personal som arbetar inom verksamheter med ansvar för barn, äldre, personer med funktionsnedsättning och andra utsatta grupper. Granskningen tyder på att så också sker.

När det gäller kunskap om klimatanpassning på en mer övergripande och strategisk nivå samt inom samhällsbyggnad, är vår bedömning att behov av ytterligare kunskaps-spridning och kompetensutveckling hos nyckelgrupper inom berörda förvaltningar och bolag bör undersökas som grund för eventuella insatser.

3.9 Utveckling av information till externa aktörer för ökad delaktighet i klimatanpassningsarbetet

I enlighet med Uppsala kommuns Miljö- och klimatprogram 2014-2023, ska kommunen se över möjligheten att utveckla information till företag, organisationer och andra aktörer i Uppsala, i syfte att ge fler aktörer möjlighet att bidra i arbetet med klimatanpassning. Enligt programmet kan det med fördel ske genom utvecklat arbete med ekosystemtjänster.

I den senaste versionen av Uppsalas Klimatprotokoll för hösten 2018 - våren 2021 har klimatanpassning lagts till som övergripande mål. Det har lett till erfarenhetsutbyte kring ekosystemtjänster under hösten 2019.

När det gäller kommunikation kring kommunens arbete med klimatanpassning uppger kommunen i sin uppföljning från 2017 att det finns övergripande information riktad till den egna organisationen, invånare och externa aktörer såsom näringsliv, civilsamhället och myndigheter. Några särskilda kommunikationsinsatser riktade till allmänheten eller externa aktörer har dock inte gjorts, men stadsbyggnadsförvaltningen arbetar just nu med ett GIS-verktyg som delvis kommer att vara tillgängligt för allmänheten. Där kommer det bl.a. vara möjligt att göra scenarios kring översvämningsrisker, påverkan vid långvarig torra och andra effekter av ett förändrat klimat.

3.9.1 Kommentar

Granskningen visar att kommunen inte genomfört några särskilda kommunikationsinsatser om klimatanpassning till externa aktörer, invånare och medarbetare, men att det finns övergripande information för dessa målgrupper. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen ser över behovet av ytterligare kommunikationsinsatser rörande ekosystemtjänster. Vidare bör nämnderna se över behovet av riktad information till de egna målgrupperna om för dem relevanta risker med ett förändrat klimat samt behov av åtgärder för att möta dem. Det kan handla om allt ifrån behov av förebyggande åtgärder för brukare inom hemtjänsten till risker för villaägare att ersätta gräsmattor med hårdgjorda ytor.

4 Svar på revisionsfrågorna

Nedan redovisas svaren på revisionsfrågorna.

I vilken utsträckning har Uppsala kommun genomfört sina åtaganden i enlighet med den regionala handlingsplanen för klimatanpassning i Uppsala län?

Till stor del. Vår bedömning är att kommunen i stort genomfört de åtgärder i den regionala handlingsplanen som särskilt riktar sig till kommuner. Det finns dock behov av att säkerställa en ändamålsenlig förvaltnings- och bolagsöverskridande samverkan kring klimatanpassning, liksom att kommunens risk- och sårbarhetsarbete tar tillräcklig hänsyn till risker med anledning av ett förändrat klimat. Det finns också anledning att

KPMG AB

Granskning av kommunens arbete med klimatanpassning

2019-12-13

uppdatera identifieringen av riskgrupper liksom behovet av kunskaps- och kommunikationsinsatser riktade mot dem, invånarna i övrigt och lokala aktörer.

Finns klimatanpassning integrerat i samtliga verksamheter inom den kommunala organisationen?

Nej. Granskningen visar att klimatanpassning i mycket begränsad omfattning tas upp i nämndernas och verksamheternas ordinarie styrning och uppföljning. I den bemärkelsen finns klimatanpassning inte integrerat i samtliga verksamheter inom den kommunala organisationen. Samtidigt visar granskningen att åtgärder genomförs och finansieras inom ramen för den löpande verksamheten i olika förvaltningar utan att det synliggörs som särskilda aktiviteter eller budgetposter. I vilken utsträckning så sker och om det görs inom alla verksamheter där det är relevant, saknas dock underlag för att bedöma. Mot denna bakgrund rekommenderar vi att respektive nämnd tydliggör vad som ska uppnås i klimatanpassningsarbetet genom konkreta mål för berörda verksamheter.

Finns klimatanpassning integrerat i samtliga relevanta program och planer?

Nej. Granskningen har omfattat ett urval av program och planer där vi bedömer att klimatanpassning är relevant. Några av dem nämner klimatrelaterade risker, men inget av de granskade programmen och planerna adresserar specifikt sådana risker och behovet av klimatanpassningsåtgärder för att möta dem. Vi bedömer därmed att det finns behov av att säkerställa att klimatanpassning tas upp och konkretiseras dels i relevanta styrdokument som vägledning och stöd, dels i form av mål och indikatorer för berörda förvaltningar, bolag och enskilda projekt.

Sker uppföljning av klimatanpassningsarbetet inom ramen för respektive verksamhet och även utifrån dess verksamhetsplan?

Nej. Klimatanpassning tas inte upp i de granskade förvaltningarnas verksamhetsplaner och följs därmed heller inte upp inom ramen för deras respektive verksamheter.

När det gäller klimatanpassning inom verksamheter där åtgärderna främst handlar om att säkerställa omsorgen om brukare som en del av det grundläggande uppdraget, är vår bedömning att det inte finns något generellt behov av särskilda klimatanpassningsmål och indikatorer för att styra och följa upp arbetet. Däremot rekommenderar vi att kommunala verksamheter och bolag med ansvar för samhällsbyggnad och miljöer såväl inom- som utomhus, liksom upphandling, gör en analys av sitt ansvar i relation till pågående och förväntade klimateffekter som grund för att identifiera konkreta mål och mått för styrning och uppföljning av sitt klimatanpassningsarbete.

Har uppföljning utvecklats på den övergripande nivån?

Nej. Det finns ännu ingen övergripande uppföljning av kommunens klimatanpassningsarbete, men kommunstyrelsen fick 2019 ett åtagande att ta fram en plan för systematisk uppföljning av arbetet. Planen bör så långt möjligt ha fokus på vilka resultat och effekter som klimatanpassningsarbetet ska leda till, snarare än på genomförda aktiviteter.

På vilket sätt och i vilken utsträckning avsätts resurser för planering respektive genomförande av åtgärder och drift av dessa?

Granskningen tyder på att resurser avsätts för planering, genomförande och drift av klimatanpassningsåtgärder inom ramarna för nämndernas ordinarie arbete med

2019-12-13

verksamhetsplanering och budget. Det finns dock ingen samlad uppföljning av i vilken utsträckning så sker och vi rekommenderar därför att också uppföljning av resurser omfattas av den plan för systematisk uppföljning av arbetet som kommunstyrelsen har i uppdrag att ta fram.

Hur har arbetet förankrats inom organisationen, bl.a. genom kunskapsspridning och kompetensutveckling?

Granskningen visar att arbetet förankrats som en del av det professionella uppdraget i verksamheter med ansvar för barn, äldre och andra utsatta grupper. På en mer övergripande och strategisk nivå samt inom samhällsbyggnad, bedömer vi att behovet av kunskapsspridning och kompetensutveckling om klimatanpassning hos nyckelgrupper inom berörda förvaltningar och bolag bör undersökas som grund för eventuella insatser.

Har information utvecklats till företag, organisationer och andra aktörer i Uppsala i syfte att ge fler aktörer möjlighet att bidra till klimatanpassningsarbetet, t ex genom ekosystemtjänster?

Delvis. Det finns övergripande information, men kommunen har inte genomfört särskilda kommunikationsinsatser om klimatanpassning till externa aktörer och invånare. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen ser över behovet av ytterligare kommunikationsinsatser rörande ekosystemtjänster. Vidare bör nämnderna se över behovet av riktad information till de egna målgrupperna om för dem relevanta risker med ett förändrat klimat samt behov av åtgärder för att möta dem.

5 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Syftet med denna granskning har varit att bedöma om Uppsala kommuns arbete med klimatanpassning är ändamålsenligt och effektivt.

Vår bedömning är att arbetet delvis är ändamålsenligt och effektivt. Kommunen har till stor del genomfört sina åtaganden i enlighet med den regionala handlingsplanen för klimatanpassning i Uppsala län. När det gäller klimatanpassningsarbetet i enlighet med kommunens klimat- och miljöprogram finns flera brister. Vi bedömer att klimatanpassning inte finns integrerat i samtliga verksamheter inom den kommunala organisationen och inte heller i samtliga relevanta program och planer. Vidare har uppföljning inte utvecklats på övergripande nivå och uppföljning av klimatanpassningsarbetet sker inte inom ramen för respektive verksamhet och deras verksamhetsplaner. Resurser avsätts för planering, genomförande och drift av klimatanpassningsåtgärder inom ramarna för nämndernas ordinarie arbete med verksamhetsplanering och budget, men det finns inte någon samlad uppföljning av i vilken utsträckning så sker. Arbetet är förankrat som en del av det professionella uppdraget i verksamheter med ansvar för barn, äldre och andra utsatta grupper, men hos nyckelgrupper i förvaltningar och bolag finns eventuellt behov av ytterligare kunskap och kompetens om klimatanpassning på en mer övergripande och strategisk nivå samt inom samhällsbyggnad.

Mot denna bakgrund, rekommenderar vi att:

- kommunstyrelsen säkerställer att klimatanpassning tas upp och konkretiseras dels i relevanta styrdokument som vägledning och stöd, dels i form av mål och indikatorer för berörda förvaltningar, bolag och enskilda projekt. Som ett led i



KPMG AB

Granskning av kommunens arbete med klimatanpassning

2019-12-13

detta arbete bör kommunala verksamheter och bolag med ansvar för samhällsbyggnad och miljöer såväl inom- som utomhus, liksom upphandling, analysera sitt ansvar i relation till pågående och förväntade climateffekter som grund för att identifiera konkreta mål och mått för styrning och uppföljning av sitt klimatanpassningsarbete.

- den plan för systematisk uppföljning av klimatanpassningsarbetet som kommunstyrelsen fått i uppdrag att ta fram så långt möjligt har fokus på vilka resultat och effekter som klimatanpassningsarbetet ska leda till, samt att även uppföljning av resurser omfattas av planen.
- kommunstyrelsen som grund för eventuella insatser undersöker behovet av kommunövergripande samordning, kunskapsspridning och kompetensutveckling om klimatanpassning hos nyckelgrupper inom berörda förvaltningar och bolag.
- Kommunstyrelsen och nämnderna uppdaterar sin identifiering av riskgrupper liksom behovet av kunskaps- och kommunikationsinsatser riktade mot dem, invånarna i övrigt och lokala aktörer. Fokus bör vara för dem relevanta risker med ett förändrat klimat samt behov av åtgärder för att förebygga och möta dessa risker.

Datum som ovan

KPMG AB

Anna Giotas-Sandquist

Verksamhetsrevisor

Anders Petersson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Bilaga 1 Metod och utgångspunkter

Metod

Granskningen har omfattat följande metoder:

- Dokumentgranskning
- Telefonintervjuer
- Skriftliga frågor och avstämningar via mejl

Telefonintervjuer har genomförts med:

- Klimatstrateg, kommunledningskontoret
- Chef strategisk planering, stadsbyggnadsförvaltningen
- Administrativ chef, utbildningsförvaltningen (förskola)

Skriftliga frågor har ställts och besvarats via mejl från följande personer:

- Säkerhetschef och beredskapssamordnare, kommunledningskontoret
- Planeringschef, Uppsala Vatten
- Handläggare, omsorgsförvaltningen

Följande dokument har granskats:

- Nämndernas verksamhetsplaner 2019
- Nämndernas årsredovisningar 2018
- Rapport Klimatförändringar i Uppsala kommun (2017)
- Arbetsdokument: Programtagningar 2019 (kommunledningskontoret)
- Översiktsplan 2016
- Kommunens handlingsprogram för trygghet och säkerhet
- Fördjupad översiktsplan för Södra staden
- Planprogram för Södra Åstråket
- Strukturprogram för Librobäck
- Planprogram för Gottsundaområdet
- Riktlinjer för markanvisningar i Uppsala kommun
- Bostads- och försörjningsplan för vård och omsorg av äldre 2019 till och med 2021 och med utblick mot 2030