



Kommunrevisorerna granskar

Investeringskalkylering

2021-05-20

Angående granskningen

Revisionsuppdraget är ett kommunalt förtroendeuppdrag och revisorerna är direkt ansvariga inför kommunfullmäktige och därmed indirekt inför medborgarna genom den representativa demokratin. Revisionen har uppdrag att granska de verksamheter som styrelser, nämnder och kommunala bolag bedriver.

I formell mening är varje revisor en egen myndighet, men i det praktiska revisionsarbetet sker arbetet gemensamt.

Ytterst syftar revisionen till att undersöka om verksamheten bedrivs i enlighet med uppställda mål och på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

- Revisorernas uppdrag regleras i kommunallag, aktiebolagslag, god revisionsordning, ägardirektiv och reglemente.
- Revision ska utföras på ett oberoende sätt.
- Revisorerna genomför grundläggande granskning, granskning av delårsrapport och årsredovisning och fördjupade granskningar.

Revisorerna ska därför objektivt, opartiskt och sakligt, självständigt granska den verksamhet som styrelse, nämnder och beredningar bedriver. Revisorerna ska också bedöma om de förtroendevalda ledamöterna i nämnder och styrelser har tillräcklig styrning och kontroll över verksamhetens ekonomi, prestationer och kvalitet.

Revisorernas uttalanden och bedömningar finns i revisionsberättelser och granskningsrapporter. En ambition i revisorernas arbete är att deras rekommendationer i samband med granskning ska kunna användas av verksamheterna för att åstadkomma effekter i deras förbättringsprocess.

Kontaktuppgifter

Om kommunrevisorernas uppdrag

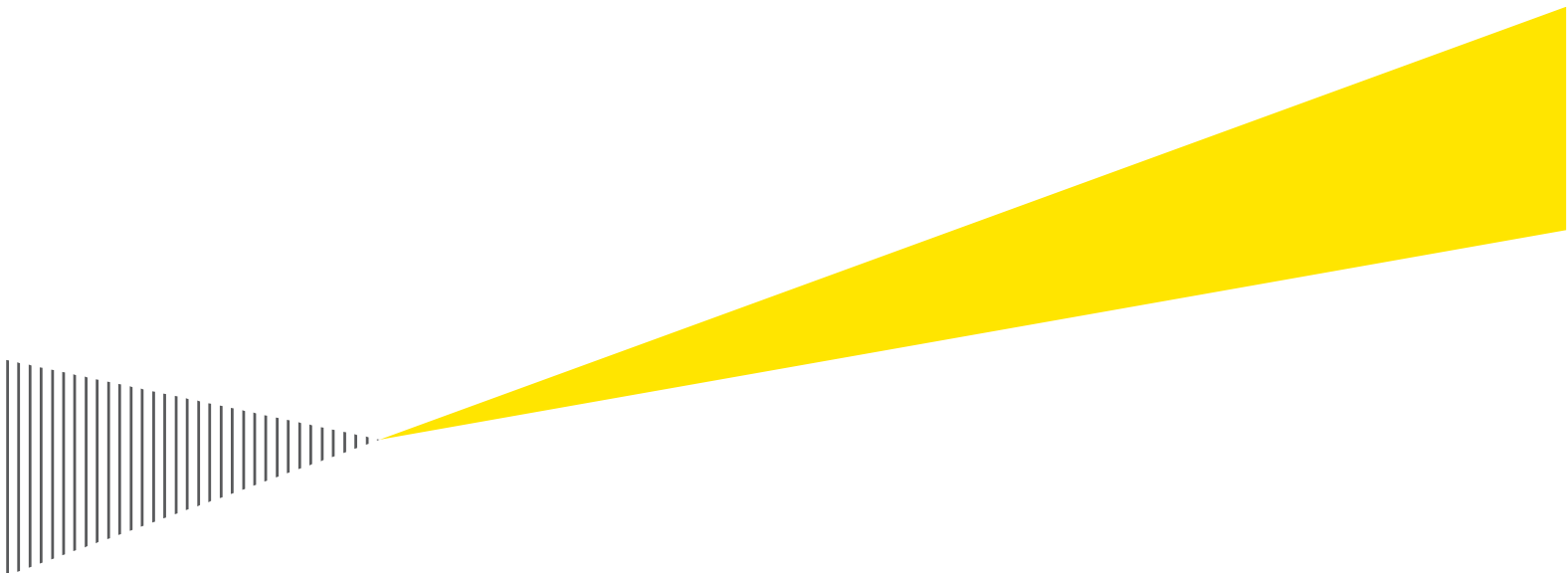
kommunrevisionen@umea.se

Ordförande i kommunrevisionen

Ewa Miller, ordförande
ewa.miller@umea.se

Umeå kommun

Granskning av investeringskalkylering



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Avgränsning	4
2.4. Genomförande	4
2.5. Revisionskriterier.....	4
3. Beslutsunderlag och internkontroll	6
3.1. Övergripande om kommunens investeringsprocess	6
3.2. Processen på teknik- och fastighetsförvaltningen följer en flödeskarta	6
3.3. Förkalkyler – en viktig del av beslutsunderlagen	8
3.4. Kalkylernas kvalitet säkerställs genom egenkontroll	9
3.5. Bedömning.....	10
4. Uppdragen	11
4.1. Arbetet med uppdragen pågår.....	11
4.2. Bedömning	13
5. Fastighet – påbörjat anpassningen mot tuffare krav på miljö.....	14
5.1. Interna styrdokument kopplat till miljöområdet.....	14
5.2. Fastighet anpassar verksamheten.....	14
5.3. Tre pågående byggprojekt – en livscykelanalys	15
5.4. Bedömning	19
6. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	20

1. Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun har givit EY i uppdrag att granska om kommunstyrelsen och tekniska nämnden säkerställer ändamålsenliga beslutsunderlag ifråga om investeringskalkyler med beaktande av lokala miljömål.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och tekniska nämnden delvis säkerställer ändamålsenliga beslutsunderlag ifråga om investeringskalkyler men att de inte i tillräcklig utsträckning beaktat lokala miljömål i arbetet.

Vi grundar vår bedömning på att processen som leder fram till beslutsunderlagen i huvudsak bygger på egenkontroll och att det inte sker någon systematisk kvalitetssäkring av såväl processer som de underlag som arbetas fram i processerna. Enligt vår bedömning skulle kvalitetssäkring exempelvis kunnat genomföras efter en bedömning av projektens osäkerhet. Vidare hade systematiska efterkalkyler kunnat stärka framtida beslutsunderlag. Vi vill dock framhålla att förvaltningen gått igenom och definierat det interna flödet, vilket är en form av internkontroll och kvalitetssäkring av flödet som kalkylerna ingår i. Dessutom sker viss kvalitetssäkring genom att kalkylingenjörerna efterfrågar information om avslutade projekt för att uppdatera kalkylunderlaget. Vi har inte heller gjort observationer som tyder på felaktigheter i kalkyler. Vidare visar granskningen att livscykelanalys, som ska användas för att utvärdera klimatpåverkan vid renovering/ny-, till- och ombyggnation endast genomförts vid ett tillfälle. Detta, inom ramen ett pågående investeringsprojekt i formen av en förskola som byggs med en stomme av korslimmat trä. Slutligen visar granskningen att det ännu inte finns något åtgärdsprogram som beskriver vad teknik- och fastighetsförvaltningen behöver göra för att nå Umeås lokala miljömål och att arbetet leds av övergripande planering.

Vi vill också poängtera att Fastighet, den verksamheten inom teknik- och Fastighetsförvaltningen med störst bäring på den föreliggande granskningen, påbörjat arbetet med att anpassa organisationen efter lokala och nationella krav på miljöaspekter vid nybyggnationer. Bland annat genom att anställa en ny miljöingenjör och ovan nämnda pilotprojekt i Umeå kommun vad gäller livscykelanalys. Dessutom är inte tekniska nämnden med verksamheter ansvariga över framtagnandet av det åtgärdsprogram som ska beskriva vad som krävs inom byggnader och energi för att nå miljömålen. Vidare vill vi framhålla att Fastighet sedan länge arbetat aktivt med att beakta miljö och andra hållbarhetsaspekter i driftskedet.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Beakta miljöaspekters påverkan på investeringskostnader vid beredning av förslag till inriktningsramar

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- ▶ Säkerställa att underlag är kvalitetssäkrade utifrån en riskbedömning av respektive investeringsprojekts osäkerhet
- ▶ Säkerställa en systematisk utvärdering av kalkyler vid projektavslut i syfte att identifiera utvecklingsområden
- ▶ Tydliggöra nämndens förväntningar på underlag vid uppföljning av investeringsprojekt
- ▶ Säkerställ att det finns tillräcklig tillgång till kalkylingenjörskompetens i ett längre perspektiv
- ▶ Komplettera nuvarande flödeskarta med flödespunkter för när politiskt beslutfattande i normalfall krävs

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Investeringar innebär att betydande belopp binds fast i egendom som påverkar kommunens ekonomi och verksamheter under lång tid framöver. Kommunen planerar att investera drygt 850 mnkr under 2021 och ytterligare 2 500 mnkr planperioden 2022–24. Därmed är det av största betydelse att beslutsunderlagen för varje investeringsprojekt är tydliga och att underlagen framhåller ekonomiska konsekvenser – såväl utgifter som framtida årliga kapitalkostnader, skötsel och underhåll. Därutöver bör det av beslutsunderlagen framgå vilka alternativa åtgärder som föreligger, vilka överväganden som gjorts samt om investeringarna följer miljö- och hållbarhetskrav fastställda av fullmäktige.

Enligt årsredovisning 2019 avviker avslutade investeringsprojekt åren 2007–2019 negativt från budget med 67 mnkr.¹ Vidare framgår att investeringstakten totalt sett understiger den av fullmäktige beslutade och att orsaken är att många investeringar blivit förskjutna eller försenade samt att planerade budgetnivåer varit mer ambitiösa än vad verksamheterna och utförarorganisationen kunnat utföra. Revisorerna riktade 2019 kritik mot kommunstyrelsen och tekniska nämnden för brister i styrning av investeringsprojekt eftersom styrdokument och riktlinjer inte efterlevdes. Revisorerna har också uppmärksammat att flera stora investeringsprojekt, som Lundabron och Maja Beskowskolan, har överskridit planerad budget.

Av Umeås lokala miljömål 2020 framgår bland annat att miljövänligare byggnader med låg miljöpåverkan och energianvändning kan bidra till att spara både materiella och ekonomiska resurser. Som mål anges att Umeås byggnader år 2025 har låg energianvändning och miljöpåverkan som bland annat mäts genom att belysa klimatpåverkan via så kallade livscykelanalyser. Vidare ger kommunfullmäktige i budget för 2021 kommunstyrelsen och tekniska nämnden flertalet uppdrag med bäring på investeringar.

Mot bakgrund av ovanstående avser revisorerna att genomföra en fördjupad granskning av kommunens arbete med investeringar med fokus på beslutsunderlag och investeringskalkylering, inklusive livscykelanalyser.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen och tekniska nämnden säkerställer ändamålsenliga beslutsunderlag ifråga om investeringskalkyler med beaktande av lokala miljömål.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Säkerställer kommunstyrelsen och tekniska nämnden att beslutsunderlag vid investeringsärenden är underbyggda av relevanta, hållbara och ändamålsenliga kalkyler?
- ▶ Beaktas livscykelanalyser och övriga hållbarhetsaspekter i "Umeås lokala miljömål 2020" i beslutsunderlag vid investeringsärenden?

¹ En bakåtblickande sammanställning av avslutade investeringsprojekt finns inte i Umeå kommuns årsredovisning för 2020.

- ▶ Har kommunstyrelsen och tekniska nämnden i respektive verksamhetsplan organiserat arbetet på ett ändamålsenligt sätt utifrån kommunfullmäktiges uppdrag?
- ▶ Har nämnderna en ändamålsenlig internkontrollstruktur rörande upprättande av kalkyler i samband med beredning av investeringsbeslut?

2.3. Avgränsning

Granskningen omfattar investeringskalkylering, livscykelanalyser och riktade fullmäktigeuppdrag.

2.4. Genomförande

Granskningen har genomförts med stöd av intervjuer samt genomgång av relevanta dokument. Intervjuer har gjorts med medarbetare på samtliga berörda nivåer i styrsystemet, det vill säga presidierna i kommunstyrelsen samt tekniska nämnden, kommunledningsnivå och enhetsnivå. Stickprov har gjorts på beslutsunderlagen för sammanlagt tre kalkylerade investeringsprojekt pågående under 2021.

2.5. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer eller fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning. Nedan beskrivs de revisionskriterier som ligger till grund för slutsatser och rekommendationer i granskningen.

2.5.1. Kommunallagen (2017:725)

Kommunallagens 6 kap 1§ redogör för kommunstyrelsens uppgifter. Där framgår att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Därutöver framgår av 11§ att kommunstyrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Därtill får styrelsen, enligt 12 §, från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen begära in yttrande och upplysningar som behövs för att kunna fullgöra sina uppgifter.

2.5.2. Umeå kommuns Planeringsföresättningar, budget och investeringar 2021 – 2024

Umeå kommuns budget för 2021 innehåller kommunfullmäktiges vision och mål, varav flera är kopplade till hållbarhet. Som nämndes i inledningen har kommunfullmäktige också givit ett flertal uppdrag med bäring på granskningen. Av budgeten framgår att kommunstyrelsen, i uppdrag 12, 13 och 28 ges i uppdrag att:

- ▶ ta fram och till nämnderna tillhandahålla en metodik för att genomföra klimat- och kostnadsanalyser,
- ▶ tillsammans med Umeå kommunföretag ta fram ett analysunderlag för klimatomställningsinvesteringar,
- ▶ utveckla kommunens sociala och miljömässiga krav vid upphandling och den systematiska uppföljningen.

Vidare ges kommunstyrelsen tillsammans med tekniska nämnden i uppdrag 31 och 33 att:

- ▶ sammanställa och presentera kommunens samlade investeringsbehov,
- ▶ utforma förslag till komplettering av nuvarande riktlinjer för budget och investeringsprocess.

Tekniska nämnden ges i sin tur i uppdrag 32 att:

- ▶ säkra att slutredovisning av investeringsprojekt lämnas till berörda nämnder med kommentarer till eventuell avvikelse från budget.

2.5.3. Umeås lokala miljömål 2020.

Kommunfullmäktige antog 2020-02-24 Umeås lokala miljömål 2020 som ersätter de tidigare lokala miljömålen från 2008. Målen syftar till att konkretisera den ekologiska hållbarheten i kommunens vision och arbetet med målen ska bidra till måluppfyllelse av såväl de nationella miljömålen som de globala hållbarhetsmålen. För att nå målsättningarna ska de lokala miljömålen beaktas och vara vägledande för kommunens verksamheter och bolag och för alla som verkar i Umeå.

Målen är indelade i fem fokusområden där framförallt området *God bebyggd miljö* har bäring på den föreliggande granskningen. Inom ramen för området återfinns bland annat målet "År 2025 har Umeå byggnader med låg energianvändning och miljöpåverkan" som tekniska nämnden, byggnadsnämnden och bolagsstyrelser är ansvariga för. Målet ska följas upp med tre indikatorer, varav en är att klimatpåverkan ska analyseras genom livscykelanalyser vid renovering och ny-, till och ombyggnation.

2.5.4. Umeå kommuns lokalförsörjningsdirektiv

År 2003-10-01 beslutade kommunfullmäktige om Umeå kommuns lokalförsörjningsdirektiv. Direktivet reviderades av tekniska nämnden 2011-11-24. Styrdokumentet behandlar Umeå kommuns ansvar, styrning, uppföljning och organisation för att inneha, förvalta och använda fastigheter, lokaler och bostäder.

Enligt lokalförsörjningsdirektivet avser begreppet lokalförsörjning planering, anskaffning, anpassning/förädling, förvaltning och avveckling av kommunens egna fastigheter samt anskaffning och avveckling av inhyrda bostäder och lokaler.

Visionen med lokalförsörjningen är att den ska planeras i samklang med naturens förutsättningar och samhällets utveckling. Lokalförsörjningen ska vidare ske till lägsta möjliga kostnad och miljöpåverkan över tiden. Direktivet kommer också med mål kopplat till lokalförsörjningen. Enligt direktivet ska kommunen varje år formulera och följa upp mål för bland annat:

- ▶ Lokalernas miljöpåverkan
- ▶ Energi- och vattenanvändningen

3. Beslutsunderlag och internkontroll

I det följande avsnittet presenterar vi iakttagelser gällande investeringskalkylering och beslutsunderlag vid investeringar. Iakttagelserna syftar till att besvara följande revisionsfrågor:

- ▶ Har nämnderna en ändamålsenlig internkontrollstruktur rörande upprättande av kalkyler i samband med beredning av investeringsbeslut.
- ▶ Säkerställer kommunstyrelsen och tekniska nämnden att beslutsunderlag vid investeringsärenden är underbyggda av relevanta, hållbara och ändamålsenliga kalkyler?

3.1. Övergripande om kommunens investeringsprocess

Riktlinjer för budget- och investeringsprocess klargör budget- och investeringsprocessens utformning och delmoment. Vi noterar att det av riktlinjerna inte framgår om de är fastställda av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige, men att dokumentet reviderades av kommunfullmäktige 2020-12-21². I kommunens budget för 2021 gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen, tillsammans med tekniska nämnden, i uppdrag att komplettera nuvarande riktlinjer.

Av riktlinjerna framgår att kommunstyrelsen bereder förslag till planeringsdirektiv och budget för nästa kalenderår inför hantering och fastställande av kommunfullmäktige. I beredningen ska kommunstyrelsen tidigt i budgetprocessen fatta beslut om förslag till tidplan samt förslag till planeringsförutsättningar. I förslaget till planeringsförutsättningar ska bland annat förslag till inriktningsramar, som omfattar drift och investering per nämnd ingå. Inriktningsramarna per nämnd beräknas som ett genomsnitt av tidigare beslutade rammar. Eftersom behovet för verksamheterna kan avvika från genomsnittet tillåts enligt uppgift i vissa fall två ytterligare investeringar som inte ryms inom inriktningsramen. Kommunstyrelsen ger enligt riktlinjerna nämnderna möjligheter att yttra sig över de föreslagna planeringsförutsättningarna. Utifrån av kommunstyrelsen beslutat förslag till inriktningsram per nämnd upparbetar respektive förvaltning i samråd med teknik- och fastighetsförvaltningen förslag till investeringar för respektive nämnd, vilket resulterar i ett förslag på en investeringsplan. Respektive nämnd beslutar därmed om förslag till investeringar inom given ram, på underlag upparbetade av teknik- och fastighetsförvaltningen. Underlagen innehåller belopp per projekt och de beräkningar som ligger till grund för beloppen presenteras i regel inte för nämnderna, men finns enligt uppgift att tillgå om nämnderna önskar det.

Under beredningen av nämndernas förslag inom givna inriktningsramar kontrollerar budgetchef att förslagen följer ramarna och de direktiv som finns. Det handlar exempelvis om att fritidsanläggningar endast får föreslås byggas i samband med investeringar i skolbyggnad.

3.2. Processen på teknik- och fastighetsförvaltningen följer en flödeskarta

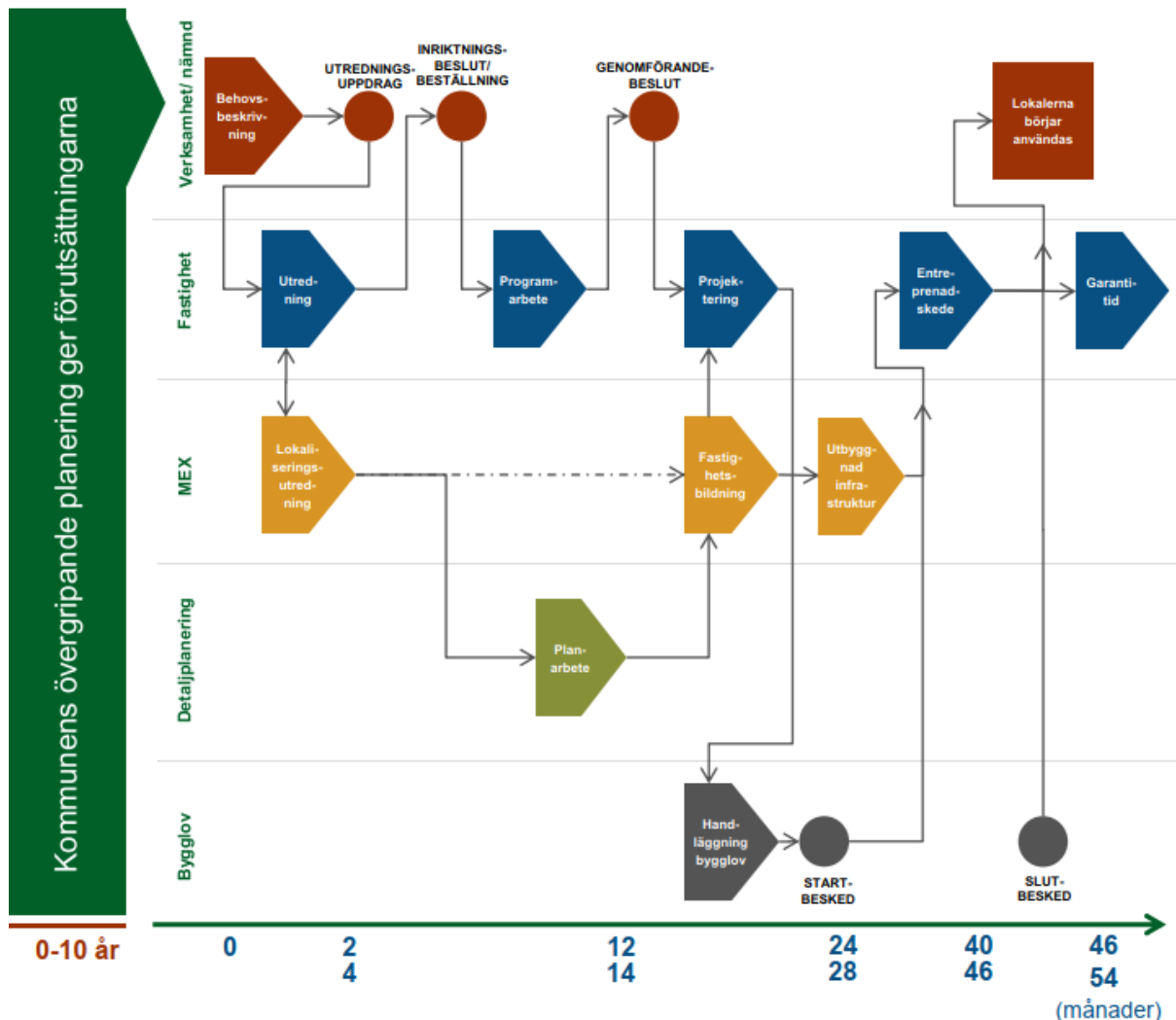
Vi har tagit del av en flödeskarta som beskriver huvudprocessen för lokalansaffning på teknik- och fastighetsförvaltningen. Kartan är godkänd av ledningsgruppen på teknik- och fastighetsförvaltningen. Flödet är uppdelat utifrån två utredningsskeden, programskede, ett projekteringskede, upphandling, entreprenadskede samt garantitid.

² I kommunens årsredovisning för 2020 framgår dock att kommunfullmäktige antog styrberedningens förslag till riktlinjer för Umeå kommuns budget- och investeringsprocess i mars 2020.

Kortfattat inleds processen med ett behov från verksamhet och att fastighetsförvaltare, utifrån av verksamhet upprättad behovsbeskrivning, utreder behoven. Det handlar exempelvis om att utreda om behovet kan lösas inom befintligt bestånd eller om det krävs någon form av investering. Efter utredningsskedena läggs eventuell åtgärd som medför ökade lokalkostnader in i lokalförsörjningsplanen för att ingå i budgetprocessen. Kostnaderna för investeringen är i det här skedet baserade på en *förkalkyl* som vi beskriver utförligare i kommande avsnitt.

I efterföljande programskede leder byggprojektledare på Fastighet arbetet med att ta fram systemhandlingar. Byggprojektledare ansvar också för framtagande av projektkalkyl och preliminär tidsplan. Efter programskedet tas beslut om genomförande vilket innebär att beställande verksamhet bekräftar till Fastighet att gå vidare med processen eller avbryta. Byggprojektledare inleder därefter arbetet med projektering, vilket bland annat innefattar upphandling av konsulter.³ I projekteringen deltar sakkunniga inom förvaltningen som stöd till byggprojektledaren i tekniskspecifika frågor. I projekteringsskedet tas en ny projektkalkyl fram, tillsammans med tidplan för projektet. Efter upphandling, som är det efterkommande skedet, fattas beslut om igångsättning enligt tekniska nämndens delegationsordning. Med stöd av beslutet kan byggprojektledaren verkställa beslutet genom att teckna tilldelning och avtal med vinnande anbudslämnare. Av delegationsordningen framgår att förvaltningschef, med rätt att delegera, kan bevilja igångsättningstillstånd för investeringar under förutsättning att investeringen ryms inom den totala utgift som fastställts av fullmäktige upp till 30 miljoner. För belopp över 30 miljoner ska förvaltningschef ta beslut efter att ha hört tekniska nämndens presidium. Byggprojektledare ansvarar för att ta fram förfrågningsunderlag i samverkan med kommunens upphandlingsbyrå. Efter beslut om genomförande leder byggprojektledaren arbetet under entreprenadskedet, där investeringsprojektet uppförs. Vi noterar slutligen att processkartan primärt är verksamhetsinriktad och att det inte tydligt framgår om beslut fattas på verksamhetsnivå, av nämnder eller fullmäktige.

³ Ett alternativ är att upphandling av totalentreprenad sker direkt efter programskedet. Då åligger det generalentreprenören att projektera.



Vi har också tagit del av en flödeskarta, presenterad ovan, som på en mer övergripande nivå beskriver lokalförsörjningsprocessen i kommunen, vilken inkluderar fler verksamheter än de på teknik- och fastighetsförvaltningen. Av flödeskartan framgår beslut fattade av verksamhet/nämnd men det går inte att urskilja vilka av besluten som fattas av nämnd eller verksamhet.

3.3. Förkalkyler – en viktig del av beslutsunderlagen

Som tidigare nämnt baseras investeringsprojekt tidiga kostnadsbedömning på en förkalkyl. I Umeå kommun finns i dagsläget två anställda på Fastighet som upprättar investeringskalkyler kopplat till om-, ny- och tillbyggnationer. En av dem är tidigare anställd som gått i pension men anlitas som timanställd i syfte att lära upp en ersättare. Detta har pågått under längre tid eftersom de som lärts upp hittills har valt att byta arbetsgivare. För närvarande pågår ett överlämnande till en fastanställd som delar sin tjänst som kalkyleringsingenjör med att vara byggprojektledare. I tekniska nämndens internkontrollplan för 2021 identifierar nämnden en risk att förvaltningen inte kan rekrytera personal med rätt

kompetens samt inte kan behålla kompetent personal. Åtgärderna omfattar enligt internkontrollplanen bland annat att marknadsföra förvaltningens verksamheter och Umeå kommun som arbetsgivare samt att skapa nya utvecklingsvägar och karriärmöjligheter i samband med kompetensutveckling. Vid intervju med tekniska nämndens presidium framgår dock att nämnden inte känner till den nuvarande resurssättningen av kalkylingenjörer.

Kalkylerna påbörjas i systemet Wikells som innehåller uppskattade byggkostnader som är baserade på erfarenhetsdata inom byggbranschen. Det handlar bland annat om material- och arbetskostnader. De värden som beräknas i Wikells överförs sedan till ett Exceldokument, där kalkylingenjörerna kompletterar kalkylen med kommunspecifika erfarenhetsdata, exempelvis kostnader för byggherreadministration och projektering. I det här skedet tillkommer ett procentuellt tillägg för osäkra kostnader, vars storlek beror på om det handlar om vid renovering, till- eller ombyggnation eller nybyggnation. Förkalkylerna tar inte hänsyn till miljöaspekter, utan är av ekonomisk och teknisk karaktär.

Enligt intervjuade stämmer förkalkylerna som upprättas vid nybyggnationer av ofta återkommande byggprojekt, som förskolor och äldreboenden, i regel väl överens med utfallet. Den största osäkerheten finns vid om- och tillbyggnation samt renoveringar eftersom eventuella oförutsedda händelser kräver åtgärder, så kallade Ändringar, Tillägg och Avgående (ÄTOR). Intervjuade poängterar att det sker ett kontinuerligt arbete för att vara så förutseende som möjligt men att viss osäkerhet alltid föreligger. En annan form av osäkerhet som flertalet intervjuade poängterar är det rådande marknadsläget vid upphandling, som är svårt att förutse vid tillfället för förkalkylen.

3.3.1. Kalkyler med större säkerhet upprättas under projekten

Som tidigare nämnt upprättas nya kalkyler vid olika skeenden allt eftersom projektet fortlöper. Kalkylernas osäkerhet minskar ju mer information om de verkliga förhållandena som finns att tillgå. Beloppen som nämnderna fattar beslut om i respektive investeringsplan är dock baserade på förkalkylerna. Besluten fattas därmed på kalkyler som i vissa fall innehåller osäkerhet, eftersom projektering och mer detaljerad undersökning av bland annat mark eller skick på befintlig fastighet inte har genomförts. Intervjuade framhåller att det troligen inte finns ett mervärde av att presentera kalkyler eller liknande för nämnderna. Besluten bygger därmed på ett förtroende utifrån erfarenhet att underlagen är korrekta och ändamålsenliga.

Intervjuade poängterar dock att det är svårt att upprätta detaljerade kalkyler i ett sådant tidigt skede att de kunnat inkluderas som del av beslutsunderlag, eftersom de utredningar som skulle krävas hade varit kostsamma att genomföra. Om en kalkyl upprättad under projektets gång visar sig avvika mot budget, och således avviker mot tidigare förkalkyl, äskar tekniska nämnden om medel hos fullmäktige. Innan eventuellt äskande sker en genomgång av projektet kring vilka kostnader som dragit iväg och om det finns alternativ som kan sänka kostnaderna. Det sker därmed en kontinuerlig avstämning som minskar risken för att en eventuell avvikelse mot budget inte uppmärksammas förens projektet är avslutat.

3.4. Kalkylernas kvalitet säkerställs genom egenkontroll

Det finns ingen funktion på teknik- och fastighetsförvaltningen med uppgift att granska de upprättade kalkylerna vid olika skeden för att säkerställa kvaliteten. Processen bygger därmed på att varje individ tar ansvar för de underlag som den bereder. Däremot sker vissa informella kontroller av byggprojektledare och förvaltare som beställer kalkylerna. Vid intervju framgår att efterkalkyler, som kan användas för att jämföra tidiga kalkyler med utfall för att på så sätt utvärdera de tidiga kalkylerna, inte genomförs på ett systematiskt sätt. Enligt uppgift sker dock viss uppföljning inom förvaltningen, där kalkyler stäms av mot utfall. Vidare

efterfrågar kalkylingenjörerna information efter upphandling och avslutade projekt för att uppdatera kalkylunderlaget. Vid intervju med tekniska nämndens presidium framgår att investeringsprojekt följs upp i nämnden där projektet utvärderas utifrån hur arbetet har gått, om det motsvarar det som beställts och hur ekonomin ser ut. Dock framgår att nämnden inte har några bestämda krav på vilka underlag som de önskar ska redovisas vid uppföljning i nämnden.

Inom kommunen finns inte heller någon funktion med uppgift att kvalitetssäkra beslutsunderlag. Förvisso är Fastighet som verksamhet ISO-certifierade, vilket enligt kommunens kvalitetschef medför en form av kvalitetssäkring av interna processer. Certifieringen innebär att det finns krav på att följa checklistor och att ha tydliga rutiner och följsamheten mot dessa rutiner följs upp av interna revisorer via stickprov som ett sätt att kvalitetssäkra fastighets arbetssätt. Den interna revisionen kan också, utifrån en riskanalys, kontrollera andra rutiner och processer utanför kraven på rutiner som certifieringen stipulerar. Revisionen riktar sig mot rutiner och processer på övergripande nivå men inte på dokumentnivå och genomför därmed ingen granskning av investeringskalkyler, för att säkerställa att underlag är kvalitetssäkrade. Enligt uppgift har inte heller beslutsprocessen vid investeringsprojekt granskats av de interna revisorerna.

3.5. Bedömning

Vi bedömer att nämnderna delvis har en ändamålsenlig internkontrollstruktur rörande upprättande av kalkyler i samband med beredning av investeringsbeslut. Teknik- och fastighetsförvaltningen har en detaljerad flödeskarta som beskriver processen för investeringsprojekt från behov till färdigställande. Förvaltningen har därmed gått igenom och definierat det interna flödet, vilket är en form av internkontroll och kvalitetssäkring av flödet som kalkylerna ingår i. Däremot visar granskningen att det inte sker någon kvalitetssäkring av varken underlag eller de förkalkyler som underlagen är baserade på. Vi har inom ramen för granskningen inte observerat felaktigheter i underlag, men vi bedömer att det finns en risk att eventuella fel inte uppmärksammas innan nämnderna och sedermera fullmäktige fattar beslut om investering. Exempelvis skulle granskning eller kvalitetssäkring kunnat genomföras i formen av en för varje projekt upprättad riskbedömning av kalkylernas, och därmed underlagens, osäkerhet. Vi har också noterat en möjlig sårbarhet i investeringsprocessen och uppbyggnaden av underlag givet pågående generationsväxling inom kalkylingenjörsfunktionen. Eftersom rollen är direkt bärande i fråga om beslutsunderlag för investeringar bedömer vi att det är viktigt att säkerställa tillgång till tillräcklig kompetens i ett längre perspektiv.

Vi bedömer att kommunstyrelsen och tekniska nämnden bara delvis säkerställer att beslutsunderlag vid investeringsärenden är underbyggda av relevanta, hållbara och ändamålsenliga kalkyler. Vi har utifrån granskningsresultatet ingen anledning att ifrågasätta intervjuades stora förtroende för de förkalkyler som upprättas i samband med nybyggnationer av ofta återkommande investeringsprojekt, eftersom de baseras på upparbetade erfarenhetsdata såväl i externa som interna system. Däremot finns det en osäkerhet kopplat till de kalkyler som upprättas vid renoveringar, ny-, om- eller tillbyggnationer. Förvisso är det rimligt att anta att viss osäkerhet alltid kommer föreligga och granskningen visar att kalkyler tar hänsyn till osäkerhet genom ett procentuellt tillägg på kostnaderna. Däremot genomförs inte efterkalkyler systematiskt för att utveckla och förbättra kalkylerna. Dessutom finns ingen riskbedömning tillhörande kalkylerna, vilket hade kunnat stärka beslutsunderlagen vid särskilt osäkra investeringar.

4. Uppdragen

I Umeå kommuns Planeringsförutsättningar, budget och investeringar 2021 – 2024 formulerar kommunfullmäktige flertalet uppdrag. Iakttagelserna i avsnittet syftar till att besvara revisionsfrågan:

- ▶ Har kommunstyrelsen och tekniska nämnden i respektive verksamhetsplan organiserat arbetet på ändamålsenligt sätt utifrån kommunfullmäktiges uppdrag?

4.1. Arbetet med uppdragen pågår

Kommunstyrelsen beslutade 2020-11-17 om Uppdragsplan 2021 som beskriver kommunfullmäktiges uppdrag och hur kommunstyrelsen har organiserat uppdragen utifrån ägare och plan för genomförande samt när uppdragen ska återrapporteras. I kommunstyrelsens uppdragsplan ingår både de uppdrag som fullmäktige givit kommunstyrelsen själva samt de uppdrag som gäller för kommunstyrelsen tillsammans med annan nämnd. Tekniska nämnden fastställde 2020-11-26 en uppdragsplan för 2021, som en del av nämndens verksamhetsplanering. Av uppdragsplanen framgår inte vem som är ansvarig över respektive uppdrag och när uppdragen är planerade att återrapporteras. Enligt uppgift ska dock uppdragen följas upp i varje tertiäl.

4.1.1. Uppdrag 12 och 13

I uppdrag 12 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att ta fram och till nämnderna tillhandahålla en metodik för att genomföra klimat- och kostnadsanalyser. Metoden ska underlätta nämndernas redan pågående arbete med att ta fram och prioritera åtgärder för att leva upp till Umeå kommuns miljömål. Av uppdragsplanen framgår att ansvariga för uppdraget är direktör för administration och innovation, chef för övergripande planering samt ekonomidirektör. Vid intervjuer framgår att direktör för innovation och administration formellt är sammankallande för uppdraget.

Arbetet med uppdrag 12 pågår för närvarande i samarbete med Viable cities⁴ för att mäta och följa upp klimatnytta. Uppdraget ska mynna ut i hållbarhetsmått, så som koldioxidekvivalenter, som ska användas vid finansiella analyser. Enligt uppdragsplanen ska uppdraget återredovisas vid tertiälredovisning samt årsbokslut. Vid intervjuer framgår att arbetet fortlöper och prognosen är att ett förslag ska ut på remiss efter sommaren. Trots att intervjuade upplever att arbetet med uppdraget gått enligt plan, framkommer att vissa upplever brister i nuvarande projektmetodik. Enligt uppgift arbetar dock kommunen med att implementera en ny projektmodell.

I uppdrag 13 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att tillsammans med Umeå kommunföretag ta fram ett analysunderlag för klimatomställningsinvesteringar för såväl kommunen som kommunkoncernen utifrån det arbete som bedrivs inom ramen för Klimatneutrala Umeå. Av uppdragsplanen framgår att ansvariga över uppdraget är direktör för administration och innovation, chef för övergripande planering samt ekonomidirektör. Enligt uppgift deltar även VD för Umeå Kommunföretag i projektgruppen.

⁴ Viable Cities är ett strategiskt innovationsprogram finansierat av Vinnova, Energimyndigheten och Formas, med Energimyndigheten som huvudansvarig myndighet och Kungliga Tekniska Högskolan som programkoordinator.

Vid intervjuer framgår att uppdrag 13 är tätt sammankopplat med uppdrag 12 och att arbetet med uppdragen delvis bedrivs sammanflätat. Innan uppdragen gavs till kommunstyrelsen fanns redan en gemensam arbetsgrupp mellan bolag och förvaltningar för att tillsammans ta fram åtgärder för att nå miljö- och klimatmålen. Gruppen samordnas av övergripande planering. Även för uppdrag 13 ska ett förslag enligt uppgift återrapporteras vid tertiälredovisning samt årsbokslut och vid intervjuer framgår att ett förslag ska ut på remiss efter sommaren.

Intervjuade framhåller dock att metoder som på olika sätt avser att kvantitativt bedöma klimat- och miljöaspekter i allmänhet är svårt och ett relativt nytt ämne. Det betyder att det inte finns någon vedertagen praxis att hämta inspiration ifrån och det finns osäkerhet kring beräkningarna. Intervjuade nämner att det finns andra kommuner som kommit längre och som kan studeras. Exempelvis lyfts Skellefteå kommun som ett positivt exempel, där SkeBo har prissatt koldioxid för att kunna bedöma CO₂-utsläpp i anbudsutvärdering.

4.1.2. Uppdrag 28

I uppdrag 28 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utveckla kommunens sociala och miljömässiga krav vid upphandling och den systematiska uppföljningen. Upphandlingschef är ansvarig över uppdraget. Enligt uppdragsplanen har ett projekt genomförts i syfte att förbättra och öka kravställandet när det kommer till miljöhänsyn och cirkulär ekonomi. Projektet har resulterat i 16 förbättringsförslag. Vid intervju med upphandlingschef framkommer att arbetet med projektet fortlöper och de 16 förbättringsförslagen ska presenteras i KSNAU under T3 2021, vilket också framgår av uppdragsplanen.

4.1.3. Uppdrag 31,32 och 33

I uppdrag 31 gavs kommunstyrelsen och tekniska nämnden i uppdrag att sammanställa och presentera kommunens samlade investeringsbehov nedbrutet på objektsnivå till och med år 2030. Sammanställningen ska inkludera beräkning av den driftskostnad som blir effekt av årligt investeringsbehov. Kommunens finansiella förutsättningar ska tillsammans med sammanställt investeringsbehov presenteras för kommunfullmäktige vid uppstart av budgetprocess för 2022 och ligga till grund för utformning av finansiella strategier för kommande år. Enligt uppdragsplanen är ekonomidirektör och direktör för teknik- och fastighetsförvaltningen ansvariga över uppdraget.

Av uppdragsplanen framgår att stadsledningskontoret, tillsammans med tekniska förvaltningen, tar fram en modell för beräkning av kommunens samlade investeringsbehov nedbrutet på objektsnivå, inklusive den driftskostnad som blir konsekvens av årligt investeringsbehov till och med år 2030. Planen är att modellen ska vara transparent och hållbar över tid. Enligt uppdragsplanen ska arbetet med uppdraget återrapporteras i T2 2021, och vid intervjuer framgår att arbetet fortlöper enligt plan.

I uppdrag 32 gavs tekniska nämnden i uppdrag att säkra att slutredovisning av investeringsprojekt lämnas till berörda nämnder. Tekniska nämndens verksamhetsberättelse ska innehålla en sammanställd redovisning av samtliga investeringar/förhyrningsprojekt som slutredovisats under året samt kommentar till eventuell avvikelse från budget. I tekniska nämndens uppdragsplan för 2021 framgår emellertid inte plan för genomförande eller ansvarig för uppdragen. Vid intervju med förvaltningschef framgår dock att alla siffror finns och att planen är att presentera slutredovisningen för projekt 2020 vid T1 2021. Vi noterar att tekniska nämnden enligt uppdraget från fullmäktige ska presentera sammanställningen i en

verksamhetsberättelse men enligt uppgift lämnar nämnden en rapport till kommunstyrelsen och upprättar en verksamhetsrapport.

I uppdrag 33 gavs kommunstyrelsen och tekniska nämnden i uppdrag att utforma förslag till komplettering av nuvarande riktlinjer för budget och investeringsprocess med riktlinjer som tydliggör arbetsordning (process), möjliggör helhetsbild för prioritering, delegationsordning och regelverk för lokalanskaffning (oavsett egen regi, extern förhyrning och finansiell leasing). Enligt kommunstyrelsens uppdragsplan är ekonomidirektör och direktör för Teknik och Fastighet ansvariga och enligt planen skulle arbetet med uppdraget inledas med omvärldsbevakning för att observera hur jämförbara kommuner arbetar. Utifrån dessa observationer är planen att kompletteringar av nuvarande riktlinjer tas fram och återrapporteras i T3 2021. Vid intervjuer framkommer att uppdraget faller inom ramen för ett annat pågående arbete, som ekonomidirektören också är delaktig i, vars syfte är att förbättra hanteringen av avvikelser i investeringsprocessen, exempelvis tydliggöra rutiner vid avvikelser i olika skeden av processen. Enligt uppgift fortlöper arbetet med uppdraget enligt plan.

4.2. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen, utifrån upprättad verksamhetsplan, har organiserat arbetet på ändamålsenligt sätt utifrån kommunfullmäktiges uppdrag. Uppdragsplanen är tydligt vad gäller ansvar, plan för genomförande och planerad tid för återrapportering. Granskningen visar också att arbetet fortlöpt enligt plan för de uppdrag som riktats direkt till kommunstyrelsen samt de uppdrag som riktats till kommunstyrelsen och tekniska nämnden tillsammans.

Vi bedömer att tekniska nämnden, utifrån sin verksamhetsplan, inte har organiserat arbetet på ett ändamålsenligt sätt. Av tekniska nämndens uppdragsplan framgår varken plan för uppdragets genomförande, ägare av uppdraget eller tidplan. Vid intervjuer med förvaltningschef vid teknik- och fastighetsförvaltningen framgår dock att arbetet med uppdrag 33, det av de granskade uppdragen som gavs direkt till tekniska nämnden, ska återrapporteras i T1 2021.

5. Fastighet – påbörjat anpassningen mot tuffare krav på miljö

I det följande avsnittet redogör vi för iakttagelser rörande Umeå kommuns miljöarbete i allmänhet och Fastighets miljöarbete i synnerhet. Iakttagelserna ligger till grund för att besvara följande revisionsfråga:

- ▶ Beaktas livscykelanalyser och övriga hållbarhetsaspekter i "Umeås lokala miljömål 2020" i beslutsunderlag vid investeringsärenden?

5.1. Interna styrdokument kopplat till miljöområdet

Vid sidan av de av fullmäktige antagna styrdokumenterna med bäring på den föreliggande granskningen, *Umeås lokala miljömål 2020* och *Umeås lokalförsörjningsdirektiv*, är verksamheten certifierad och har upprättat interna styrdokument kopplat till miljö.

5.1.1. Miljöpolicy för Fastighet, Måltidsservice, Städ- och verksamhetsservice samt Miljö- och hälsoskydd inom Umeå kommun

Miljöpolicyen innehåller 11 punkter som ska bidra till Umeå kommuns övergripande mål "Umeås tillväxt ska klaras med social, ekologisk, kulturell och ekonomisk hållbarhet med visionen om 200 000 medborgare år 2050". Av policyen, fastställd 2020-04-28, framgår bland annat att verksamheterna ska bidra till det miljöstrategiska arbetet i kommunen genom att låta framtagna miljöaspekter väga tungt vid upphandling och inköp och värna om sina natur- och vattenresurser vid planering, utveckling och drift. Dessutom ska de integrera miljötankandet vid planering, beslut och utvärdering.

5.1.2. Energipolicy för Umeå kommuns fastigheter

Av energipolicyen, som upprättades 2010-11-19 och reviderades 2017-11-17, framgår bland annat att Fastighet ska använda säker, modern, energisnål, flexibel, innovativ och miljövänlig teknik i sitt byggande. Dessutom ska kalkylmetoder baseras på livscykelkostnad/analys där det är möjligt att tillämpa. Granskningen visar att efterlevnaden i allt väsentligt är god eftersom Fastighet sedan länge arbetat med energibesparingar i fastighetsdriften, vilket framgår av avsnitt 5.2.

5.1.3. Certifieringar

Som tidigare nämnts är Fastighet certifierade enligt ISO. Specifikt handlar det bland annat om ISO 14001, Miljöledningssystem – Krav och vägledning samt ISO 50001:2018 – Energiledningssystem – Krav med vägledning för användning. Miljöcertifieringen ställer krav på systematisk och ständig förbättring i form av minskad miljöpåverkan och förbättrad miljöprestanda. Energicertifieringen ställer krav på systematik och ständig förbättring i form av minskad energianvändning och förbättrad energiprestanda.

Vid intervjuer framgår att certifieringarna främst blir styrande vid inköp, upphandling och som krav på entreprenören. Det kan bland annat handla om krav kopplat till att ta vara på material och hantera avfall på byggarbetsplatsen.

5.2. Fastighet anpassar verksamheten

Kommunen har en central resurs som miljöstrateg, som arbetar på avdelningen för övergripande planering under kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsförvaltningen.

Funktionen är rådgivande och samordnande och i dagsläget handlar en stor del av arbetet om att i samarbete med andra hållbarhetsstrategier skapa en gemensam bild kring vad kommunkoncernen anser om hållbarhetsfrågor. Miljöstrategen samordnade framtagandet av Umeås lokala miljömål 2020. Vid intervju framkommer en också viss oro över att hållbarhetsfrågor inte har tillräcklig kraft i kommunen. Exempelvis på grund av att hållbarhetsutskottet, vars sammanträden miljöstrategen sporadiskt delat i för enskilda rapporteringar, inte har något beslutsmandat. Det finns i dagsläget heller ingen hållbarhetschef med mandat inom kommunen. Vi noterar också att tekniska nämnden i internkontrollplan för 2020 identifierade en risk att tappa fokus på klimat- och hållbarhetsarbetet på grund av ansträngd ekonomi.

Fastighet har sedan tidigare en deltidsanställd miljöingenjör/samordnare och enheten tillsatte nyligen en miljöingenjör/samordnare på heltid. Förstärkningen används dock inom hela Teknik- och Fastighetsförvaltningen (Fastighet, Gator och Parker, IT, Måltidsservice och Städ- och verksamhetsservice). Behovet uppkom dels på grund av kommuninterna ambitioner med miljö- och hållbarhetsfrågor, dels kopplat till ny lagstiftning som från och med 2022 ställer krav på upprättandet av klimatdeklarationer. Vid intervju framkommer att rollerna är under utveckling och att det inte finns färdigställda arbetsrutiner. I dagsläget omfattar arbetet bland annat delaktighet i projekt som sakkunniga om miljöfrågor. Miljösamordnarna är också inkluderade i arbetet med ett åtgärdsprogram för byggnader och energi kopplat till de lokala miljömålen. Åtgärdsprogrammet ska beskriva vilka åtgärder som krävs för respektive område för att nå miljömålen. Arbetet leds av övergripande planering vid samhällsbyggnadsförvaltningen och Fastighets miljösamordnare bidrar med underlag till arbetet. Enligt uppgift var ursprungliga planen att programmet skulle vara färdigställt till årsskiftet 2020/2021 men att det försenats. Miljösamordnarna arbetar också med att införa nya direktiv i de tekniska anvisningarna för att på så sätt skapa styrande miljöaspekter vid byggnation. Miljösamordnarna framhåller att det i framtiden är viktigt att tidigt vara delaktiga i projekt för att på så sätt få in miljöperspektiv tidigt i investeringsprocessen.

Vid intervjuer framgår att Fastighet sedan tidigare legat i framkant vad gäller miljöaspekter i driftskedet, vilket bland annat omfattar energibesparingar. Energiingenjör på avdelningen framhåller att livscykelkostnadsanalys (LCC) upprättas i projekteringsskedet och presenteras för projektledare vid val mellan olika alternativ. Översiktligt handlar en LCC om att beräkna den mest energi- och kostnadseffektiva investeringen. Det kan exempelvis handla om att jämföra alternativen att installera LED-belysning eller att behålla det nuvarande alternativet i en befintlig fastighet. Som tidigare nämnt framgår det av energipolicyn att livscykelkostnads/analys ska upprättas där det är möjligt att tillämpa. En LCC är dock inte det samma som en livscykelanalys, vilket framgår av avsnitt 5.3.1.

5.3. Tre pågående byggprojekt – en livscykelanalys

Som en del i granskningen har vi tagit del av tre pågående projekt i Umeå kommun. Dessa är Bullmarks skola och förskola, skola och idrottsanläggning på Carlslund med tillkommande förskola och LSS-boende samt förskolan Kålmasken på Tomtebo gård.



Bullmarks förskola. Källa: Umeå kommun och Sweco.

I Bullmark bygger Umeå kommun i en första fas två förskoleavdelningar, ny skola som inrymmer förskoleklass till årskurs 3, samt matsal, produktionskök och hemtjänstlokaler. I nästa fas bygger kommunen om den befintliga skolbyggnaden och bygger till en ny idrottshall. Vid intervjuer framgår att ingen livscykelanalys har genomförts och att projektet i allt väsentligt inte avviker från ett standardprojekt men att byggnaden bland annat inkluderar solceller och ytterskikt av trä. Dessutom är den nya skolbyggnaden utformad som en gammal ladugård i faluröd färg för att harmonisera med omkringliggande bebyggelse. Förskolan är i dagsläget i byggskedet och planeras vara klart till hösten 2021. Ombyggnationen av den gamla skolan planeras vara klart till år 2022.



Skola och förskola på Carlslund. Källa: Umeå kommun.

På Carlslund planeras en skola och idrottsanläggning och projektet befinner sig i dagsläget i projekteringsfasen. Kommunen planerar också en väg som ska bli ny koppling till Tomtebo samt förskola och LSS-boende. Detaljplan som möjliggör vägen och fastigheterna för förskola och LSS-boende är dock överklagad. Inom ramen för pågående investeringsprojekt som gäller skola och idrottsanläggning har enligt uppgift ingen livscykelanalys genomförts och i övrigt avviker projektet inte väsentligt från ett standardprojekt.



Förskolan Kålmasken. Källa: Umeå kommun.

På Tomtebogård, ett nytt bostadsområde, planerar kommunen en förskola som fått namnet Kålmasken. Projektets status är att projekteringshandlingar är under granskning. Vid intervjuer framgår att Kålmasken är det första investeringsprojektet som inkluderar en livscykelanalys och fungerar därmed som ett pilotprojekt. Livscykelanalysen syftade till att jämföra betong- och trästomme med slutsatsen att stomme av korslimmat trä i det här fallet var ett bättre val ur miljösynpunkt. Att bygga med trä avviker från den standard som förskolor i kommunen byggs efter och intervjuade framhåller att det finns ambitioner att bygga mer i trä i framtiden. Att en livscykelanalys genomfördes berodde enligt uppgift på eget initiativ från berörd byggprojektledare. Ledning inom Fastighet har dock gett fullt stöd för att bygga något med tydlig miljöprägel, varför ledningsgruppen inom Fastighet fattade beslut om att gå vidare med Kålmasken. Intervjuade ser i huvudsak positivt på att införa livscykelanalyser vid investeringsprojekt, eftersom det är ett hjälpmedel för att identifiera åtgärdsområden i befintligt bestånd och för att investeringsprojekt ska få en klar miljöprägel.

5.3.1. Livscykelanalysen omfattar olika moduler

Den livscykelanalys som genomfördes inom ramen för Kålmasken genomförts av en extern utförare på uppdrag av kommunen. Som tidigare nämnts avsåg analysen att jämföra två olika konstruktionslösningar; ett träalternativ samt ett betong- och stålalternativ. Av livscykelanalysen med tillhörande rapport framgår att en byggnads livscykel delas in i olika moduler, från produktion och konstruktion (A) till drift (B) och sluthantering (C). Den livscykelanalys som genomfördes till Kålmasken var avgränsad till följande skeden: råvaruutvinning (A1), transport (A2) och tillverkning (A3). Analysen inkluderade också transport i konstruktionsskedet (A4). Konstruktion och installation (A5) ingår också i produktion- och konstruktionsmodulen (A) men avgränsades i det här fallet bort. Resultatet av livscykelanalysen visar att trästomme har lägre klimatbelastning än betong- och stålalternativet.

Av livscykelanalysen framgår att avgränsningen av modulerna medför att det i dagsläget inte går att säkerställa en rättvis jämförelse mellan trästomme och ett betong- och stålalternativ över hela livscykeln. Modul A tar inte hänsyn till energianvändning, konstruktion, underhåll och utbyten under byggnadens livstid samt avfallshantering efter eventuell rivning i framtiden. Analysen lyfter emellertid att tidigare studier visat att den största klimatpåverkan av nybyggnationer sker under byggnadsskedet vilket motsvarar modul A i livscykelanalyser. Dessutom poängterar intervjuade att de av kommunen högt ställde kraven på energibesparingar och andra aspekter i driftskedet tar vid ungefär där livscykelanalysen i det här fallet slutade.

5.3.2. Livscykelanalyser blir lagkrav

Som tidigare nämnt avser regeringen att införa krav på klimatdeklaration. En klimatdeklaration kommer vara nödvändig för att få slutbesked vid *uppförande* av nya bygglovspliktiga byggnader från och med den 1 januari 2022. En klimatdeklaration bygger på klimatberäkningar som genomförs med hjälp av livscykelanalys och ska enligt kraven inkludera livscykelanalysens moduler A (1–5). Vi noterar att kraven enligt lag innebär att analysen ska genomföras vid nybyggnation och att Umeå kommuns krav därmed är mer omfattande, då det enligt Umeå kommuns lokala miljömål ska ske även vid renovering-, om-, och tillbyggnation.

Vid intervjuer framkommer att det finns en del utmaningar kopplat till livscykelanalyser. Dessutom framgår att analyserna tidigast kan upprättas i projekteringsskedet eftersom analysen bland annat kräver en sammanställning av material samt mängder som ska ingå i

byggnaden. För ofta återkommande projekt, exempelvis förskolor, kommer erfarenhetsdata byggas upp snabbare. För andra projekt som inte är lika återkommande, samt i allmänhet mer osäkra byggprojekt som om-, ny-, och tillbyggnation, kommer det troligen ta längre tid.

En ytterligare aspekt är att införandet av miljömedvetna val vid investeringsprojekt troligen medför merkostnader. Intervjuade framhåller att det möjligen kan bli billigare på sikt, när mer klimatsmarta alternativ blivit standard, men att det i ett utgångsläge kommer innebära en kostnadsökning. Vid intervjuer framgår att eventuella kostnadsökningar till följd av miljövänligare byggnader inte är beaktade i inriktningsramarna eller investeringsplanerna.

5.4. Bedömning

Vi bedömer att livscykelanalyser och övriga hållbarhetsaspekter i "Umeås lokala miljömål 2020" i dagsläget inte beaktas i beslutsunderlag vid investeringsärenden. Förvisso beaktas hållbarhetsaspekter via certifieringar, tekniska anvisningar och medvetna val av byggprojektledare. Granskningen visar dock att hållbarhetsaspekter i "Umeås lokala miljömål 2020" inte beaktas på ett systematiskt sätt. Endast i ett av de granskade investeringsprojekten har en livscykelanalys genomförts, vilket också är det första investeringsprojektet i Umeå kommun som använder livscykelanalys.

Vi vill dock poängtera att det är positivt att Fastighet har påbörjat arbetet med att anpassa organisationen för att motsvara miljömålen och lagkrav. Dessutom har arbete för att färdigställa åtgärdsprogram, som ska beskriva vad som krävs inom byggnader och energi för att nå miljömålen, påbörjats. Arbetet leds av avdelningen övergripande planering vid samhällsbyggnadsförvaltningen, vilket innebär att tekniska nämnden och därmed teknik- och fastighetsförvaltningen inte är ansvariga över processen. Granskningen visar också att Fastighet arbetat systematiskt och ambitiöst vad gäller hållbarhetsaspekter på driftsidan, exempelvis vad gäller energibesparingar.

Slutligen vill vi framhålla att livscykelanalyser vid investeringsprojekt kommer behöva en mognadsfas innan det är aktuellt att eventuellt införa som underlag för beslutsfattande. Granskningen visar att livscykelanalyser kräver en del data som inte finns utarbetade i kommunens erfarenhetsbank, vilket innebär att det kan genomföras först i projekteringsfasen. Eftersom de politiska besluten fattas på underlag framtagna innan projekteringskedet är det enligt vår bedömning troligt att det kommer ta tid innan det är möjligt att införa livscykelanalyser redan vid tidpunkten för förkalkylerna. Vidare vill vi framhålla att det finns en risk att inriktningsramar inte motsvarar kommunens miljöambitioner om ramarna inte tar hänsyn till risken för merkostnader vid investeringar som beaktar miljöaspekter i byggskedet

6. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och tekniska nämnden delvis säkerställer ändamålsenliga beslutsunderlag ifråga om investeringskalkyler men att de inte i tillräcklig utsträckning beaktat lokala miljömål i arbetet.

Vi grundar vår bedömning på att processen som leder fram till beslutsunderlagen i huvudsak bygger på egenkontroll och att det inte sker någon systematisk kvalitetssäkring av såväl processer som de underlag som arbetas fram i processerna. Enligt vår bedömning skulle kvalitetssäkring exempelvis kunnat genomföras efter en bedömning av projektens osäkerhet. Vidare hade systematiska efterkalkyler kunnat stärka framtida beslutsunderlag. Vi vill dock framhålla att förvaltningen gått igenom och definierat det interna flödet, vilket är en form av internkontroll och kvalitetssäkring av flödet som kalkylerna ingår i. Dessutom sker viss kvalitetssäkring genom att kalkylingenjörerna efterfrågar information om avslutade projekt för att uppdatera kalkylunderlaget. Vi har inte heller gjort observationer som tyder på felaktigheter i kalkyler. Vidare visar granskningen att livscykelanalys, som ska användas för att utvärdera klimatpåverkan vid renovering/ny-, till- och ombyggnation endast genomförts vid ett tillfälle. Detta, inom ramen ett pågående investeringsprojekt i formen av en förskola som byggs med en stomme av korslimmat trä. Slutligen visar granskningen att det ännu inte finns något åtgärdsprogram som beskriver vad teknik- och fastighetsförvaltningen behöver göra för att nå Umeås lokala miljömål och att arbetet leds av avdelningen övergripande planering vid samhällsbyggnadsförvaltningen.

Revisionsfråga	Svar
Säkerställer kommunstyrelsen och tekniska nämnden att beslutsunderlag vid investeringsärenden är underbyggda av relevanta, hållbara och ändamålsenliga kalkyler?	Delvis. Vi har utifrån granskningsresultatet ingen anledning att ifrågasätta intervjuades stora förtroende för de förkalkyler som upprättas i samband med nybyggnationer av ofta återkommande investeringsprojekt. Däremot finns osäkerhet vid renoveringar samt om-, och tillbyggnationer. Granskningen visar att förkalkyler tar hänsyn till osäkerhet genom ett procentuellt tillägg som ökar med osäkerheten. Däremot sker inget systematiskt lärande, genom exempelvis efterkalkyler, och det finns ingen riskbedömning tillhörande kalkylerna, vilket hade kunnat stärka beslutsunderlagen vid särskilt osäkra investeringar.
Beaktas livscykelanalyser och övriga hållbarhetsaspekter i "Umeås lokala miljömål 2020" i beslutsunderlag vid investeringsärenden?	Nej. Förvisso beaktas vissa hållbarhetsaspekter, men inte på ett systematiskt efter Umeås lokala miljömål 2020. Exempelvis har livscykelanalys endast skett vid ett tillfälle, i formen av ett pilotprojekt. Vi vill dock framhålla att fastighetsavdelningen har anpassat organisationen för att motsvara kraven som ställs i miljömålen samt de framtida lagkraven på klimatdeklarationer. Vidare arbetar kommunen med framtagandet av åtgärdsprogram som tydligare ska beskriva vad teknik- och fastighetsförvaltningen behöver göra för att nå miljömålen.
Har kommunstyrelsen och tekniska nämnden i respektive	Ja. Vad gäller kommunstyrelsen visar granskningen att det finns en upprättad uppdragsplan för 2021.

<p>verksamhetsplan organiserat arbetet på ett ändamålsenligt sätt utifrån kommunfullmäktiges uppdrag?</p>	<p>Kommunstyrelsens uppdragsplan är tydlig, dels vad gäller plan och tid för återrapportering, dels vad gäller ansvarig för uppdragen.</p> <p>Nej. Vad gäller tekniska nämndens finns också en upprättad uppdragsplan som dock inte är lika tydlig. Granskniven visar dock att arbetet pågår med alla de granskade uppdragen och att ansvarig över respektive uppdrag bedömer att återrapportering kommer ske under 2021.</p>
<p>Har nämnderna en ändamålsenlig intern-kontroll-struktur rörande upprättande av kalkyler i samband med beredning av investeringsbeslut?</p>	<p>Delvis. Granskningen visar att det inte sker någon systematisk kvalitetssäkring av underlagen i stort, eller de förkalkyler som underlagen är baserade på, innan nämndernas investeringsbeslut. Vi har inom ramen för granskningen inte observerat felaktigheter i underlag, men vi bedömer att det finns en risk att eventuella fel inte uppmärksammas innan nämnderna och sedermera fullmäktige fattar beslut om investering. Exempelvis skulle kvalitetssäkring kunnat genomföras efter en för varje projekt upprättad riskbedömning av kalkylerna, och därmed underlagens, osäkerhet.</p>

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Beakta miljöaspekters påverkan på investeringskostnader vid beredning av förslag till inriktningsramar

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi tekniska nämnden att:

- ▶ Säkerställa att underlag är kvalitetssäkrade utifrån en riskbedömning av respektive investeringsprojekts osäkerhet
- ▶ Säkerställa att en systematisk utvärdering av kalkyler vid projektavslut i syfte att identifiera utvecklingsområden
- ▶ Tydliggöra nämndens förväntningar på underlag vid uppföljning av investeringsprojekt
- ▶ Säkerställ att det finns tillräcklig tillgång till kalkylingenjörskompetens i ett längre perspektiv
- ▶ Komplettera nuvarande flödeskarta med flödespunkter för när politiskt beslutfattande i normalfall krävs

Umeå den 20/5 2021

Jan Darrell

EY

Max Stenman

EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Tekniska nämndens presidium 7/5
- ▶ Byggprojektledare Carlslund 19/5
- ▶ Byggprojektledare Kålmasken, Tomtebogård 20/5
- ▶ Byggprojektledare Bullmark förskola och skola 20/5
- ▶ Budgetchef 30/4
- ▶ Ekonomidirektör 22/4
- ▶ Kvalitetschef 19/4
- ▶ Upphandlingschef 28/4
- ▶ Direktör administration och innovation 23/4
- ▶ Förvaltningschef, teknik- och fastighetsförvaltningen 26/4
- ▶ Avdelningschef bygg- och fastighetsteknik, teknik- och fastighetsförvaltningen 23/4
- ▶ Avdelningschef fastighetsförvaltning, teknik- och fastighetsförvaltningen 23/4
- ▶ Fastighetsförvaltare 12/4
- ▶ Kalkylingenjörer, bygg- och fastighetsteknik 15/4 & 28/4
- ▶ Miljösamordnare, bygg- och fastighetsteknik 16/4
- ▶ Miljöstrateg, övergripande planering 31/3
- ▶ Energiingenjör, avdelningen för bygg- och fastighetsteknik 5/5

Dokument:

- ▶ Planeringsförutsättningar, budget och investeringar 2021–2024
- ▶ Umeås lokala miljömål 2020
- ▶ Umeå kommuns lokalförsörjningsdirektiv
- ▶ Miljöpolicy för Fastighet, Måltidsservice, Städ- och verksamhetservice samt Miljö- och hälsoskydd inom Umeå kommun
- ▶ Energipolicy för Umeå kommuns fastigheter
- ▶ Rapport LCA förskolan Kålmasken
- ▶ Riktlinje budget- och investeringsprocess
- ▶ Uppdragsplan 2021, kommunstyrelsen
- ▶ Uppdragsplan 2021, tekniska nämnden
- ▶ Årsrapport 2020, Tekniska nämnden
- ▶ FAT-02 Projektering byggprojekt
- ▶ FAFF-01A, Huvudprocess lokalanskaffning
- ▶ Delegationsordning, tekniska nämnden
- ▶ Internkontrollplan 2020, tekniska nämnden
- ▶ Internkontrollplan 2021, tekniska nämnden