Uppsala kommun

Kommunledningskontoret
Kommunfullmäktige

Datum:
2021-01-20

Diarienummer:
KSN-2021-00096

Handläggare:
John Hammar

Anmälningsärenden 25 januari 2021

Förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar

1. **att** med godkännande lägga förteckningen över anmälningsärenden till protokollet.

Anmälningsärenden

- Ny ledamot och ny ersättare i kommunfullmäktige för MP
- Ny ledamot och nya ersättare i kommunfullmäktige för S
- Rapportering av ej verkställda beslut enligt SoL per den 30 september 2020 från socialnämnden
- Rapportering av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS per den 30 september 2020 från omsorgsnämnden
- Rapport från digital inspektion under år 2020 av Överförmyndarnämnden för Uppsala län från Länsstyrelsen
- Granskning av fastighetsunderhåll i bolagen från kommunrevisionen
- Förstudie Arbetet med införandet av GDPR inom Uppsala kommun från kommunrevisionen
- Uppföljningsgranskning Effekter av kommunrevisionens fördjupade granskningar 2017-2018 från kommunrevisionen
- Granskning av styrning och utveckling -Grundskolan från kommunrevisionen
- Granskning av brandskydd inom äldreomsorgen från kommunrevisionen
- Åtgärdsplan pendlarparkeringar för cykel och bil i Uppsala kommun från gatu- och samhällsmiljönämnden
- Framtidens resor - Rapport från Mälardalsrådet
- Den lokala politikerns bildningsarenor - Rapport från Linköpings universitet

Postadress: Uppsala kommun, kommunledningskontoret, 753 75 Uppsala
Besöksadress: Stationsgatan 12
Telefon: 018-727 00 00 (växel)
E-post: kommunledningskontoret@uppsala.se
www.uppsala.se

LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

BESLUT
2020-12-10

Dnr: 201-2023-20

Ny ledamot/ersättare för ledamot i kommunfullmäktige

Länsstyrelsen utser ny ledamot/ersättare för ledamot i kommunfullmäktige från och med den 10 december 2020 till och med den 14 oktober 2022.

Kommun: Uppsala
Parti: Miljöpartiet de gröna
Ny ledamot: Per Eric Rosén
Ny ersättare: Bengt Fladvad
Avgången ledamot: Åsa Strahlemo

De som berörs av beslutet har markerats med en asterisk (*) i följande sammanställning.

Uppsala

Ledamot	Ersättare
Linda Eskilsson	1. Johan Edstav
Rickard Malmström	2. Klara Ellström
Lars Friberg	3. Bengt Fladvad *
Helena Nordström-Källström	
Charles Pylad	
Per Eric Rosén *	

Bevis utfärdas för de som berörs av beslutet.

Den som vill överklaga detta beslut ska göra det skriftligen hos Valprövningsnämnden.

Skrivelsen ska ha kommit in till beslutsmyndigheten Länsstyrelsen, Bäverns gränd 17, 751 86 UPPSALA inom tio dagar efter dagen för detta beslut.

Gunilla Stener

Arne Åhman

Kopia till
Kommun
Ny ledamot
Ny ersättare
Parti

LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

BESLUT
2020-12-10

Dnr: 201-9021-20

Ny ledamot/ersättare för ledamot i kommunfullmäktige

Länsstyrelsen utser ny ledamot/ersättare för ledamot i kommunfullmäktige från och med den 10 december 2020 till och med den 14 oktober 2022.

Kommun: Uppsala
Parti: Arbetarepartiet-Socialdemokraterna
Ny ledamot: Maria Gauffin Röjestål
Ny ersättare: Patrik Kjellin
Avgången ledamot: Caroline Hoffstedt

De som berörs av beslutet har markerats med en asterisk (*) i följande sammanställning.

Uppsala

Ledamot	Ersättare
Erik Pelling	1. Patrik Hedlund
Maria Gauffin Röjestål *	2. Monica Östman
Gustaf Lantz	3. Staffan Yngve
Eva Christiernin	4. Dima Sarsour
Erik Dagnesjö	5. Bedo Kaplan
Asal Gohari	6. Kia (Kristina) Solid
Ulrik Wärnsberg	7. Peder Granath
Inga-Lill Sjöblom	8. Maria Patel
Klas-Herman Lundgren	9. Bertil Brunn
Agneta Gille	10. Sara Gille
Carl Lindberg	11. Patrik Kjellin *
Ylva Stadell	
Björn Wall	
Hilde Klasson	
Mattias Kristenson	
Loa Mothata	
Rafael Waters	
Elnaz Alizadeh	
Pavlos Cavelier Bizas	
Agneta Erikson	
Anders Grönvall	

Bevis utfärdas för de som berörs av beslutet.

Den som vill överklaga detta beslut ska göra det skriftligen hos Valprövningsnämnden.

Skrivelsen ska ha kommit in till beslutsmyndigheten Länsstyrelsen, Bäverns gränd 17, 751 86 UPPSALA inom tio dagar efter dagen för detta beslut.

Gunilla Stener

Arne Åhman

Kopia till
Kommun
Ny ledamot
Ny ersättare
Parti

LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

BESLUT
2020-12-10

Dnr: 201-9022-20

Ny ersättare för ledamot i kommunfullmäktige

Länsstyrelsen utser ny ersättare för ledamot i kommunfullmäktige från och med den 10 december 2020 till och med den 14 oktober 2022.

Kommun: Uppsala
Parti: Arbetarepartiet-Socialdemokraterna
Ny ersättare: Martin Viredius
Avgången ersättare: Sara Gille

Vid beslutet bortsågs från följande ej valbara kandidater:
Helena Wallström

Den som berörs av beslutet har markerats med en asterisk (*) i följande sammanställning.

Uppsala

Ledamot	Ersättare
Erik Pelling	1. Patrik Hedlund
Maria Gauffin Röjestål	2. Monica Östman
Gustaf Lantz	3. Staffan Yngve
Eva Christiernin	4. Dima Sarsour
Erik Dagnesjö	5. Bedo Kaplan
Asal Gohari	6. Kia (Kristina) Solid
Ulrik Wärnsberg	7. Peder Granath
Inga-Lill Sjöblom	8. Maria Patel
Klas-Herman Lundgren	9. Bertil Brunn
Agneta Gille	10. Patrik Kjellin
Carl Lindberg	11. Martin Viredius *
Ylva Stadell	
Björn Wall	
Hilde Klasson	
Mattias Kristenson	
Loa Mothata	
Rafael Waters	
Elnaz Alizadeh	
Pavlos Cavelier Bizas	
Agneta Erikson	
Anders Grönvall	

Bevis utfärdas för de som berörs av beslutet.

Den som vill överklaga detta beslut ska göra det skriftligen hos Valprövningsnämnden.

Skrivelsen ska ha kommit in till beslutsmyndigheten Länsstyrelsen, Bäverns gränd 17, 751 86 UPPSALA inom tio dagar efter dagen för detta beslut.

Gunilla Stener

Arne Åhman

Kopia till
Kommun
Ny ersättare
Parti

Uppsala kommun

Datum:
2020-12-17

Diarienummer:
SCN-2020-00286

Socialnämnden
Rapport

Kommunfullmäktige

Handläggare:
Elisabeth Karlsson

Rapportering av ej verkställda beslut enligt socialtjänstlagen per 30 september 2020

Kommuner har jämlikt 16 kap 6 f- h §§ SoL skyldighet att rapportera beslut om bistånd enligt 4 kap 1 § SoL som inte verkställts inom tre månader eller där avbrott i verkställigheten överstiger tre månader till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), kommunens revisorer och kommunfullmäktige.

Ansvarig nämnd ska varje kvartal till kommunfullmäktige rapportera antalet gynnande sådana beslut enligt SoL som inte verkställts inom tre månader från dagen för respektive beslut. I rapporten ska anges vilka typer av bistånd besluten avser och hur lång tid som förflutit från dagen för respektive beslut.

Uppgifterna i rapporten ska vara avidentifierade och inte kunna härledas till enskild person. Det ska dock framgå hur stor del av besluten som gäller kvinnor respektive män. Föreliggande rapport avser perioden 1 juli 2020 till och med 30 september 2020.

Socialnämnden

Eva Christiernin
Ordförande

Lotta von Wowern
Sekreterare

Postadress: Uppsala kommun, socialnämnden, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 00 00 (växel)
E-post: socialnamnden@uppsala.se
www.uppsala.se

Uppsala kommun

Datum:
2020-11-19

Diarienummer:
SCN-2020-00286
Bilaga 1a

Socialförvaltningen
Bilaga

Handläggare:
Elisabeth Karlsson

Sammanställning rapporterade ej verkställda beslut för kvartal tre, 2020

Kön	Kvartal 4–19	Kvartal 1–20	Kvartal 2–20	Kvartal 3–20
Män	26	8	10	5
Kvinnor	18	9	5	9
summa	44	17	15	14

Typ av beslut som rapporterats

	Barn	Vuxen	Summa
Öppenvård	5		5
Kontaktfamilj	3		3
Bostad, vuxen		6	6
Summa	8	6	14

Antal utifrån kön

	Barn	Vuxen	Summa
Flicka/kvinna	3	2	5
Pojke/man	5	4	9
Summa	8	6	14

Postadress: Uppsala kommun, socialförvaltningen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 00 00 (växel)
E-post: socialforvaltningen@uppsala.se
www.uppsala.se

Antal av de rapporterade besluten som har verkställts eller avslutats sedan föregående rapport

	Barn	Vuxen	Summa
Verkställda	4	1	5
Avslutade	1	1	2
Summa	5	2	7

Orsak till att beslutet ej verkställts

Avser de beslut som fortsatt inte är verkställda.

	Barn	Vuxen	Summa
Resursbrist	3	4	7
Summa	3	4	7

Uppsala kommun

Datum:
2020-11-19

Diarienummer:
SCN-2020-00286
Bilaga 1b

Socialförvaltningen
Bilaga

Handläggare:
Elisabeth Karlsson

Tid som beslutet ej varit verkställt

Beslutsdatum	Insats	Skäl	Månader ej verkställt	Verkställighets datum	Avslut utan verkställighet	Kön
20-02-24	Öppenvård	Resursbrist	5,7	20-08-12		Flicka/kvinna
20-03-23	Öppenvård	Resursbrist	7,4			Pojke/man
20-03-12	Kontaktfamilj	Resursbrist	7,7			Pojke/man
19-12-20	Kontaktfamilj	Resursbrist	10,5			Pojke/man
20-02-20	Öppenvård	Tackat nej	7		20-09-07	Pojke/man
20-02-05	Öppenvård	Sjukdom	6,3	20-08-13		Pojke/man
20-02-09	Öppenvård	Tackar nej	7,1	20-09-10		Flicka/kvinna
20-02-28	Kontaktfamilj	Resursbrist	5,1	20-07-31		Flicka/kvinna
19-11-12	Bostad vuxen	Resursbrist	8,6		20-07-27	Pojke/man
20-01-31	Bostad vuxen	Resursbrist	6,0	20-08-01		Pojke/man
20-03-23	Bostad vuxen	Resursbrist	6,4			Pojke/man
20-04-03	Bostad vuxen	Resursbrist	6,0			Pojke/man
20-05-11	Bostad vuxen	Resursbrist	4,7			Flicka/kvinna
20-06-10	Bostad vuxen	Resursbrist	3,7			Flicka/kvinna

Postadress: Uppsala kommun, socialförvaltningen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 00 00 (växel)
E-post: socialforvaltningen@uppsala.se
www.uppsala.se

Uppsala kommun

Omsorgsnämnden
Rapport till kommunfullmäktige

Datum:
2020-12-16

Diarienummer:
OSN-2020-00167

Handläggare:
Camilla Viberg

Rapport av ej verkställda beslut enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) 30 september 2020

Kommuner är enligt 16 kap 6 f - h §§ SoL och 28 f - h §§ LSS skyldiga att rapportera beslut om bistånd (enligt 4 kap 1 § SoL) och insatser (enligt 9 § LSS) som inte har verkställts inom tre månader till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), kommunens revisorer och kommunfullmäktige. Det gäller både beslut som inte verkställts inom tre månader och avbrott i verkställigheten i längre än tre månader.

Den ansvariga nämnden ska varje kvartal rapportera till kommunfullmäktige antalet gynnande beslut enligt SoL och insatser enligt LSS som inte verkställts inom tre månader från dagen för beslut, eller där avbrott i verkställigheten varit längre än tre månader. I rapporten ska det stå vilka typer av bistånd som besluten gäller och hur lång tid som gått sedan varje beslut togs.

Uppgifterna i rapporten ska vara avidentifierade och ska inte kunna spåras till en enskild person. Det ska framgå hur många (eller hur stor andel) av besluten som gäller kvinnor respektive män.

Den bifogade rapporten gäller för perioden 1 juli till och med 30 september 2020.

Totalt är det under den perioden 248 beslut som inte har verkställts inom 3 månader. Fördelat på kön är det 93 kvinnor och 155 män.

Fördelningen av ej verkställda beslut inom respektive lagrum är 30 SoL-beslut respektive 218 LSS-beslut.

Sammanlagt var det 243 personer som hade ej verkställda beslut 30 september 2020. Att det är färre personer än beslut beror på att det finns personer som har fler än ett ej verkställt beslut.

Postadress: Uppsala kommun, Postadress, 753 75 Uppsala
Besöksadress: Stationsgatan 12
Telefon: 018-727 00 00 (växel)
E-post: Email
www.uppsala.se

De främsta anledningarna till att besluten inte har verkställts är

- Resursbrist bostad: 28 personer
- Resursbrist personal: 12 personer
- Tackat nej till erbjudande om verkställighet: 17 personer
- Annan orsak (inklusive på grund av COVID-19): 166 personer

91 beslut har verkställts under kvartal 3. 73 av dessa avser daglig verksamhet LSS. 7 beslut avser bostad med särskild service LSS, övriga insatser som verkställts är avlösarservice LSS och SoL, annan särskilt anpassad bostad LSS, kontaktperson LSS, korttidsvistelse LSS, ledsagarservice LSS och särskilt boende socialpsykiatri SoL.

9 beslut har avslutats utan verkställighet. Orsaker till att beslut avslutats utan verkställighet är att den enskilde återtagit sin ansökan utifrån att behovet upphört, att den enskilde avlidit, och att den enskilde beviljats assistansersättning från Försäkringskassan och att behovet av insats från kommunen därför upphört.

COVID-19

COVID-19 har fortsatt stor påverkan på inrapporteringen till IVO och gör att siffrorna avviker i mycket hög utsträckning jämfört med före pandemin. Det har haft störst inverkan när det gäller avbrott i verkställighet inom daglig verksamhet LSS där det rapporterats in avbrott för 143 personer. 72 personer har dock påbörjat eller återgått till daglig verksamhet under tredje kvartalet. Inom andra insatser, som korttidsvistelse, ledsagning, kontaktperson, hemtjänst och avlösarservice har 17 personer valt att avbryta eller inte påbörja verkställighet på grund av COVID-19.

Omsorgsnämnden har sammanställt alla beslut som inte har verkställts inom tre månader 30 september i bifogad rapport (**bilaga 1a och 1b**).

Omsorgsnämnden

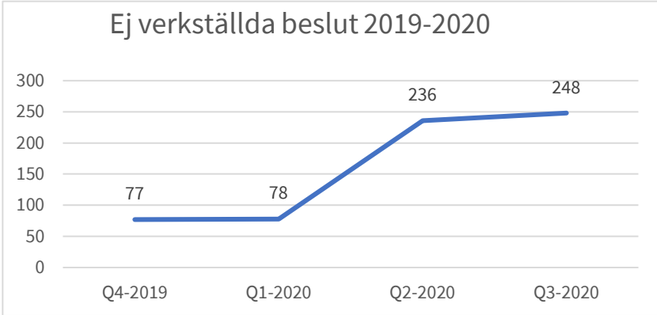
Angelique Prinz Blix
Ordförande

Peter Jernberg
Sekreterare

Bilaga 1a Sammanställning av ej verkställda SoL-och LSS-beslut kvartal 3, 2020

Tabell 1. Totalt antal ej verkställda SoL-och LSS-beslut

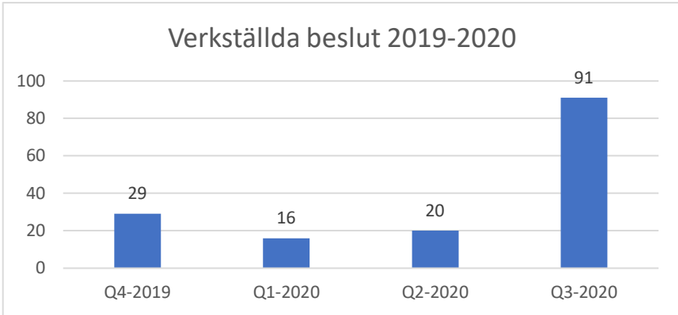
Kön	Q4, 2019	Q1, 2020	Q2, 2020	Q3, 2020
Män/pojkar, SoL-beslut	6	9	9	11
Kvinnor/flickor, SoL-beslut	5	8	8	19
Män/pojkar, LSS-beslut	50	44	139	144
Kvinnor/flickor, LSS-beslut	16	17	80	74
Summa	**77**	**78**	**236**	**248**



Kommentar till tabell 1: Siffrorna avser beslut där det gått mer än tre månader sedan beslutsdatum eller avbrottsdatum, och som därmed rapporteras till IVO. Av de 218 LSS-besluten som rapporterats in beror 147 på COVID-19. Detta avser beslut som fattats eller där avbrott skett under perioden 1 april - 30 juni. Fördelningen är 62,5% män/pojkar och 37,5% kvinnor/flickor. Av de 30 SoL-besluten som rapporterats in beror 8 på COVID-19**.**

Tabell 2. Totalt antal verkställda SoL-och LSS-beslut

Kön	Q4, 2019	Q1, 2020	Q2, 2020	Q3, 2020
Män/pojkar, SoL-beslut	2	0	4	1
Kvinnor/flickor, SoL-beslut	4	2	2	1
Män/pojkar, LSS-beslut	17	13	11	44
Kvinnor/flickor, LSS-beslut	6	1	3	45
Summa	**29**	**16**	**20**	**91**



Kommentar till tabell 2: Sifforna avser verkställda beslut, för dem som väntat längre än 3 månader på verkställighet. Antalet verkställda beslut enligt LSS avser till övervägande delen personer som haft avbrott gällande daglig verksamhet på grund av COVID-19, men som återgått till insatsen under kvartal 3. Av de verkställda besluten avser 50,5% män och 49,5% kvinnor.

Tabell 3. Beviljade SoL-beslut som ej verkställts inom tre månader, 30 september 2020 (Q3)

SoL-insatser	Antal män	Antal kvinnor	Total	Orsak till ej verkställda beslut			
				Brist, ledig bostad	Brist, personal	Den enskilde har tackat nej	Annat skäl
Avlösarservice, SoL	2		2				2
Hemtjänst, SoL		5	5				5
Kontaktperson, SoL	1	3	4				4
Korttidsboende kontaktfamilj, SoL	1	1	2		2		
Korttidsboende, SoL	1	1	2	2			
Ledsagning, SoL	1	2	3				3
Särskilt boende socialpsykiatri, SoL	5	7	12	9		3	
Summa	**11**	**19**	**30**	**11**	**2**	**3**	**14**

Tabell 4. Beviljade LSS-beslut som ej verkställts inom tre månader, 30 september 2020 (Q3)

LSS-insatser	Antal män	Antal kvinnor	Total	Orsak till ej verkställda beslut			
				Brist, ledig bostad	Brist, personal	Den enskilde har tackat nej	Annat skäl
Avlösarservice, LSS	6	0	6				6
Bostad med särskild service, LSS (vuxna)	28	13	41	27		13	1
Bostad med särskild service, LSS (barn)	1	0	1	1			
Daglig verksamhet, LSS	89	55	144				144
Kontaktperson, LSS	7	1	8		3		5
Korttidsvistelse korttidshem, LSS	2	2	4				4
Korttidsvistelse stödfamilj, LSS	4	2	6		5		1
Ledsagarservice, LSS	7	1	8		2	1	5
Summa	**144**	**74**	**218**	**28**	**10**	**14**	**166**

Kommentar tabell 3 och 4: "Annat skäl" utgör den allra största orsaken till att beslut inte har verkställts i tid. Detta är nästan uteslutande relaterat till COVID-19, eftersom de enskilda väljer att inte ta emot insatsen så länge pandemin pågår. I "Annat skäl" ingår också att det inte gått att nå den enskilde för att kunna verkställa besluten, eller att den enskilde inte kommer till inbokade möten. "Brist, personal" uppges som orsak till ej verkställda beslut inom kontaktperson, stödfamilj och ledsagarservice. Detta innebär oftast att nämnden inte lyckas rekrytera personer som vill åta sig uppdragen. De enskildas behov och önskemål ställer ofta mycket höga krav på uppdragstagarna, vilket kan göra det mycket svårt att verkställa besluten trots omfattande rekryteringsförsök. "Brist, ledig bostad" innebär att det saknas ledig bostad som motsvarar brukarnas behov.

Bilaga 1b Tid för verkställighet kvartal 3 2020

Verkställighet

Kön	Beslutsdatum	Datum för avbrott	Lagrum	Typ av insats LSS/SoL	Verkställt datum	Dagar från beslut till verkställt	Dagar från avbrott till verkställt
Kvinna	2020-03-11		LSS	Annan särskilt anpassad bostad LSS	2020-07-15	126	
Kvinna	2020-03-24		LSS	Avlösarservice LSS	2020-07-15	113	
Man	2020-01-10		LSS	Avlösarservice LSS	2020-07-01	173	
Man	2020-02-21		LSS	Avlösarservice LSS	2020-08-19	180	
Kvinna	2020-05-18		SoL	Avlösarservice SoL	2020-09-01	106	
Kvinna	2019-11-04		LSS	Bostad med särskild service LSS	2020-09-04	305	
Man	2018-05-22		LSS	Bostad med särskild service LSS	2020-08-13	814	
Man	2019-01-23		LSS	Bostad med särskild service LSS	2020-07-01	525	
Kvinna	2018-12-19		LSS	Bostad med särskild service LSS	2020-08-16	606	
Kvinna	2019-12-20		LSS	Bostad med särskild service LSS	2020-09-01	256	
Man	2019-11-06		LSS	Bostad med särskild service LSS	2020-09-29	328	
Man	2020-05-26		LSS	Bostad med särskild service LSS	2020-09-10	107	
Kvinna		2020-04-07	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-07-27		111
Man		2020-04-08	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-07-27		110
Kvinna		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-17		154
Man		2020-04-28	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-04		98
Kvinna		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-11		132
Man		2020-03-26	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-07-27		123
Kvinna		2020-04-24	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-27		125
Man		2020-04-08	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-12		126

Verkställighet

Kön	Beslutsdatum	Datum för avbrott	Lagrum	Typ av insats LSS/SoL	Verkställt datum	Dagar från beslut till verkställighet	Dagar från avbrott till verkställt
Kvinna		2020-04-06	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-07-27		112
Man		2020-03-17	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-20		156
Kvinna		2020-04-08	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-03		117
Man		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-04		141
Man		2020-04-15	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-07-27		103
Kvinna		2020-04-28	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-06		100
Kvinna		2020-03-13	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-18		158
Kvinna		2020-04-27	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-04		99
Man		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-10		131
Man		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-04		125
Man		2020-04-08	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-10		124
Kvinna		2020-04-09	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-07-27		109
Man		2020-03-13	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-04		144
Kvinna		2020-04-07	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-07-27		111
Kvinna		2020-04-20	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-03		105
Kvinna		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-04		125
Man		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-10		147
Kvinna		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-17		154
Man		2020-04-07	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-07-27		111
Kvinna		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-07-29		135
Kvinna		2020-04-02	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-14		134
Kvinna		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-17		138
Man		2020-04-06	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-17		133
Man		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-10		147
Kvinna		2020-03-13	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-11		151
Kvinna		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-10		131
Kvinna		2020-03-19	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-18		152

Verkställighet

Kön	Beslutsdatum	Datum för avbrott	Lagrum	Typ av insats LSS/SoL	Verkställt datum	Dagar från beslut till verkställighet	Dagar från avbrott till verkställt
Kvinna		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-03		124
Man		2020-03-26	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-21		148
Man		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-10		131
Man		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-03		124
Man		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-25		146
Man		2020-03-24	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-04		133
Kvinna		2020-03-23	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-24		154
Kvinna		2020-03-20	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-24		157
Kvinna		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-14		135
Man		2020-03-31	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-17		139
Kvinna		2020-04-20	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-07		109
Kvinna		2020-03-11	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-12		154
Kvinna		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-11		132
Kvinna		2020-03-23	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-07-30		129
Man		2020-03-23	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-25		155
Kvinna		2020-04-20	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-18		120
Man		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-06		127
Man		2020-03-13	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-11		151
Kvinna		2020-03-18	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-10		145
Man		2020-03-17	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-03		139
Man		2020-03-30	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-03		126
Kvinna		2020-04-02	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-03		123
Man		2020-03-19	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-17		151
Kvinna		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-14		135
Man		2020-03-30	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-04		127
Man		2020-03-25	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-05-05		41
Kvinna		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-06		127

Verkställighet

Kön	Beslutsdatum	Datum för avbrott	Lagrum	Typ av insats LSS/SoL	Verkställt datum	Dagar från beslut till verkställighet	Dagar från avbrott till verkställt
Man		2020-03-30	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-10		133
Man		2020-03-13	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-25		165
Man		2020-04-06	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-04		120
Kvinna		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-25		162
Man		2020-04-09	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-03		116
Man		2020-03-09	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-25		169
Man		2020-04-06	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-17		133
Man		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-12		133
Kvinna		2020-02-28	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-14		168
Kvinna		2020-04-07	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-12		127
Kvinna	2020-03-24		LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-18	147	
Kvinna	2019-05-21		LSS	Kontaktperson LSS	2020-07-20	426	
Kvinna		2020-03-23	LSS	Korttidsvistelse LSS	2020-09-01		162
Kvinna	2020-03-19		LSS	Korttidsvistelse LSS	2020-09-15	180	
Man	2020-03-02		LSS	Korttidsvistelse LSS	2020-08-15	166	
Man	2018-09-10		LSS	Ledsagarservice LSS	2020-07-01	660	
Man	2019-09-11		SoL	Särskilt boende socialpsykiatri SoL	2020-08-27	351	

Avslut av ej verkställda beslut

Kön	Beslutsdatum	Datum för avbrott	Lagrum	Typ av insats LSS/SoL	Datum för avslut	Dagar från beslut till avslut	Dagar från avbrott till avslut
Man	2020-03-23		LSS	Avlösarservice LSS	2020-09-28	189	
Man	2017-10-27		LSS	Avlösarservice LSS	2020-08-11	1019	
Kvinna	2019-09-27		LSS	Bostad med särskild service LSS	2020-09-26	365	
Man	2020-01-09		LSS	Bostad med särskild service LSS	2020-09-28	263	
Man		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	2020-08-11		132
Man		2020-04-08	SoL	Hemtjänst SoL	2020-09-30		175
Kvinna		2020-03-21	SoL	Hemtjänst SoL	2020-08-25		157
Kvinna		2020-03-25	LSS	Korttidsvistelse LSS	2020-09-30		189
Kvinna		2020-03-13	SoL	Ledsagning SoL	2020-07-25		134

Ej verkställda beslut

Kön	Beslutsdatum	Datum för avbrott	Lagrum	Typ av insats LSS/SoL	Dagar till 2020-09-30
Man	2020-05-15		LSS	Avlösarservice LSS	138
Man	2020-06-16		LSS	Avlösarservice LSS	106
Man		2020-01-27	LSS	Avlösarservice LSS	247
Man		2020-06-01	LSS	Avlösarservice LSS	121
Man		2019-08-31	LSS	Avlösarservice LSS	396
Man	2020-03-16		LSS	Avlösarservice LSS	198
Man	2020-06-11		SoL	Avlösarservice SoL	111
Man	2020-02-23		SoL	Avlösarservice SoL	220
Man	2020-03-20		LSS	Bostad med särskild service barn LSS	194
Kvinna	2017-10-25		LSS	Bostad med särskild service LSS	1071
Man	2019-05-21		LSS	Bostad med särskild service LSS	498
Man	2019-04-10		LSS	Bostad med särskild service LSS	539
Man	2020-02-12		LSS	Bostad med särskild service LSS	231
Man	2020-01-19		LSS	Bostad med särskild service LSS	255
Man	2016-05-16		LSS	Bostad med särskild service LSS	1598
Kvinna	2016-08-23		LSS	Bostad med särskild service LSS	1499
Man	2018-10-25		LSS	Bostad med särskild service LSS	706
Man	2020-02-19		LSS	Bostad med särskild service LSS	224
Kvinna	2018-02-01		LSS	Bostad med särskild service LSS	972
Kvinna	2018-06-20		LSS	Bostad med särskild service LSS	833
Man	2014-11-27		LSS	Bostad med särskild service LSS	2134
Kvinna	2015-10-21		LSS	Bostad med särskild service LSS	1806
Man	2019-01-16		LSS	Bostad med särskild service LSS	623
Man	2019-02-14		LSS	Bostad med särskild service LSS	594
Man	2019-11-18		LSS	Bostad med särskild service LSS	317
Man	2019-04-15		LSS	Bostad med särskild service LSS	534
Man	2018-11-01		LSS	Bostad med särskild service LSS	699
Man	2018-03-09		LSS	Bostad med särskild service LSS	936
Man	2018-07-13		LSS	Bostad med särskild service LSS	810

Ej verkställda beslut

Kön	Beslutsdatum	Datum för avbrott	Lagrum	Typ av insats LSS/SoL	Dagar till 2020-09-30
Man	2019-10-10		LSS	Bostad med särskild service LSS	356
Man	2018-12-12		LSS	Bostad med särskild service LSS	658
Man	2018-01-12		LSS	Bostad med särskild service LSS	992
Kvinna	2019-07-03		LSS	Bostad med särskild service LSS	455
Man	2020-03-16		LSS	Bostad med särskild service LSS	198
Man	2018-05-28		LSS	Bostad med särskild service LSS	856
Kvinna	2020-02-11		LSS	Bostad med särskild service LSS	232
Kvinna	2020-03-09		LSS	Bostad med särskild service LSS	205
Annat	2020-03-06		LSS	Bostad med särskild service LSS	208
Kvinna	2020-03-03		LSS	Bostad med särskild service LSS	211
Man	2019-09-27		LSS	Bostad med särskild service LSS	369
Man	2018-08-20		LSS	Bostad med särskild service LSS	772
Man	2020-03-12		LSS	Bostad med särskild service LSS	202
Man	2019-09-23		LSS	Bostad med särskild service LSS	373
Man	2020-06-10		LSS	Bostad med särskild service LSS	112
Kvinna	2020-04-01		LSS	Bostad med särskild service LSS	182
Kvinna	2020-06-23		LSS	Bostad med särskild service LSS	99
Man	2020-04-17		LSS	Bostad med särskild service LSS	166
Kvinna	2020-05-19		LSS	Bostad med särskild service LSS	134
Kvinna	2020-04-21		LSS	Bostad med särskild service LSS	162
Man		2020-05-29	LSS	Bostad med särskild service LSS	124
Man		2020-03-20	LSS	Daglig verksamhet LSS	194
Man		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	198
Man		2020-03-19	LSS	Daglig verksamhet LSS	195
Man		2020-03-17	LSS	Daglig verksamhet LSS	197
Kvinna		2020-03-18	LSS	Daglig verksamhet LSS	196
Kvinna		2020-03-11	LSS	Daglig verksamhet LSS	203
Kvinna		2020-03-30	LSS	Daglig verksamhet LSS	184
Man		2020-03-18	LSS	Daglig verksamhet LSS	196
Man		2020-04-02	LSS	Daglig verksamhet LSS	181

Ej verkställda beslut

Kön	Beslutsdatum	Datum för avbrott	Lagrum	Typ av insats LSS/SoL	Dagar till 2020-09-30
Man		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	198
Man		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	198
Kvinna		2020-04-07	LSS	Daglig verksamhet LSS	176
Man		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	198
Kvinna		2020-03-18	LSS	Daglig verksamhet LSS	196
Kvinna		2020-03-18	LSS	Daglig verksamhet LSS	196
Man		2020-03-30	LSS	Daglig verksamhet LSS	184
Man		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	198
Kvinna		2020-03-27	LSS	Daglig verksamhet LSS	187
Kvinna		2020-03-23	LSS	Daglig verksamhet LSS	191
Man		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	182
Man		2020-03-17	LSS	Daglig verksamhet LSS	197
Man		2020-03-23	LSS	Daglig verksamhet LSS	191
Man		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	198
Kvinna		2020-03-23	LSS	Daglig verksamhet LSS	191
Man		2020-03-11	LSS	Daglig verksamhet LSS	203
Man		2020-03-19	LSS	Daglig verksamhet LSS	195
Man		2020-03-11	LSS	Daglig verksamhet LSS	203
Man		2020-03-19	LSS	Daglig verksamhet LSS	195
Man		2020-01-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	258
Kvinna		2020-03-13	LSS	Daglig verksamhet LSS	201
Kvinna		2019-12-03	LSS	Daglig verksamhet LSS	302
Kvinna		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	198
Man		2020-03-23	LSS	Daglig verksamhet LSS	191
Kvinna		2020-02-12	LSS	Daglig verksamhet LSS	231
Man		2020-04-14	LSS	Daglig verksamhet LSS	169
Man		2020-03-13	LSS	Daglig verksamhet LSS	201
Man		2020-03-11	LSS	Daglig verksamhet LSS	203
Kvinna		2020-03-18	LSS	Daglig verksamhet LSS	196
Kvinna		2020-03-24	LSS	Daglig verksamhet LSS	190

Ej verkställda beslut

Kön	Beslutsdatum	Datum för avbrott	Lagrum	Typ av insats LSS/SoL	Dagar till 2020-09-30
Kvinna		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	182
Man	2020-05-29		LSS	Daglig verksamhet LSS	124
Kvinna		2020-03-18	LSS	Daglig verksamhet LSS	196
Kvinna		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	198
Man		2020-04-02	LSS	Daglig verksamhet LSS	181
Kvinna		2020-01-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	273
Man		2020-03-18	LSS	Daglig verksamhet LSS	196
Man		2020-03-30	LSS	Daglig verksamhet LSS	184
Kvinna		2020-01-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	273
Man		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	182
Man		2020-04-07	LSS	Daglig verksamhet LSS	176
Kvinna		2020-03-23	LSS	Daglig verksamhet LSS	191
Man		2020-04-15	LSS	Daglig verksamhet LSS	168
Man		2020-03-10	LSS	Daglig verksamhet LSS	204
Man		2020-03-11	LSS	Daglig verksamhet LSS	203
Man		2020-03-18	LSS	Daglig verksamhet LSS	196
Kvinna		2020-03-19	LSS	Daglig verksamhet LSS	195
Man		2020-03-13	LSS	Daglig verksamhet LSS	201
Man		2020-03-19	LSS	Daglig verksamhet LSS	195
Man		2020-03-17	LSS	Daglig verksamhet LSS	197
Kvinna		2020-04-28	LSS	Daglig verksamhet LSS	155
Man		2020-03-12	LSS	Daglig verksamhet LSS	202
Kvinna		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	198
Man		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	198
Kvinna		2020-03-13	LSS	Daglig verksamhet LSS	201
Man		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	182
Man		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	182
Kvinna		2020-02-17	LSS	Daglig verksamhet LSS	226
Kvinna		2020-03-19	LSS	Daglig verksamhet LSS	195
Man		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	182

Ej verkställda beslut

Kön	Beslutsdatum	Datum för avbrott	Lagrum	Typ av insats LSS/SoL	Dagar till 2020-09-30
Kvinna		2020-03-25	LSS	Daglig verksamhet LSS	189
Kvinna		2020-03-11	LSS	Daglig verksamhet LSS	203
Man		2020-01-08	LSS	Daglig verksamhet LSS	266
Kvinna		2020-03-19	LSS	Daglig verksamhet LSS	195
Man		2020-03-23	LSS	Daglig verksamhet LSS	191
Man		2020-04-14	LSS	Daglig verksamhet LSS	169
Man		2020-03-12	LSS	Daglig verksamhet LSS	202
Man		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	198
Kvinna		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	182
Man		2020-03-12	LSS	Daglig verksamhet LSS	202
Man		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	198
Kvinna		2020-03-18	LSS	Daglig verksamhet LSS	196
Man		2020-03-05	LSS	Daglig verksamhet LSS	209
Kvinna		2020-03-13	LSS	Daglig verksamhet LSS	201
Kvinna		2020-03-11	LSS	Daglig verksamhet LSS	203
Man		2020-03-11	LSS	Daglig verksamhet LSS	203
Man		2020-03-11	LSS	Daglig verksamhet LSS	203
Man		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	198
Man		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	182
Man		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	198
Man		2020-03-20	LSS	Daglig verksamhet LSS	194
Man		2020-02-28	LSS	Daglig verksamhet LSS	215
Kvinna		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	182
Kvinna		2020-03-23	LSS	Daglig verksamhet LSS	191
Man		2020-03-23	LSS	Daglig verksamhet LSS	191
Man		2020-04-07	LSS	Daglig verksamhet LSS	176
Man		2020-03-25	LSS	Daglig verksamhet LSS	189
Man		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	182
Kvinna		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	198
Kvinna		2020-03-12	LSS	Daglig verksamhet LSS	202

Ej verkställda beslut

Kön	Beslutsdatum	Datum för avbrott	Lagrum	Typ av insats LSS/SoL	Dagar till 2020-09-30
Kvinna		2020-03-11	LSS	Daglig verksamhet LSS	203
Man		2020-03-18	LSS	Daglig verksamhet LSS	196
Kvinna		2020-03-09	LSS	Daglig verksamhet LSS	205
Man		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	198
Man		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	198
Kvinna		2020-04-02	LSS	Daglig verksamhet LSS	181
Kvinna		2020-03-18	LSS	Daglig verksamhet LSS	196
Kvinna		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	182
Man		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	182
Man		2020-03-11	LSS	Daglig verksamhet LSS	203
Man		2020-04-21	LSS	Daglig verksamhet LSS	162
Man		2020-03-03	LSS	Daglig verksamhet LSS	211
Man		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	182
Kvinna		2020-03-13	LSS	Daglig verksamhet LSS	201
Kvinna		2020-03-19	LSS	Daglig verksamhet LSS	195
Kvinna		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	182
Kvinna		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	182
Man		2020-03-18	LSS	Daglig verksamhet LSS	196
Kvinna		2020-03-24	LSS	Daglig verksamhet LSS	190
Man		2020-03-17	LSS	Daglig verksamhet LSS	197
Man		2020-03-17	LSS	Daglig verksamhet LSS	197
Kvinna		2020-04-02	LSS	Daglig verksamhet LSS	181
Man		2020-03-17	LSS	Daglig verksamhet LSS	197
Man		2020-03-18	LSS	Daglig verksamhet LSS	196
Kvinna		2020-04-06	LSS	Daglig verksamhet LSS	177
Man		2020-03-12	LSS	Daglig verksamhet LSS	202
Man		2020-02-11	LSS	Daglig verksamhet LSS	232
Kvinna		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	198
Man		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	182
Man		2020-03-12	LSS	Daglig verksamhet LSS	202

Ej verkställda beslut

Kön	Beslutsdatum	Datum för avbrott	Lagrum	Typ av insats LSS/SoL	Dagar till 2020-09-30
Man		2020-03-17	LSS	Daglig verksamhet LSS	197
Man		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	182
Man		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	198
Man		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	198
Kvinna		2020-03-23	LSS	Daglig verksamhet LSS	191
Man		2020-03-16	LSS	Daglig verksamhet LSS	198
Kvinna		2020-03-11	LSS	Daglig verksamhet LSS	203
Man		2020-03-02	LSS	Daglig verksamhet LSS	212
Man		2020-01-09	LSS	Daglig verksamhet LSS	265
Kvinna		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	182
Man		2020-03-19	LSS	Daglig verksamhet LSS	195
Man	2020-03-19		LSS	Daglig verksamhet LSS	195
Man		2020-03-11	LSS	Daglig verksamhet LSS	203
Kvinna	2020-06-16		LSS	Daglig verksamhet LSS	106
Man		2020-04-01	LSS	Daglig verksamhet LSS	182
Kvinna		2020-02-01	SoL	Hemtjänst SoL	242
Kvinna		2020-04-22	SoL	Hemtjänst SoL	161
Kvinna		2020-03-01	SoL	Hemtjänst SoL	213
Kvinna		2020-04-01	SoL	Hemtjänst SoL	182
Kvinna		2020-04-01	SoL	Hemtjänst SoL	182
Man		2019-07-19	LSS	Kontaktperson LSS	439
Man		2018-12-01	LSS	Kontaktperson LSS	669
Man	2020-06-26		LSS	Kontaktperson LSS	96
Kvinna		2020-03-15	LSS	Kontaktperson LSS	199
Man	2020-02-12		LSS	Kontaktperson LSS	231
Man	2020-06-26		LSS	Kontaktperson LSS	96
Man	2020-03-09		LSS	Kontaktperson LSS	205

Ej verkställda beslut

Kön	Beslutsdatum	Datum för avbrott	Lagrum	Typ av insats LSS/SoL	Dagar till 2020-09-30
Man	2019-09-03		LSS	Kontaktperson LSS	393
Kvinna	2020-04-30		SoL	Kontaktperson SoL	153
Kvinna	2020-04-21		SoL	Kontaktperson SoL	162
Kvinna		2020-04-01	SoL	Kontaktperson SoL	182
Man	2019-05-20		SoL	Kontaktperson SoL	499
Kvinna	2020-06-01		SoL	Korttidsboende socialpsykiatri SoL	121
Man	2020-02-25		SoL	Korttidsboende SoL	218
Kvinna	2019-12-04		SoL	Korttidsboende stödfamilj SoL	301
Man	2020-01-20		SoL	Korttidsboende stödfamilj SoL	254
Man		2020-03-30	LSS	Korttidsvistelse LSS	184
Kvinna	2020-03-23		LSS	Korttidsvistelse LSS	191
Kvinna	2019-11-15		LSS	Korttidsvistelse LSS	320
Man	2020-02-20		LSS	Korttidsvistelse LSS	223
Kvinna	2020-05-26		LSS	Korttidsvistelse LSS stödfamilj	127
Man	2019-10-28		LSS	Korttidsvistelse LSS stödfamilj	338
Man	2019-12-19		LSS	Korttidsvistelse LSS stödfamilj	286
Kvinna	2020-01-15		LSS	Korttidsvistelse LSS stödfamilj	259
Man	2020-02-06		LSS	Korttidsvistelse LSS stödfamilj	237
Man	2020-05-26		LSS	Korttidsvistelse LSS stödfamilj	127
Man		2020-03-15	LSS	Ledsagarservice LSS	199
Man		2018-07-23	LSS	Ledsagarservice LSS	800
Kvinna	2019-12-06		LSS	Ledsagarservice LSS	299
Man	2019-01-03		LSS	Ledsagarservice LSS	636
Man	2020-06-16		LSS	Ledsagarservice LSS	106
Man	2020-06-01		LSS	Ledsagarservice LSS	121
Man	2020-06-29		LSS	Ledsagarservice LSS	93
Man		2020-04-01	LSS	Ledsagarservice LSS	182

Ej verkställda beslut

Kön	Beslutsdatum	Datum för avbrott	Lagrum	Typ av insats LSS/SoL	Dagar till 2020-09-30

Kvinna	2020-04-29		SoL	Ledsagning SoL	154
Kvinna	2020-03-27		SoL	Ledsagning SoL	187
Man	2020-06-26		SoL	Ledsagning SoL	96
Kvinna	2020-02-21		SoL	Särskilt boende socialpsykiatri SoL	222
Kvinna	2019-11-20		SoL	Särskilt boende socialpsykiatri SoL	315
Man	2018-02-21		SoL	Särskilt boende socialpsykiatri SoL	952
Man	2019-01-25		SoL	Särskilt boende socialpsykiatri SoL	614
Kvinna	2019-04-10		SoL	Särskilt boende socialpsykiatri SoL	539
Kvinna	2019-12-11		SoL	Särskilt boende socialpsykiatri SoL	294
Man	2020-03-02		SoL	Särskilt boende socialpsykiatri SoL	212
Man	2020-01-15		SoL	Särskilt boende socialpsykiatri SoL	259
Kvinna	2019-05-15		SoL	Särskilt boende socialpsykiatri SoL	504
Man	2020-05-06		SoL	Särskilt boende socialpsykiatri SoL	147
Kvinna	2020-06-25		SoL	Särskilt boende socialpsykiatri SoL	97
Kvinna	2020-04-27		SoL	Särskilt boende socialpsykiatri SoL	156

Länsstyrelsen Stockholm

Datum
2020-12-15

Beteckning
203-20045-2020

Enheten för tillsyn
Lotta Reimers

Rapport från digital inspektion under år 2020 av Överförmyndarnämnden för Uppsala län

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Stockholms län riktar kritik mot Överförmyndarnämnden för Uppsala län (nämnden) på följande punkter:

- Bristfällig bevakning av att årsräkningar lämnas in.
- Bristfällig hantering av ett arvskifte i ett förmynderskap.
- Bristfällig hantering av ett överklagande.

Inledning

På grund av situationen med Covid-19 har Länsstyrelsen genomfört inspektionen digitalt och utan något platsbesök på nämndens kansli.

Inspektionen genomfördes genom att vi inledningsvis granskade nämndens register över aktiva akter. Därefter, utifrån denna granskning, begärde vi dagboksblad från 23 akter. Efter att vi granskat dagboksbladen begärde vi in handlingar från 10 av akterna, för vidare granskning. Se bilaga för vilka akter som granskades.

Länsstyrelsen vill betona att urvalet av akter och handlingar för granskning gjorts med utgångspunkt i riktad granskning, i syfte att hitta avvikelser. Det har därför inte skett ett slumpvis urval.

Ett digitalt sammanträde hölls den 6 oktober 2020 och där deltog nämndens ordförande Bertil Brunn och från nämndens kansli Susanna Sandström, Kristina Lindgren, Suparna Das och Gisela Miller samt från Länsstyrelsen Lotta Reimers och Lisa Wellenius.

Om Länsstyrelsen funnit anledning att kommentera nämndens handläggning tas det upp i rapporten.

Uppföljning av föregående rapport

I rapporten från föregående inspektion (dnr 29588-2019) riktade Länsstyrelsen kritik mot nämndens handläggning på följande punkter.

- Bristfälliga rutiner rörande arvodesbeslut till ”professionella” ställföreträdare.
- Bristfällig bevakning av årsräkningar i ett förmynderskap.
- Långsam handläggning av ansökan om byte av god man i ett ärende.

Länsstyrelsen riktade kritik mot nämndens rutin för arvode till s.k. professionella ställföreträdare. Som en del av nuvarande inspektion begärde vi in och granskade den nya rutin för timarvodering som från och med den 1 januari 2021 ersätter den tidigare modellen för arvode.

Nämnden informerade på sammanträdet om att de ställföreträdare som är aktuella för denna arvoderingsmodell har kontaktats och uppgett att de tycker det är bra. Det framgår av ärendehanteringssystemet vilka ställföreträdare som omfattas. Vi har inga synpunkter på den nya rutinen och ser positivt på att nämnden vidtagit åtgärder för att ändra den bristfälliga rutinen.

Övriga två punkter följdes inte upp särskilt, men bristande bevakning av att årsräkningar lämnas in tas upp i rapporten.

Aktgranskning med kritik

Bristfällig bevakning av årsräkningar

Sammanfattning

Inför inspektionen ombads nämnden att redogöra för sina handläggningstider avseende granskning av årsräkningar för år 2018. Nämnden svarade att 98,75 % av årsräkningarna var granskade per den 1 oktober 2019 och att samtliga årsräkningar utom fyra var granskade per den 31 december 2019. Den sista årsräkningen var färdiggranskad den 14 februari 2020.

Länsstyrelsen bad att få granska dagboksbladen för dessa fyra akter och noterade följande vad gäller granskningen av årsräkningar.

<u>9710 förmynderskap (särskilt förordnad vårdnadshavare)</u>
Förmyndaren blev förordnad i november 2017 och gav in en förteckning över barnets tillgångar. Den granskades utan anmärkning den 24 november 2017. Därefter, och fram till den 10 juni 2019, finns inga åtgärder registrerade i dagboken. Första anmodan om att ge in årsräkning avseende år 2017 och 2018 skickades ut i december 2019. Årsräkningarna inkom i januari 2020 och granskades utan anmärkning i februari 2020.

<u>10280 förmynderskap (särskilt förordnad vårdnadshavare)</u>
Förmyndaren blev förordnad i augusti 2018 och gav in en förteckning över barnets tillgångar. Barnet blev myndigt i september 2019 och nämnden begärde in en sluträkning som gavs in i december 2019. En anmodan om att ge in årsräkningen avseende år 2018 skickades ut i oktober 2019 och gavs in i januari 2020. Båda räkningarna granskades utan anmärkning i januari 2020. När dagboksbladet är utskrivet, den 15 maj 2020 saknades notering om att redovisningshandlingarna hade överlämnats till barnet.

<u>11446 förmynderskap (särskilt förordnad vårdnadshavare)</u>
Förmyndaren blev förordnad i december 2018. Förteckningen över barnets tillgångar är granskad utan anmärkning den 15 februari 2019. Nämnden begärde därefter inte in någon årsräkning för år 2018. Nästa anteckning i dagboksbladet är från den 11 november 2019 angående att barnet är myndigt och att nämnden begärde in en sluträkning som gavs in i december 2019. En anmodan om att ge in

årsräkningen skickades ut i december 2019 och gavs in i januari 2020. Båda räkningarna granskades utan anmärkning i januari 2020. När dagboksbladet är utskrivet, den 15 maj 2020 saknades notering om att redovisningshandlingarna hade överlämnats till barnet.

13263 godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB
Ett byte av god man beslutades i november 2017 och den nye gode mannen fick redovisningshandlingarna i februari 2018. Nästa anteckning i dagboksbladet är från december 2019 angående ett klagomål på gode mannen. En anmodan om att ge in årsräkningen för år 2017 och 2018 skickades ut i december 2019 och gavs in i januari 2020. Båda räkningarna är granskade utan anmärkning i januari 2020.

Vid sammanträdet framförde nämnden följande. De upptäckte dessa ärenden när de drog ut en lista på årsräkningar som inte kommit in. Det visade sig att de var rätt registrerade men att de ändå inte hade kommit med på listorna tidigare. De har försökt ändra rutinen särskilt vad gäller särskilt förordnade vårdnadshavare så att det inte ska hända igen.

Efter sammanträdet har nämnden tillagt följande. Akt 9710 och 10280 hade en felaktig inställning i ärendehanteringssystemet avseende redovisningssätt. Systemet hade därför inte hämtat upp ärendena i samband med årsräknings-utskick. I samband med en fullständig registervård i december 2019, avseende samtliga ärenden med ensamkommande barn och samtliga ärenden med särskilt förordnad vårdnadshavare, upptäcktes dessa felregistreringar och att årsräkningar därför inte inkommit. Begäran om årsräkning skickades då ut och hanterades därefter.

Länsstyrelsens bedömning

En förordnad ställföreträdare är skyldiga att inge förteckning i samband med att de förordnas, årsräkningar varje år och sluträkning till överförmyndaren (se 14 kap. 1, 15 och 18 §§ föräldrabalken, FB). För att en ställföreträdare ska kunna lämna in en års- eller sluträkning i förenklad form, eller inte alls, måste överförmyndaren fatta ett sådant beslut (se 14 kap. 19 § FB). I överförmyndarens tillsyn ingår att bevaka att redovisning inkommer och att vidta åtgärder då det brister, genom att t.ex. förelägga med vite (se 16 kap. 13 § FB).

Länsstyrelsen vill framhålla vikten av att förteckningar, årsräkningar och sluträkningar kommer in i tid och att nämnden vidtar åtgärder för att säkerställa detta. Det är viktigt att överförmyndaren är aktiv i detta arbete, om redovisning inte kommer in i tid kan det vara ett tecken på att ställföreträdaren inte sköter sitt uppdrag. JO har angående årsräkningar (årsräkningar ska inkomma före 1 mars varje år) uttalat att en påminnelse bör gå ut någon vecka in i mars månad och att ställföreträdaren i tillämpliga fall normalt bör få ett vitesföreläggande i god tid före sommaren (se JO:s beslut den 15 augusti 2012 med dnr 2971-2011).

Vad gäller överlämnande av redovisningshandlingar vill Länsstyrelsen framföra följande. Enligt 16 kap. 8 § FB ska överförmyndaren sedan denne har granskat förmyndarens, gode mannens eller förvaltarens sluträkning, lämna över sluträkningen samt de förteckningar, årsräkningar och handlingar enligt 15 kap. 3 och 8 §§ som förvaras hos överförmyndaren till den som är behörig att ta emot

redovisning för förvaltningen. Det kan röra sig om en ny ställföreträdare efter ett byte eller ett barn som blivit myndigt. Om handlingar har lämnats till en ny ställföreträdare, ska denne inom två månader därefter återlämna handlingarna. Överförmyndaren ska skriftligen upplysa ställföreträdaren om detta när handlingarna lämnas ut.

Länsstyrelsen är kritisk mot nämndens bristfälliga hantering av dessa ärenden.

Arvskifte i förmynderskap

Sammanfattning

Vid granskningen av dagboken och utvalda handlingar i akt 7682 angående ett förmynderskap noterades följande. Ärendet har rört två barn, varav ett blev myndigt under år 2020. Barnen har sedan år 2013 en särskilt förordnad vårdnadshavare som är en släkting till barnen. Barnens mormor avled i början av 2018 och både barnen och den förordnade förmyndaren var delägare i dödsboet. I april 2018 beslutade därför nämnden att utse en god man enligt 11 kap. 2 § FB.

Den förordnade förmyndaren gav i februari 2019 in en årsräkning som granskades utan anmärkning i april 2019. I årsräkningen har förmyndaren redovisat en inkomst om ca 71 000 kr under ”övrigt” och hänvisat till en bilaga som Länsstyrelsen inte tagit del av. Nämnden har antecknat ”KU” bredvid posten.

En bouppteckning gavs in i april 2019. I samband därmed informerade gode mannen i ett samtal med nämnden att arvskiftet är klart. Nämnden bad om underlag och en ansökan om samtycke.

I maj 2019 gav förmyndaren in en ansökan om tillstånd att ta ut pengar för att betala advokatkostnader i samband med arvskiftet. Nämnden frågade förmyndaren varför kostnaden inte regleras i dödsboet när skiftet ännu inte är klart. Förmyndaren uppgav att boet skiftades i december 2018 och att arvet finns redovisat i årsräkningen för år 2018. Gode mannen ringde vid samma tidpunkt och undrade om värderingen av bostadsrätten som sålts är tillräcklig.

Gode mannen gav den 28 maj 2019 in en ansökan om samtycke till arvskiftet, men utan underlag. En vidimerad kopia av arvskiftet gavs in den 11 juni 2019. Enligt arvskiftet ska barnens förmyndare tillskiftas bostadsrätten, mot att övriga delägare tillskiftas likvida medel. Det framgår inte att bostadsrätten hade sålts. Arvskiftet är daterat den 6 september 2018 och är undertecknat av samtliga dödsbodelägare utom gode mannen, den 12 oktober 2018. Gode mannens underskrift är daterad den 16 oktober 2018.

I oktober 2019 fick nämnden, efter egen begäran, in underlag för försäljningen av bostadsrätten från mäklaren. Av handlingen framgår att försäljningen ägde rum den 13 oktober 2018. Som säljare står den avlidna, inte hennes dödsbo. Kontraktet är underskrivet av en representant för hela dödsboet, genom fullmakt. Gode mannen har skrivit en fullmakt ”för [den avlidna]” till denna person och har själv inte undertecknat köpekontraktet.

Den 18 maj 2019 begärde gode mannen sig entledigad. Gode mannen gav den 27 juni 2019 in en ny ansökan om samtycke till arvskiftet. Den 28 juni 2019 beslutade nämnden att entlediga gode mannen. I juli 2019 skrev nämnden till förmyndaren om bytet och om försäljningen av bostadsrätten. Förmyndaren ifrågasatte då att en ny god man behövs, eftersom bostadsrätten är såld, dödsboet

skiftat och barnen har fått sina pengar. Nämnden svarade att de måste besluta om samtycke.

Den 25 oktober 2019 beslutade nämnden att förordna en ny god man och begärde att hen ska ge in ansökan om samtycke till försäljningen av bostadsrätten och arvskiftet. Nämnden ville även att hen ska ge in underlaget. Gode mannen framförde i januari 2020 att hen inte vill ge in en sådan ansökan eftersom hen inte vet vad hen ansöker om och att hen inte får underlag från förmyndaren. Gode mannen lämnade trots detta in en ansökan vad gäller samtycke till försäljning av bostadsrätten avseende ett av barnen. Nämnden bad hen att ge in underlag och att ge in en ansökan avseende även det andra barnet. I mars 2020 beslutade nämnden att gode mannen ska bytas ut och att en ny god man ska rekryteras. I maj 2020 beslutade nämnden att förordna en ny god man. Ansökan om samtycke för båda barnen och båda frågorna inkom den 16 juni 2020. Den 30 juni 2020 beslutade nämnden att samtycka till försäljningen och arvskiftet för båda barnen. Gode mannen entledigades den 15 juli 2020.

Nämnden uppgav vid sammanträdet att de förordnade ny god man för att få in ett samtycke när ärendet var komplett. Det var ett komplicerat ärende som drog ut på tiden delvis på grund av förmyndaren.

Länsstyrelsens bedömning

Granskningen av årsräkningen

Enligt 16 kap. 1 § FB ska överförmyndaren utöva tillsyn över ställföreträdares verksamhet och särskilt se till att den enskildes tillgångar i skälig omfattning används för hens nytta och att tillgångarna i övrigt är placerade så att tillräcklig trygghet finns för deras bestånd och så att de ger skälig avkastning.

Det är överförmyndarens uppgift att granska en ställföreträdares verksamhet med ledning av den redovisning angående förvaltningen som lämnas (se 16 kap. 3 § FB). Granskningen är en av överförmyndarens viktigaste redskap att utöva sin tillsyn av ställföreträdaren. Det är därför av största vikt att överförmyndaren reagerar på sådan information som lämnas i årsräkningen som kräver vidare åtgärd. I förevarande ärende framgick att barnen fått en inkomst som inte specificerats var den kom ifrån. Det framgår inte av handlingarna i akten om nämnden förstod att det vara ett arv vid granskningen, men nämnden borde ha utrett frågan och reagerat på att ett arv där de inte samtyckt redan hade utbetalats. Det framgår inte av akten att nämnden vidtog några åtgärder eller ställde några frågor till ställföreträdaren med anledning av årsräkningen.

Samtycke till arvskiftet och försäljningen i efterhand

Enligt 20 kap. 4 § FB får överförmyndarens samtycke till åtgärd beträffande en enskilds egendom endast begäras av ställföreträdaren. Beslutet får bara överklagas av ställföreträdaren.

Den huvudsakliga innebörden av denna bestämmelse är att ingen annan än ställföreträdaren har rätt att ansöka om dylikt samtycke. En mäklare eller en anhörig får t ex inte ansöka.

Frågan som uppstår i det aktuella ärendet är om bestämmelsen i 20 kap. 4 § FB också innebär att överförmyndaren inte *får* samtycka till en åtgärd utan en aktuell begäran om samtycke från den nuvarande ställföreträdaren.

Länsstyrelsen anser att överförmyndaren både kan och bör besluta om samtycke i efterhand till en åtgärd som redan har genomförts, som i detta fall, ett redan skiftat dödsbo och en redan såld fastighet. Även när alla transaktioner är genomförda så kräver åtgärderna ett samtycke från överförmyndaren för att bli giltigt, annars kan avtalet vara svävande. Om överförmyndaren anser att de har det underlag som krävs för att kunna fatta beslutet; värdering, arvskifte, yttranden, underskrifter etc, så kan, enligt Länsstyrelsens mening, ett beslut om samtycke fattas, även när den ställföreträdare som skrivit under handlingarna och ansökt om samtycke har entledigats.

Dock är det så att om ställföreträdaren som skrivit under handlingarna inte längre innehar uppdraget så kan det finnas skäl för överförmyndaren att utse en god man som får granska att ett arvskifte eller försäljning gått rätt till och att den enskildes rätt har tillvaratagits, eller om det finns anledning att ifrågasätta giltigheten eller lämpligheten av åtgärderna. Länsstyrelsen bedömer dock att det inte finns skäl att tillsätta ny god man *enbart* för att denne ska ge in ytterligare en ansökan, utan att själv vidta några åtgärder.

Det är också lämpligt att inhämta den nuvarande gode mannens inställning till en tidigare ingiven ansökan om samtycke. Om den nuvarande gode mannen inte står bakom denna, så kan hen återta ansökan.

<u>Handläggningstiden</u>
Sammantaget tog det ett år och 9 månader från det att arvskiftet var klart till dess att nämnden beslutade om samtycke. Åtminstone vid granskningen av årsräkningen i april 2019, sex månader efter arvskiftet, borde nämnden ha vidtagit åtgärder för att komma till rätta med att gode mannen inte ansökt om samtycke i samband med att dödsboet skiftades. Handläggningen präglas i denna del av passivitet. Arvskiftet gavs in juni 2019 och nämnden tog själva in underlaget angående försäljningen av bostadsrätten i september 2019. Trots att det därmed fanns ett underlag för nämnden för att fatta beslut, dröjde det ytterligare 10 månader innan beslut om samtycke fattades. Detta hade till följd av att ett av barnen hann bli myndiga.

Länsstyrelsen anser att nämnden tidigare borde ha agerat gentemot gode mannens bristfälliga hantering av arvskiftet. Istället entledigades hen på grund av en egen ansökan, innan en ny fanns på plats att ta över uppdraget. Mot bakgrund av hur arvskiftet gick till kunde det ha funnits skäl att omedelbart granska hur den tidigare gode mannen och förmyndaren skötte sina uppdrag. Istället fokuserade nämnden helt på att få in en ny ansökan om samtycke, utan att begära att gode mannen gör egen utredning.

Sammantaget är Länsstyrelsen kritisk till nämndens handläggning av ärendet.

Hantering av överklagande

Sammanfattning

Vid granskningen av dagboksbladet och utvalda handlingar för akt 19979 angående ett godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB noterades följande.

Ett beslut om att byta god man fattades först den 23 mars 2020 och slutligen i den 23 maj 2020 (se vidare om denna rutin under rubriken *Rutin för beslut om byte av ställföreträdare*). Den före detta gode mannen gav den 6 april 2020 in ett överklagande av beslutet från den 23 mars. Nämnden besvarade överklagandet och skrev att beslutet inte är överklagbart och att gode mannen får avvakta det slutliga beslutet. Överklagandet har inte överlämnats till domstolen.

Efter sammanträdet framförde nämnden att deras rutin för överklagan av beslut uttryckligen anger att de bara ska göra en rättidsprövning vid överklagan.

Länsstyrelsens bedömning

Enligt 43 och 46 §§ förvaltningslagen (2017:900), FL, ska ett överklagande lämnas till den beslutande myndigheten, som ska pröva om överklagandet lämnats i rätt tid. Om överklagandet inte avvisas på grund av att det inkommit för sent ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen. Enligt JO ligger det i sakens natur att detta överlämnande måste ske utan dröjsmål och JO har vid flera tillfällen uttalat att tiden som regel inte bör överstiga en vecka (se bl.a. JO 1995/96 s. 314).

Det är domstolen som har att ta ställning till om det rör sig om ett överklagbart beslut. Nämnden saknar befogenhet att avvisa ett överklagande på den grunden utan ska enbart göra en rättidsprövning.

Länsstyrelsen är kritisk till att nämnden inte överlämnade överklagandet till tingsrätten och uppmanar nämnden att se till att deras rutin alltid följs av samtliga handläggare på kansliet.

Aktgranskning utan kritik

Huvudmannens yttrande inför försäljning av bostad

Sammanfattning

Vid granskningen av dagboksbladet och utvalda handlingar för akt 5662 angående ett förvaltarskap noterades följande avseende försäljningen av en bostadsrätt.

Nämnden beslutade i mars 2020 att samtycka till försäljning av huvudmannens bostadsrätt. Vid tidpunkten befann sig huvudmannen på en psykiatrisk klinik och det framgår av handlingarna att hen inte klarar att bo i lägenheten. Nämnden begärde att förvaltaren skulle komma in med samtycke från huvudmannen. Förvaltaren svarade per epost och uppgav att huvudmannen samtycker till försäljningen. Det saknas annat underlag för samtycket.

Nämnden framförde vid sammanträdet att enligt rutinen ska vi ha den enskildes samtycke alternativt att huvudmannen ska ha getts möjlighet att yttra sig över åtgärden. Nämnden framförde även att de ska ta in yttranden i förvaltarskap och samtycke i godmanskap.

Länsstyrelsens bedömning

Av 16 kap. 9 § FB framgår att överförmyndaren, innan den tar ställning till om samtycke ska lämnas till en förvaltningsåtgärd av större vikt, ska bereda huvudmannen samt dennes make eller sambo och närmaste släktingar tillfälle att

yttra sig, om det kan ske utan avsevärd tidsförlust. Enligt förarbeten (se prop. 1993/94 s. 283) anses t.ex. överlåtelse av fast egendom vara en förvaltningsåtgärd av större vikt.

Vid förvaltarskap finns inget krav på att huvudmannen ska samtycka till åtgärder angående hens egendom, utan enbart ett krav på att hen ska få möjlighet att yttra sig. Däremot är det så att i bedömningen om en huvudmans hem ska säljas bör beaktas att varken förvaltaren eller överförmyndaren har rätt att bestämma var huvudmannen ska bo (se bl.a. beslut från Hovrätten över Skåne och Blekinge OÄ1368-07).

I detta ärende har nämnden enbart frågat förvaltaren om huvudmannen samtycker till försäljningen. Detta innebär inte att huvudmannen har beretts möjlighet att yttra sig. Nämnden bör se till att huvudmannen får del av en sådan skrivelse så att hen själv har möjlighet att ge uttryck för sin vilja.

Redovisning av huvudmannens inköp

Sammanfattning

Vid granskningen av dagboksbladet och utvalda handlingar för akt 5662 noterades följande vad gäller förvaltarens redovisning av kvitton för uttagstillstånd.

Under hösten år 2019 beviljades förvaltaren ett flertal tillstånd till uttag om sammanlagt cirka 100 000 kr. Förvaltaren har i några av ansökningarna uppgett att det avser specifika inköp som huvudmannen vill göra själv. Nämnden har begärt in kvitton för varje inköp. I en skrivelse till förvaltaren den 13 november 2019 har nämnden skrivit följande: ”Vänligen skicka in kvitton för resterande inköp eller en förklaring om var pengarna och om du har för avsikt att redovisa detta först i din årsräkning. Att pengarna överförs till din huvudman är en god idé så länge ni kan uppvisa kvitton inom den tid som förvaltningen kräver.”

I en skrivelse från nämnden den 19 december 2019 står följande. ”För att förvaltningen ska kunna lämna samtycke till uttag som inte rör löpande kostnader måste uttagen fortsättningsvis specificeras med uppskattad kostnad för varje enskild uttagspost. Ta ställning till om du själv bör göra vissa av inköpen i egenskap av förvaltare för att kunna redovisa var pengarna går. Förvaltningen måste kunna se i redovisningen att pengarna faktiskt går till angivet ändamål.”

I december 2019 har nämnden hotat med vite om förvaltaren inte inkommer med kvitton.

I en tjänsteanteckning från ett samtal med förvaltaren framgår följande. ”[Förvaltaren] har överfört en del av beviljade uttag till [huvudmannens] privatkonto så att HM själv får handla. [Undertecknad] frågar om HM har handlat för uttaget avsedda saker även för de belopp som saknar redovisning. FV förklarar att HM handlar många olika saker och är mycket teknikintresserad och inte alltid sparar kvittona. HM vill handla många olika saker och har tillgångar. Allt kommer HM tillgodo. Överenskommet att FV inkommer med kontoutdrag tiden 190801-191215 för både privatkontot och transaktionskontot samt om [nämnden] saknar redovisning avvaktar årsräkning 2019.”

Av årsräkningen för år 2019 framgår att ett av angivna bankkonton har noteringen ”eget”, det vill säga, som det får förstås, ett konto som används av enbart

huvudmannen. I årsräkningen finns även en utgiftspost kallad ”privata medel” om cirka 143 000 kr.

Vid sammanträdet framförde nämnden att de vill säkerställa att pengarna går till rätt saker. Det är dock ibland lite osäkert vem som ska göra inköpen.

Länsstyrelsens bedömning

I 14 kap. FB används uttrycket ”den egendom som [ställföreträdaren] förvaltar” när det anges vad som ska redovisas i en förteckning, årsräkning m.m. (se 14 kap. 1 och 15 §§ FB). Det innebär att ställföreträdaren endast redovisar det som ingår i hens förvaltning (viss egendom kan vara undantagen i lag eller genom beslut).

Förvaltaren har inom ramen för förvaltaruppdraget ensam rådighet över den enskildes egendom (se 11 kap. 9 § FB). Förvaltarens roll avseende huvudmannens egendom är att se till att pengarna i skälig omfattning används för dennes uppehälle, utbildning och nytta i övrigt och att de medel som inte används för detta är tryggt placerade med skälig avkastning (se 12 kap 4 § FB). I detta ingår att se till att huvudmannen får fickpengar i rimlig omfattning. Fickpengar definieras här som medel som huvudmannen tar emot av förvaltaren för egen konsumtion. Förvaltaren ska kunna redovisa och verifiera att medel lämnats till huvudmannen men förvaltaren ska enligt Länsstyrelsens mening inte redovisa huvudmannens användning av fickpengarna till överförmyndaren.

I detta ärende är det i förvaltarens ansökningar om uttag ibland inte klart om det är förvaltaren eller huvudmannen som ska göra inköpen. Där åligger det nämnden att klargöra vad som är vad. Det som huvudmannen köper för sina fickpengar ska inte redovisas till nämnden, däremot ska förvaltaren kunna redovisa att medlen överlämnats till huvudmannen.

I årsräkningen bör det vara tydligt hur mycket medel som förvaltaren överlämnat till huvudmannen i fickpengar. Länsstyrelsen rekommenderar att nämnden begär in någon form av bevis på att dessa medel faktiskt överlämnats till huvudmannen. Det kan ske genom att de har överförts till ett konto som bara huvudmannen använder, eller genom kvittenser. Nämnden bör också göra en bedömning som helhet av om förvaltarens förvaltning sker i enlighet med 12 kap. 4 § FB, och i detta ingår en bedömning av om fickpengarna ligger på en skälig nivå.

Rutin för beslut om byte av ställföreträdare

Sammanfattning

Länsstyrelsen begärde in tre protokoll från nämndens sammanträden och granskade dem. I protokollen fanns beslut om att byta ut ställföreträdare på grund av misskötsel (enligt 11 kap. 20 § FB). Det framgick att nämnden har som rutin att fatta två beslut: det första beskriver på vilket sätt ställföreträdaren gjort sig skyldig till misskötsel och anger att hen ska bytas ut och att kansliet ska rekrytera ny person till uppdraget. Det andra beslutet fattas när en ny ställföreträdare finns och innebär att nämnden beslutar att entlediga ställföreträdaren och förordna en ny. I det beslutet anges enbart att ställföreträdaren gjort sig skyldig till misskötsel enligt 11 kap. 20 § FB, men omständigheterna som finns i det första beslutet upprepas inte.

Vid sammanträdet framförde nämnden att de har gjort så under lång tid. Syftet är att nämnden ska ta ställning till olämpligheten innan de påbörjar en rekrytering av en ny ställföreträdare. De brukar ha en hänvisning till det första beslutet i det andra beslutet och båda besluten delges parterna. Om det andra beslutet överklagas så skickas båda besluten till tingsrätten.

Länsstyrelsens bedömning

Bestämmelsen i 32 § förvaltningslagen (2017:900), FL, anger att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt, förutom i vissa undantagssituationer, ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

I förarbetet till bestämmelsen (se prop. 2016/17:180 sida 186 ff) framgår att motiveringsskyldigheten i praktiken gäller för alla beslut som är överklagbara och att undantagsregeln ska tolkas snävt. För att det kunna göras undantag krävs att det för myndigheten, vid en objektiv bedömning, ska i princip framstå som självklart att någon motivering inte är behövlig.

Länsstyrelsen anser därför att det är beslutet som är överklagbart som måste innehålla en motivering. Omständigheterna som låg till grund för entledigandet ska alltså finnas med även i det andra beslutet, då det endast är det som har rättsverkan.

Expediering av beslut

Sammanfattning

Vid granskningen av dagboksbladet rörande akt nr 12124 avseende ett godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB noterades följande.

Ett beslut om att byta god man fattades på ett nämndsammanträde den 24 april 2020. Beslutet är registrerat i dagboken den 28 april 2020 och expedierat samma dag till den entledigade och den nya gode mannen samt till huvudmannens mor. Enligt dagboken har beslutet skickats till huvudmannen den 12 maj 2020. Samma dag fick den nye gode mannen ett utdrag från registret.

Länsstyrelsens bedömning

Av 33 § FL framgår bl.a. att en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt ska underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt. Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning.

Nämnden har i ärendet dröjt 18 dagar med att expediera beslutet om byte av ställföreträdare till huvudmannen. Länsstyrelsen anser att det är för lång tid. Länsstyrelsen uppmanar med anledning av ovanstående nämnden att se över sina rutiner för den här typen av ärenden.

Beslut att delvis bevilja och delvis avslå en ansökan

Sammanfattning

Vid granskningen av dagboksbladet avseende akt 19801 angående ett förmynderskap noterades följande. Nämndens kansli beslutade den 11 oktober 2019 att bevilja delar av en ansökan om uttag. På nämndsammanträdet den 25 november 2019 beslutades om avslag till resten av ansökan.

Länsstyrelsens bedömning

Frågan som måste ställas här är att om överförmyndaren beslutar att bevilja exempelvis hälften av summan som en ställföreträdare ansöker om att få ta ut från ett konto som har överförmyndarspärr och där ett specifikt ändamål angetts, innebär beslutet ett avslag på den andra hälften av summan som begärts? Vad gör det för skillnad om ställföreträdaren formulerat ansökan så att den istället avser flera separata utgifter som tydligt kan särskiljas från varandra?

Ett beslut att bevilja en eller ett par av utgifterna som specificerats skulle kunna ses som ett för ställföreträdaren enbart gynnande beslut. Men om beslutet innebär att ansökan ändras på något sätt så kan beslutet vara till den sökandes nackdel. Det innebär att beslutet kan bli överklagbart (se 42 § FL) och att det är ett beslut som inte kan delegeras till kansliet (se 19 kap. 14 § FB). När nämnden delar upp beslutet i ett bifall och ett avslag så kan det bli otydligt om det är ett bifall eller ett avslag, särskilt när det går viss tid mellan besluten. Länsstyrelsen anser att det därför i vissa fall kan vara att föredra att bifall och avslagsbesluten fattas samtidigt, företrädesvis i samma beslut.

Länsstyrelsen uppmanar nämnden att se över sin rutin så att den är i enlighet med dessa regler.

Fullmakt från förordnad ställföreträdare

Sammanfattning

Vid granskningen av dagboksbladet och utvalda handlingar avseende akt 19642 angående ett godmanskap enligt 11 kap. 3 § FB noterades följande. I april 2020 beslutade nämnden att samtycka till en försäljning av fast egendom som en del av ett dödsbo. Gode mannen har inte själv skrivit under kontraktet utan har gett fullmakt till en representant för dödsboet. Innan nämnden beslutade att samtycka bad de gode mannen att ge in fullmakten.

Även i akt 7682 finns en fullmakt från en god man enligt 11 kap. 2 § FB vid en försäljning av samma slag.

Vid sammanträdet framförde nämnden att de har som rutin att ställföreträdaren inte kan använda fullmakt för att överlåta sitt uppdrag att underteckna avtal för huvudmannen. Det ena ärendet var dock väldigt speciellt och det kanske var därför det gjordes ett avsteg. I det andra ärendet har de ingen förklaring.

Länsstyrelsens bedömning

Angående frågan om förordnade ställföreträdares möjlighet att ge fullmakt till någon annan att utföra sitt uppdrag som ställföreträdare vill Länsstyrelsen framföra följande.

I SOU 2004:112 (s 763 ff) har frågan berörts och bl.a. framförs att det saknas en lagstadgad möjlighet för en förordnad ställföreträdare att sätta en annan person i sitt ställe. Uppdraget bygger på ett myndighetsbeslut som den förordnade ställföreträdaren inte själv kan ändra på. Ställföreträdaren skulle dock kunna anlita ett bud att utföra vissa specifika uppdrag, i praktiken enbart genom att verkställa den förordnade ställföreträdarens beslut. Den andra möjligheten som framförs är att ställföreträdaren kan ha behov av att anlita extern hjälp i frågor där det behövs särskild expertis. T ex kan ställföreträdaren kontakta en advokat för att få rådgivning om huvudmannen hamnat i en rättslig tvist och ge advokaten fullmakt att företräda huvudmannen i en rättegång.

Detta innebär att ställföreträdarens möjligheter att överhuvudtaget ge fullmakt till en annan person att utföra delar av uppdraget ska tillämpas mycket restriktivt. Länsstyrelsen anser därför att normalt sett bör ställföreträdaren själv kunna företräda huvudmannen vid en okomplicerad fastighetsförsäljning och därmed själv vara den som skriver under köpekontraktet för huvudmannens räkning.

Länsstyrelsen uppmanar därför nämnden att se över sin rutin och se till att den följs.

Huvudman som varit egen assistansanordnare

Sammanfattning

Vid granskningen av dagboksbladet och utvalda handlingar avseende akt 1266 angående ett godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB noterades följande.

Huvudmannens bror har varit god man men är numera utbytt. Huvudmannen har drivit sin egen personliga assistans dvs varit egen assistansanordnare. Huvudmannen är emellertid inte i ett sådant tillstånd att han har kunnat hantera detta själv, utan det är brodern som skött detta såsom god man. Brodern har även varit assistent. Nämnden fick i november 2018 information från socialförvaltningen, som fått informationen från polisen, om att gode mannen överfört assistansersättningen till ett konto i sitt eget namn, under år 2018 drygt 1 miljon kr. På fråga från nämnden kunde gode mannen inte redovisa vad pengarna gått till och har inte heller redovisat dem i årsräkningen. Nämnden granskade årsräkningen för år 2018 med anmärkning.

Vid sammanträdet diskuterades frågan kring hur detta kan upptäckas tidigare och om nämnden själva kan hitta dylika situationer. Nämnden framförde att det var först under år 2018 som stora transaktioner skedde vilket gjorde att banken reagerade. Nämnden konstaterade också att det tyvärr är sämre kontroll när det gäller kommunal assistans, som det var frågan om i detta ärende.

Efter sammanträdet har nämnden framfört att de arbetar med en rutin för att närmare granska assistansersättningar efter uppmaning till landets överförmyndarverksamheter från Sveriges Kommuner och Regioner.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen anser att det faller under överförmyndarens allmänna tillsyn (se 16 kap. 1 § FB) att ha förmåga att upptäcka problem av det slag som beskrivs i det aktuella ärendet och att det kan finnas skäl för nämnden att alltid särskilt granska ärenden med den här typen av personlig assistans. Det kan ske på olika sätt: genom granskningen av årsräkningen i vilken ställföreträdaren ska redovisa sin förvaltning av huvudmannens egendom, eller genom att riktade frågor ställs till ställföreträdaren och huvudmannen. Risken är stor för att huvudmannen drabbas mycket hårt om denna typ av brottslighet inte upptäcks, och det är därför av vikt att ärendena bevakas särskilt.

Övriga frågor

Allmänt om verksamheten

På fråga inför inspektionen, i maj 2020, framförde nämnden att läget på kansliet är stabilt med normal personalomsättning och inga stora organisatoriska förändringar. Förvaltningsdirektören slutade dock den 1 juni 2020 och rekrytering av ersättare pågår.

På grund av Covid-19 arbetar de flesta handläggare hemifrån och kommer endast in och expedierar sina beslut en gång i veckan. Nämndsammanträden genomförs med de som inte är i riskgrupp, de blir precis beslutsföra. De som är i riskgrupp erbjuds att delta på distans och man nämner aldrig namn eller andra personuppgifter utan använder sig av sifferbeteckningen i föredragningslistan för att anonymisera ärendena.

En del ställföreträdare i riskgrupp har sagt upp sina uppdrag men inte fler än att det gått att hantera. De flesta sköter uppdragen på distans.

Rapporten har upprättats av Lotta Reimers och Lisa Wellenius.

Bilaga:
Granskade akter

Kopia till:
Överförmyndarnämnden
Kommunfullmäktige i Uppsala, Tierp, Östhammar, Knivsta, Älvkarleby, Heby, Håbo och Enköping kommun.
Kommunstyrelsen i Uppsala, Tierp, Östhammar, Knivsta, Älvkarleby, Heby, Håbo och Enköping kommun.
Kommunrevisorerna i Uppsala, Tierp, Östhammar, Knivsta, Älvkarleby, Heby, Håbo och Enköping kommun.

Länsstyrelsen Stockholm

Datum
2020-12-15

Beteckning
203-20045-2020

Enheten för tillsyn
Lotta Reimers

Granskade akter

Enbart dagboksblad

Godmanskap 11 kap. 4 § FB
12124, 13263, 15378, 18256, 18624, 19332, 19427, 20425

Förvaltarskap
19384

Förmynderskap
9710, 10280, 11446, 19801

Dagboksblad och utvalda handlingar

Godmanskap 11 kap. 4 § FB
1266, 6105, 19979

Förvaltarskap
352, 5662, 7013

Godmanskap 11 kap. 3 § FB
19642

Förmynderskap
7682, 20764, 18001

Uppsala kommun

Datum:
2020-12-18

Diarienummer:
KRN-2020-00032

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Uppsala Stadshus AB
Uppsala Vatten och Avfall AB
Uppsalahem AB
Uppsala Skolfastigheter AB

Kommunfullmäktige, för kännedom

Granskning av underhåll av bolagskoncernens fastigheter, VA-anläggningar och ledningsnät

PwC har av Uppsala kommuns lekmannarevisorer fått i uppdrag att bedöma om Uppsala Stadshus AB:s styrelse, samt de enskilda bolagsstyrelserna i Uppsalahem AB, Uppsala Vatten och Avfall AB samt Uppsala Skolfastigheter AB, har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av bolagens fastigheter samt VA-anläggningar och ledningsnät. Uppdraget är ett fördjupat projekt inom ramen för 2020 års revisionsplan för kommunens lekmannarevisorer.

Efter genomförd granskning bedömer vi att:

- Styrelsen för Uppsala Stadshus AB **delvis har säkerställt** ett ändamålsenligt underhåll av bolagskoncernens fastigheter och VA.
- Styrelsen för Uppsala Vatten och Avfall AB **ej har säkerställt** ett ändamålsenligt underhåll av bolagets VA-anläggningar och ledningsnät.
- Styrelsen för Uppsalahem AB **i allt väsentligt har säkerställt** ett ändamålsenligt underhåll av bolagets fastigheter.
- Styrelsen för Uppsala Skolfastigheter AB **delvis har säkerställt** ett ändamålsenligt underhåll av bolagens fastigheter

Mot bakgrund av de iakttagelser vi gjort inom ramen för granskningen lämnar vi följande rekommendationer till respektive bolag.

Vi rekommenderar styrelsen för **Uppsala Stadshus AB** att:

- I sin årliga uppföljning tillse att uppföljning av underhållsbehov genomförs för att säkerställa kontroll över underhållsskulder i dotterbolagen. Detta är även av vikt i perioder av hög tillväxt.
- Genom sitt internkontrollarbete säkerställa att risker kopplade till bolagens arbete med fastighets- och/eller VA-underhåll fångas upp och bedöms.
- Undersöka behovet av ökad samordning kring underhållsprocesser i koncernen.

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

Vi rekommenderar styrelsen för **Uppsala Vatten och Avfall AB** att:

- Ge bolagets ledning i uppdrag att ta fram en övergripande drift-, underhåll och förnyelseplan (DUF-plan) samt fastställa ett datum för när en sådan plan ska vara framtagen.
- Säkerställa att ändamålsenliga systemstöd för underhållsinformation och underhållsplanering implementeras avseende bolagets samtliga delar.
- Tillse att ett forum för underhållsplanering tillskapas i syfte att öka samordning av underhållsinsatser inom och mellan bolagets avdelningar.
- Tillse att uppföljning av bolagets underhållskostnader blir möjligt genom ändamålsenligt system för dokumentering.

Vi rekommenderar styrelsen för **Uppsalahem AB** att:

- Försäkra sig om att regelbunden uppföljning av bolagets totala underhållsskuld samt fördelning mellan planerat och avhjälpande underhåll sker till styrelsen.
- Överväga uppföljning av i vilken utsträckning dokumenterad underhålls-process och investeringsprocess efterföljs exempelvis genom intern-kontrollplan.

Vi rekommenderar styrelsen för **Uppsala Skolfastigheter AB** att:

- Säkerställa att inlett arbete med att implementera nytt fastighetsförvaltnings-system slutförs, inklusive att i systemet dokumentera bolagets samlade under-hållsinformation.
- Säkerställa att underhållsplaner tas fram utifrån dokumenterad underhålls-information och att dessa omfattar samtliga bolagets fastigheter.
- Se över om debiterad underhållsschablon som del av hyra är tillräcklig för att täcka fastighetens faktiska underhållsbehov. Denna översyn kan med fördel göras i samråd med Uppsala kommun i egenskap av hyresgäst.

Revisionen begär yttrande, utifrån följande frågeställningar, över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från respektive bolags senast 2021-03-31 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, richard.vahul@pwc.com

- Med avseende på den genomförda granskningen, vilka åtgärder avser ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med gjorda iakttagelser och lämnade rekommendationer?
- Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?
- Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?
- Hur kommer dessa åtgärder att påverka innehållet i kommande internkontrollplan?

För kommunrevisionen

Per Davidsson

Per Davidsson, ordförande

Granskning av underhåll av bolagskoncernens fastigheter, VA-anläggningar och ledningsnät

Uppsala kommuns lekmannarevisorer

December 2020

Kristian Damlin, Projektledare, Certifierad kommunal yrkesrevisor
Jesper Häggman, Projektmedarbetare
Hugo Horstmann, Projektmedarbetare

pwc

Revisionsrapport

Innehållsförteckning

Sammanfattning **2**

1. Inledning **4**

2. Iakttagelser och bedömningar **6**

2.1. Uppsala Stadshus AB 6

2.1.1. Revisionsfråga 1: Uppsala Stadshus AB:s styrning 6

2.2. Uppsalahem AB 10

2.2.1. Revisionsfråga 2: Underhållsplaner och bakomliggande underlag 10

2.2.2. Revisionsfråga 3: Underhållsnivå i förhållande till uppskattat behov 13

2.2.3. Revisionsfråga 4: Uppföljning av underhållskostnader 15

2.2.4. Revisionsfråga 5: Implementering av underhållsplaner 17

2.3. Uppsala Vatten och Avfall AB 19

2.3.1. Revisionsfråga 2: Underhållsplaner och bakomliggande underlag 19

2.3.2. Revisionsfråga 3: Underhållsnivå i förhållande till uppskattat behov 23

2.3.3. Revisionsfråga 4: Uppföljning av underhållskostnader 24

2.3.4. Revisionsfråga 5: Implementering av underhållsplaner 26

2.4. Uppsala Skolfastigheter AB 27

2.4.1. Revisionsfråga 2: Underhållsplaner och bakomliggande underlag 27

2.4.2. Revisionsfråga 3: Underhållsnivå i förhållande till uppskattat behov 33

2.4.3. Revisionsfråga 4: Uppföljning av underhållskostnader 37

2.4.4. Revisionsfråga 5: Implementering av underhållsplaner 39

Sammanfattning

Syftet med granskningen är att bedöma om Uppsala Stadshus AB:s styrelse samt de enskilda bolagsstyrelserna har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av bolagens fastigheter samt VA-anläggningar och ledningsnät.

Efter genomförd granskning bedömer vi att:

- Styrelsen för Uppsala Stadshus AB **delvis har säkerställt** ett ändamålsenligt underhåll av bolagkoncernens fastigheter och VA.
- Styrelsen för Uppsala Vatten och Avfall AB **ej har säkerställt** ett ändamålsenligt underhåll av bolagets VA-anläggningar och ledningsnät.
- Styrelsen för Uppsalahem AB **i allt väsentligt har säkerställt** ett ändamålsenligt underhåll av bolagets fastigheter.
- Styrelsen för Uppsala Skolfastigheter AB **delvis har säkerställt** ett ändamålsenligt underhåll av bolagens fastigheter.

I tabell 1 framgår våra bedömningar per revisionsfråga och bolag.

Tabell 1: Sammanställning av bedömningar per revisionsfråga och granskat bolag.

	Uppsala Stadshus AB	Uppsalahem AB	Uppsala Vatten & Avfall AB	Uppsala Skolfastigheter AB
Rev. fråga 1: Uppsala Stadshus ABs styrning		E/T	E/T	E/T
Rev. fråga 2: Underhållsplaner och bakomliggande underlag	E/T			
Rev. fråga 3: Underhållsnivå i förhållande till uppskattat behov	E/T			
Rev. fråga 4: Uppföljning av underhållskostnader	E/T			
Rev. fråga 5: Implementering av underhållsplaner	E/T			

Rekommendationer

Vi rekommenderar styrelsen för Uppsala Stadshus AB att:

- I sin årliga uppföljning tillse att uppföljning av underhållsbehov genomförs för att säkerställa kontroll över underhållsskulder i dotterbolagen. Detta är även av vikt i perioder av hög tillväxt.
- Genom sitt internkontrollarbete säkerställa att risker kopplade till bolagens arbete med fastighets- och eller VA-underhåll fångas upp och bedöms.
- Undersöka behovet av ökad samordning kring underhållsprocesser i koncernen.

Vi rekommenderar styrelsen för Uppsala Vatten och Avfall AB att:

- Ge bolagets ledning i uppdrag att ta fram en övergripande drift-, underhåll och förnyelseplan (DUF-plan) samt fastställa ett datum för när en sådan plan ska vara framtagen.
- Säkerställa att ändamålsenliga systemstöd för underhållsinformation och underhållsplanering implementeras avseende bolagets samtliga delar.
- Tillse att ett forum för underhållsplanering tillskapas i syfte att öka samordning av underhållsinsatser inom och mellan bolagets avdelningar.
- Tillse att uppföljning av bolagets underhållskostnader blir möjligt genom ändamålsenligt system för dokumentering.

Vi rekommenderar styrelsen för Uppsalahem AB att:

- Försäkra sig om att regelbunden uppföljning av bolagets totala underhållsskuld samt fördelning mellan planerat och avhjälpande underhåll sker till styrelsen.
- Överväga uppföljning av i vilken utsträckning dokumenterad underhållsprocess och investeringsprocess efterföljs exempelvis genom internkontrollplan.

Vi rekommenderar styrelsen för Uppsala Skolfastigheter AB att:

- Säkerställa att inlett arbete med implentera nytt fastighetsförvaltningssystem slutförs, inklusive att i systemet dokumentera bolagets samlade underhållsinformation.
- Säkerställa att underhållsplaner tas fram utifrån dokumenterad underhållsinformation och att dessa omfattar samtliga bolagets fastigheter.
- Se över om debiterad underhållsschablon som del av hyra är tillräcklig för att täcka fastigheternas faktiska underhållsbehov. Denna översyn kan med fördel göras i samråd med Uppsala kommun i egenskap av hyresgäst.

1. Inledning

Bakgrund

I kommunkoncernens balansräkning utgörs en stor del av tillgångsmassans värde av fastigheter. Det är viktigt att kommunkoncernen och respektive bolag har en ändamålsenlig organisation samt rutiner för underhåll av dessa fastigheter både ur ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv. Kommunerna (inkl. kommunkoncernerna) har genomgående under en längre tid inte avsatt tillräckligt med medel för planerat underhåll av sina fastigheter, gator och vägar så att dessa investeringar kan behålla sitt värde.

Uppsala Stadshus AB svarar för aktiv ägarstyrning och strategisk planering inom bolagskoncernen. Uppsala Stadshus AB ska vara en central funktion som möjliggör och skapar förutsättningar för dotterbolagen att fokusera på sina kärnverksamheter. I syfte att uppnå detta ska Uppsala Stadshus AB bl.a. ansvara för att initiera samarbete i samordnings- eller utvecklingsgrupper inom t.ex. fastighetsfrågor.

Lekmannarevisorerna har utifrån sin riskbedömning 2020 funnit det relevant att granska bolagens styrning, interna kontroll och uppföljning av underhållet.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om Uppsala Stadshus AB:s styrelse samt de enskilda bolagsstyrelserna har säkerställt ett ändamålsenligt underhåll av bolagens fastigheter och VA-anläggningar och ledningsnät.

Revisionsfrågor:

1. Säkerställer Uppsala Stadshus AB:s styrelse att underhållsarbetet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt?
2. Utgår respektive styrelse från tillförlitliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov när kostnaderna uppskattas? Finns dokumenterade underhållsplaner på kort och långsikt?
3. Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till verksamheternas egna bedömningar av det egentliga behovet?
4. Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader?
5. Har underhållsplanerna implementerats och görs en löpande uppföljning av verkställighet av underhållsplanerna?

Revisionskriterier

- Kommunallagen 6 kap 6 §
- God ekonomisk hushållning enligt kommunallagen (11 kap)
- Tillämpbara interna regelverk och policy

Avgränsning

Granskningen avgränsas till fastigheter, VA-anläggningar och ledningsnät för följande bolag:

- Uppsala Stadshus AB
- Uppsalahem AB

- Uppsala kommun Skolfastigheter AB
- Uppsala Vatten och Avfall AB

Det görs ingen granskning av redovisningen av underhåll och regler för komponentredovisning.

Metod

Granskningen har genomförts genom studier av styrdokument, underhållsplaner, verksamhetsberättelse etc. samt intervjuer med tjänstepersoner och styrelseledamöter.

Inom ramen för granskningen har följande funktioner intervjuats:

Uppsala Stadshus AB

- VD tillika stadsdirektör i kommunen
- Finanschef

Uppsalahem AB

- Styrelseordförande
- VD
- Ekonomichef
- Förvaltningschef
- Chef fastighetsutveckling

Uppsala Kommun Skolfastigheter AB

- Styrelseordförande
- VD
- Administrativ chef
- Chef fastighetsutveckling
- Fastighetschef

Uppsala Vatten och Avfall AB

- Styrelseordförande
- VD
- Ekonomichef
- Redovisningsansvarig
- Chef teknik/fastighet
- Avdelningschef verksamhetsstöd

Frågor har även stämts av via e-post med avdelningschefer för avdelningarna: Spillvatten, Dricksvatten, VA-nät och Avfall.

Revisionsrapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Uppsala Stadshus AB

2.1.1. Revisionsfråga 1: Uppsala Stadshus AB:s styrning

Säkerställer Uppsala Stadshus AB:s styrelse att underhållsarbetet styrs och samordnas på ett effektivt och tillräckligt sätt?

Iakttagelser

Strategi och planering

Enligt *ägardirektiv* för samtliga bolag ansvarar de helägda bolagen för att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges styrdokument och regleras via beslutad ägarpolicy, bolagsordning och ägardirektiv.

I Uppsala Stadshus AB:s *bolagsordning* anges att föremålet för bolagets verksamhet är att inom Uppsala kommun äga och förvalta aktier i bolag verksamma inom Uppsala kommuns kompetensområde.

Uppsala Stadshus AB ska vidare, enligt ägardirektiv, verkställa kommunfullmäktiges beslut som är av ägarkaraktär och följa upp att dotterbolagen arbetar utifrån de av kommunfullmäktige uppsatta ägardirektiven. Det anges även att Uppsala Stadshus AB ska ansvara för strategisk planering, samordning och avgöra gemensamma frågor för bolagen inom bolagskoncernen.

Ägardirektivet föreskriver att Uppsala Stadshus AB ska bidra till effektivare styrning i bolagskoncernen och tillse löpande ekonomisk kontroll och uppföljning. Uppsala Stadshus AB ska genom denna roll bl.a.:

- Ha löpande dialog med dotterbolagen.
- Initiera samarbete i samordnings- eller utvecklingsgrupper inom t.ex. ekonomi- och fastighetsfrågor.
- Ha löpande bevakning och uppföljning av investeringar och avyttringar.

Det framgår av Uppsala Stadshus AB *affärsplan och budget 2020-2022* att ur bolagskoncernens perspektiv är den långsiktiga strategin delvis att arbeta för en hållbar ekonomi genom att säkerställa den ekonomiska styrningen av större projekt. Dessutom ska Uppsala Stadshus AB bevaka att fastställda rutiner och processer kring investeringar följs.

Affärsplanen ska, enligt *riktlinje för nämndernas och bolagsstyrelsernas verksamhetsplanering och uppföljning samt intern kontroll* (KS, 2016-09-14), gälla för tre år och revideras årligen. I affärsplanen anges att Uppsala Stadshus AB inte har någon egentlig egen operativ verksamhet utan ska följa upp och stötta bolagen i deras arbete med Uppsala kommuns inriktningsmål.

I Uppsala Stadshus AB:s affärsplan och budget 2020-2022 redovisas följande:

- Driftbudget för samtliga bolag för 2020 med plan 2021-2022 i koncernen med tillhörande övergripande bakgrund.

- Investeringsbudget för samtliga bolag i bolagskoncernen 2020 med plan 2021-2022 med tillhörande övergripande bakgrund.
- Inget specifikt kring bolagens underhåll anges.

I och med Uppsala Stadshus AB:s roll och funktion i bolagskoncernen arbetar bolaget, enligt affärsplanen, endast aktivt med fullmäktiges inriktningsmål "Uppsala ska ha en jämställd och hållbar ekonomi".

Samordning inom bolagskoncernen

I intervju framförs att bolagskoncernen de senaste åtta åren gått från att vara decentraliserad till att fokusera mer på samordning. Ett exempel på ökad samordning är månatliga koncernledningsmöten med samtliga bolag där stora och principiella frågor diskuteras. Det har även påbörjats ett arbete med att öka den informella styrningen - utöver det som anges i styrande dokument. Investeringar är ett område för vilket Uppsala Stadshus AB ökat styrning och uppföljning under de senaste åren. Det framgår t.ex. av ägardirektiv att Uppsala Stadshus AB ska hantera ansökningar om igångsättningstillstånd för investeringar över 50 mnkr. Uppsala Stadshus AB har även rätt att inom bolagskoncernen omdisponera den av kommunfullmäktige beslutade investeringsramen för respektive år.

Följande forum för samordning lyfts i intervjuer:

- *Ägardialog med KS-ordförande* där ordföranden i bolagsstyrelser, kommunledningskontoret och bolagsledningar deltar. Möten sker 2 gånger årligen.
- Månatliga *koncernledningsledningsmöten* som leds av VD för Uppsala Stadshus AB tillika kommunens stadsdirektör. Verkställande direktörer för bolagen, kommunens förvaltningsdirektörer samt stabspersonal från kommunledningskontoret. Mötena avhandlar stora och principiella frågor för hela kommunkoncernen.
- *Utvecklingsledningsgrupp stadsbyggnad* där ledningar för Uppsala Stadshus AB, Uppsalahem AB, Uppsala Vatten AB samt kommunens förvaltningar som arbetar med stadsbyggnadsfrågor deltar. Möten avhandlar stora strategiska samhällsbyggnadsfrågor.
- Månatlig *VD-grupp* där bolagskoncernens verkställande direktörer deltar. Möten avhandlar gemensamma frågor men forumet uppges i intervju tappa i betydelse eftersom gemensamma frågor i större utsträckning behandlas under koncernledningsmöten.
- *Ekonomigrupp* där bolagens ekonomichefer deltar. Möten avhandlar gemensamma ekonomiska frågor.

Det framförs dock i intervju att det finns utvecklingspotential avseende samordningen mellan de kommunala bolagen, framförallt på politisk nivå. Det framgår vidare att forum som upprättats (listade ovan) inte generellt behandlar underhållsfrågor.

Uppföljning av ekonomi och måluppfyllelse från dotterbolagen

I ägardirektiv för samtliga bolag framgår vad dotterbolagen ska anmäla till Uppsala Stadshus AB, däribland:

- Pågående och planerade investeringar.
- Månadsrapportering, delårsbokslut, årsbokslut samt bolagsstyrningsrapport.

Bolagsstyrningsrapporten ska bl.a. redogöra för hur bolaget arbetat med uppdrag och andra uppsatta mål.

Uppföljning av verksamhet och ekonomi sker från dotterbolagen till Uppsala Stadshus AB tre gånger per år; per april, delårsbokslut per augusti och årsbokslut i december. Denna uppföljning avrapporteras till såväl Uppsala Stadshus AB:s styrelse som till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Riktlinje för nämndernas och bolagsstyrelsernas verksamhetsplanering och uppföljning samt intern kontroll föreskriver att bolagsstyrelser månatligen ska följa upp verksamhetens resultat.

Enligt genomförda intervjuer sker inte uppföljning till Uppsala Stadshus AB av särskilda indikationer avseende fastighetsunderhåll som exempelvis dotterbolagens underhållsskuld eller fördelning mellan planerat och avhjälpande underhåll. Dessa frågor uppges vara bolagens ansvar. Det påtalas i intervju att det är en utmaning att växa som kommun och samtidigt sköta förvaltningen ändamålsenligt, i synnerhet avseende VA-verksamheten.

I uppföljning per april för bolagskoncernen till Uppsala Stadshus AB framgår följande i redovisningen:

- Prognos för resultat för helåret i förhållande till budget per bolag. Uppsala kommun Skolfastigheter AB prognosticerar ett resultat motsvarande 18 mnkr lägre än budget vilket beror på felbedömning av avskrivning i budget. Uppsala Vatten och Avfall AB prognosticerar ett resultat i stort i linje med budget.
- Uppsalahem ABs högre förväntade resultat med 24 mnkr för året är främst hänförligt till lägre underhålls- och driftkostnader där hyresgäststyrt underhåll pausats under tre månader på grund av rådande smittspridning. Vid sakgranskningen framgår att det är driftkostnader avseende värme som understiger budget medan underhållskostnader prognosticeras bli något högre än budget.
- Prognos för investeringar för helåret i förhållande till budget per bolag samt angiven budget och avvikelse för prognosen föregående år. Uppsalahem AB:s helårsprognos för investeringar var 84,8 mnkr (8,9%) lägre än budget. Avvikelsen förklaras av förskjutningar mellan åren och försenade detaljplaneprocesser. Uppsala Skolfastigheters helårsprognos för investeringar var 51 mnkr (5,7%) lägre än budget. Förklaring anges vara bl.a. förskjuten upphandling och förseningar i projekt. Uppsala Vatten och Avfalls helårsprognos för investeringar var 145 mnkr (38,7%) lägre än budget. Detta beror till viss del enligt redovisning på pågående pandemi men mestadels på förseningar i projekt.
- I prognosen räknar Uppsalahem AB med att verksamheten kommer kunna bedrivas utan restriktioner till följd av rådande pandemi under hösten men det uppskjutna underhållet kommer inte kunna arbetas ikapp under året vilket skapar en underhållsskuld. För att minska smittspridningen under Covid-19-pandemin har vissa underhållsåtgärder behövts skjutas upp där arbete måste ske inne hos hyresgäster. Vid sakgranskning lyfts fram att bolaget ämnar omprioritera resurser från invändigt underhåll till utvändigt underhåll.

I årsredovisning 2019 framgår följande i redovisningen:

- Uppföljning av kommunfullmäktiges ägardirektiv.
- Årets resultat och investeringar samt kort bakgrund till utfall, dock redovisas ej en jämförelse med budget utan endast mot föregående år.

Riskhantering och intern kontroll

I riktlinjer för bolagsstyrning som utgår från ägarpolicyn för Uppsala kommun (KS, 2019-05-08) anges att bolagsstyrelsen ska tillse att bolaget har en god intern kontroll samt fortlöpande håller sig informerad om och utvärderar hur bolagets system för intern kontroll fungerar.

Enligt riktlinje för nämndernas och bolagsstyrelsernas verksamhetsplanering och uppföljning samt interna kontroll framgår att inom ramen för framtagande av affärsplan ska bolag hantera risker som påverkar möjligheter att nå målen och genomföra uppdragen. Vidare framgår kontrollmoment som alltid ska inkluderas i bolagsstyrelsernas internkontrollplaner däribland kontroll av system och rutiner. Uppföljning av internkontrollplan ska genomföras minst en gång årligen. Kommunstyrelsen har upprättat riktlinje för riskhantering (2016-09-14) som mer detaljerat beskriver hur arbetet med riskhantering bör ske.

I internkontrollplan 2020 för Uppsala Stadshus AB finns ett riskområde avseende verksamhetskontroller. Det har identifierats genom risk- och väsentlighetsanalys att risk finns för felaktiga prioriteringar samt otydlighet i ägarstyrningen av de kommunala bolagen. Detta kan enligt riskbeskrivning bl.a. medföra suboptimering av resurser, felaktiga prioriteringar eller att politikens önskemål inte genomförs. Angiven kontrollmetod är att:

- Följa upp beslut i dotterbolagens styrelseprotokoll. Återrapporteras per tertial.
- Att säkerställa att dotterbolagen per tertial rapporterar och analyserar verksamheten mot mål och uppdrag. Återrapportering sker per tertial.
- Att minst en gång genomföra en ägardialog. Återrapportering sker per tertial.

Vi har verifierat att uppföljning av internkontrollplan 2020 skett vid uppföljningsrapport per april 2020. Riskområdet verksamhetskontroller har följts upp för alla tre angivna kontrollmoment. Kontrollmomenten utfördes utan materiell anmärkning enligt redovisning. Det framgår att mot bakgrund av rådande coronapandemi har kommunfullmäktige valt att inte begära in ordinarie rapportering om inriktningsmål per april. Det har genomförts ägardialoger med samtliga bolag under mars 2020.

Underhåll fanns inte med specifikt som risk i Uppsala Stadshus AB riskanalys eller internkontrollplaner för åren 2019 och 2020.

Bedömning: Uppsala Stadshus ABs styrning

Vi bedömer revisionsfrågan **delvis uppfylld.**

Bedömningen grundas i huvudsak på följande iakttagelser:

- Vår bedömning är att Uppsala Stadshus AB, i egenskap av moderbolag, har implementerat processer för att på ett generellt plan tillse styrning och uppföljning. Vi anser att det är tydligt i styrande dokument vilken uppföljning dotterbolagen är ålagda att redovisa. Därtill har Uppsala Stadshus AB implementerat en rad forum för ökad samordning inom koncernen där gemensamma frågor diskuteras.
- Vi ser dock att samordningen och uppföljningen kring underhåll specifikt skulle kunna förbättras. Med tanke på bolagskoncernens stora underhållspliktiga bestånd uppgår underhållskostnader och underhållsrelaterade investeringar till väsentliga belopp för de dotterbolag vi har granskat. Vi har dessutom i vissa av de granskade bolagen identifierat avvikelser

i befintliga underhållsprocesser. Det finns därtill skillnader i hur underhållsarbetet bedrivs i de olika bolagen.

2.2. Uppsalahem AB

Enligt bolagsordning ska Uppsalahem AB:

1. Direkt eller indirekt förvärva, äga, förvalta, förädla och sälja fastigheter och tomträtter.
2. Bygga bostäder och därtill hörande kollektiva anordningar samt även lokaler, i de fall lokalerna utgör en mindre del av dessa fastigheter, som används för kommunal verksamhet eller är kommersiella lokaler som har ett tydligt samband med den övriga verksamheten.

Bolaget ska vidare enligt ägardirektiv bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer och i allmännyttigt syfte. Det allmännyttiga syftet ska säkerställas genom att främja bostadsförsörjningen i kommunen samt genom att erbjuda hyresgästerna möjligheter till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

Uppsalahem AB förvaltar fastigheter uppgående till ett värde om cirka 25 miljarder. Fastighetsbeståndet har tillkommit från år 1940-talet och framåt. Beståndet beskrivs i intervju ha vuxit successivt över decennierna, med undantag för 1990-talet.

2.2.1. Revisionsfråga 2: Underhållsplaner och bakomliggande underlag

Utgår respektive styrelse från tillförlitliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov när kostnaderna uppskattas? Finns dokumenterade underhållsplaner på kort och långsikt?

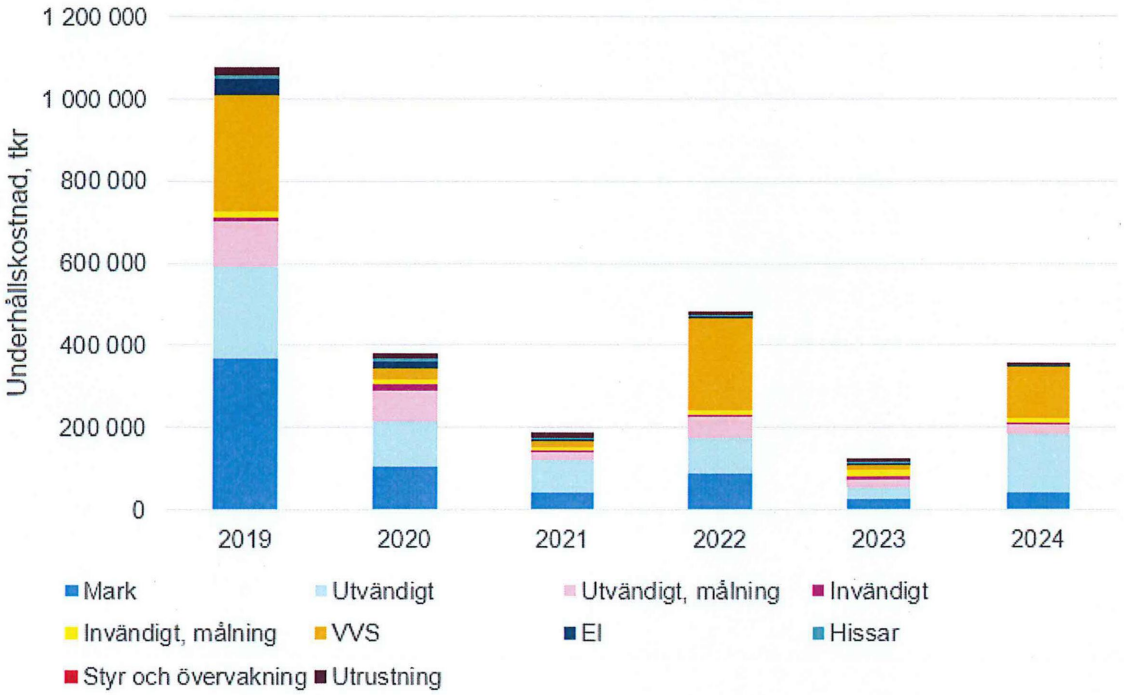
Iakttagelser

Uppsalahem AB använder sig av fastighetssystemet Xpand som stöd för att upprätta underhållsplaner.

Statusinventeringar och övriga underlag till underhållsplan

År 2016 initierades en inventering av hela bolagets fastighetsbestånd. Inventeringen pågick under åren 2016–2019 och utfördes av externa konsulter. De underhållsplaner som arbetet mynnade ut i beskrev det teoretiska underhållsbehovet. Det teoretiska underhållsbehovet uppskattades till en kostnad överstigande 1 miljard kr för år 2019 för att därefter årligen variera mellan drygt 100 mnkr och c: a 500 mnkr under åren 2020 till och med 2024. Uppskattningen innehöll dock endast utbyte av byggdelar och inte förädlingar som t.ex. värmeåtervinning. Detta illustreras i diagram 1 nedan.

Diagram 1: Teoretiskt underhållsbehov från 2019 för åren 2019-2024 (tkr).



Bolaget har sedan dess arbetat löpande med att omforma underhållsplanerna med syfte att dessa i allt högre utsträckning ska motsvara det faktiska underhållsbehovet av fastighetsbeståndet.

Processen för underhållsplanering

Vi har tagit del av en processkarta som bl.a. visar hur underhåll ska planeras. Följande delar ingår i processkartan för underhållsplanering:

- Att rapportera utfört underhåll: Dokumentera underhållsstatus vid nybyggnation, ombyggnation och underhåll. Projektledare ansvarig.
- Att utföra statusbesiktning: Att ta fram årsplan för underhållsbesiktning och genomföra statusbesiktning. Underhållsplanerare ansvarig.
- Att uppdatera underhållsplan i system. Underhållsplanerare ansvarig.
- Att sammanställa totala underhållsbehovet. Underhållsplanerare ansvarig.
- Att paketera åtgärder och ta fram flerårsplan. Underhållschef ansvarig för att förankra årsplan och flerårsöversikt i organisationen. VD ansvarig för att besluta om förslag till budget. Styrelse ansvarig för att besluta om budget.

Vi har tagit emot ett flertal rutiner och mallar för underhållsprocessen, däribland:

- *Rutin- Rapportera utfört underhåll:* Rutin beskriver vilket ansvar projektledare respektive förvaltare har för att rapportera utfört underhåll. Det anges även vilka uppgifter som behöver redovisas för att underhållsplan ska kunna uppdateras.
- *Checklista- Urvalskriterier för prioritering av underhållsprojekt och utredningar*

- *Mall- Årlig plan och uppföljning statusbesiktningar*: Excel-fil som används för att checka av besiktningar som gjorts för olika områden.
- *Mall- Rapporter utförda åtgärder till underhållsplanen*
- *Mall – BP3. Investeringskalkyl RENOVERING:* Omfattande kalkylmall för investeringar inför beslut om genomförande.

Av genomförda intervjuer framgår att underhåll per kvm generellt är nyckeltalet som används som utgångspunkt för kostnadsbedömningar av underhåll. Det uppges att bolaget som underlag till underhållsbehov även använder sig av benchmarking från MSCI (Morgan Stanley Capital International). Dessutom förs dialog med motsvarande bolag i andra svenska kommuner.

Enligt intervjuer pågår ett arbete med att revidera bolagets renoveringsmodell. Tidigare genomfördes i stor utsträckning totalrenoveringar med mer omfattande hyreshöjningar som följd. Den nya modellen bygger på att arbeta med olika nivåer av renoveringar samt tillval för att identifiera vilka insatser som behöver göras omgående och vilka som kan vänta. Detta arbete uppges vara välförankrat i styrelsen.

Avseende lägenhetsunderhåll framförs i intervjuer att underhåll som hamnar i resultaträkning motsvarar 50 mnkr årligen varav 30 mnkr är beställt av hyresgäst. Årlig underhållsrabatt (som ej belastar hyresavi) motsvarar 8–10 mnkr. Det finns ett tillvalssystem för hyresgästen och populära tilläggstjänster är säkerhetsdörrar och parkettgolv. Det pågår ett arbete med att utveckla tillvalssystemet.

Det uppges i intervjuer att lägenheter som bolaget förvaltar för socialt utsatta inte påverkar underhållsbehovet i stort. Detta bestånd motsvarar c: a 10 % av totalt fastighetsbestånd.

Dokumenterade underhållsplaner

Ambitionen är enligt intervjuer att ha en underhållsplan för bolaget som omfattar tre år. Under hösten varje år sammanställs underhållsbehovet genom en process med bolagets ledning och underhållsenheten.

Vi har tagit del av underhållsplan för åren 2021 till 2023 på fastighetsområdesnivå. Underhållsplanen innehåller angivelse om projektledare (ifall utsedd) och projektnamn. Budget 2021 är uppdelat på aktiverbart och kostnadsfört. Av underhållsplanen framgår att budget för 2021 är 306 mnkr, för 2022 är 287 mnkr och för 2023 är 55 mnkr. Totalt uppgår budget för underhåll till 648 mnkr för de tre åren.

Vi har även tagit del av en 10-årig investeringsbudget för Uppsalahem AB på fastighetsnivå. Investeringssumman för renovering/underhåll för åren 2021–2030 har beräknats till 4 424 mnkr varav 1 360 mnkr för åren 2021–2023.

Bedömning: Underhållsplaner och bakomliggande underlag

Vi bedömer revisionsfrågan **uppfylld.**

Bedömningen grundas i huvudsak på följande iakttagelser:

- Det finns en underhållsplan för tre år framåt samt investeringsplaner på tre respektive 10 år.

- Uppsalahem AB har genomfört en teoretisk inventering över för hela fastighetsbeståndet som slutfördes 2019 som har legat till grund för planeringen av underhållsarbetet de kommande åren.
- Vår uppfattning är att underhållsprocessen och investeringsprocessen är väldokumenterad och ger ett ändamålsenligt underlag för att kunna planera och följa upp nödvändiga underhålls- och reinvesteringsåtgärder för fastighetsbeståndet.

2.2.2. *Revisionsfråga 3: Underhållsnivå i förhållande till uppskattat behov*

Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till verksamheternas egna bedömningar av det egentliga behovet?

Iakttagelser

Underhållsskuld och utfall i förhållande till budget av underhåll och renoveringar

Den teoretiska underhållsskulden uppskattas 2020 till c: a 1 miljard kr enligt intervjuer. I intervju betonas dock att beståndet inte är i dåligt skick. Det beskrivs i intervju att underhållstakten har ökat de senaste åren och att det finns ett stort behov av underhåll. Samtidigt uppges att man inom bolaget har kontroll över underhållsbehovet och att besiktning över hela beståndet genomförts.

Vissa av de intervjuade menar att underhållstakten skulle behöva öka givet behovet. Samtidigt framförs att bolagets uppdrag att beakta allmänintresse har medfört att bolaget i samband med underhåll noggrant behöver analysera nödvändiga åtgärder som ett led i att undvika kraftiga hyreshöjningar (vilket beskrivits under revisionsfråga 2).

Tabell 2: Utfall för resultatförd respektive balansfört utfall av fastighetsunderhåll och renoveringar.

	2017	2018	2019
Budget resultatfört fastighetsunderhåll, mnkr	121	139	139
Utfall resultatfört fastighetsunderhåll, mnkr	140	138	156
Budget balansfört renovering/fastighetsunderhåll, mnkr (brutto)	172,7	203	350,7
varav förvaltningsinvesteringar, ram	116,3	106,2	147,8
Utfall balansfört renovering/ fastighetsunderhåll, mnkr (brutto)	89,7	128,8	270,9

I tabell 2 framgår budget och utfall för resultatfört respektive balansfört fastighetsunderhåll/renoveringar för åren 2017–2019. För resultatfört fastighetsunderhåll har budget ökat med 14,9 procent från år 2017 till 2019 medan utfallet har ökat med 11,4 procent. Gällande balansfört fastighetsunderhåll/renoveringar har budget ökat med 203 procent mellan år 2017 och 2019. Utfall för samma period har ökat med 302 procent men vi noterar att utfallet var 77 procent av budget för år 2019 även om utfall i förhållande till budget är betydligt högre än för år 2017.

Det uppges ha skett en dialog med Uppsala Stadshus AB kring att ökad prioritering bör ges till förvaltning i förhållande till nyproduktion. I förhållande till för några år sedan är budgetanslag för underhåll högre.

För året beskrivs svårigheter med att genomföra underhåll inne i lägenheter, detta på grund av rådande Covid-19-pandemi,

Planerat respektive avhjälpande underhåll

I Uppsalahem AB:s Budget 2020 samt plan 2021–2022 anges budget för underhållskostnader till 141 mnkr för år 2020. Budget balansfört renovering/fastighetsunderhåll (brutto) för år 2020 anges till 405 mnkr varav 163 mnkr är förvaltningsinvesteringar, ram (underhållsåtgärder i förvaltningsbeståndet).

Rörande balansen mellan planerat och felavhjälpande underhåll uppges i intervjuer att det felavhjälpande underhållet har ökat de senaste åren. Samtidigt framförs att en större mängd skador på fastigheter inte nödvändigtvis behöver vara en konsekvens av otillräckligt planerat underhåll, utan att det även beror på ökad skadegörelse.

Uppsalahem AB kan följa upp underhållskostnader genom ekonomisystemet uppdelat för både felavhjälpande åtgärder och planerade renoverings och underhållsinsatser.

I tabell 3 framgår att andelen felavhjälpande underhåll har ökat som andel av totalt underhåll, ökningen uppgår till 3,8 procentenheter[1] mellan år 2017 och 2019. Ifall reparationskostnader exkluderas från felavhjälpande underhåll har det felavhjälpande underhållet under samma period ökat med en marginellt lägre andel av totalt underhåll, motsvarande 3,1 procentenheter. Utan reparationskostnader är det felavhjälpande underhållet dock på en betydligt lägre nivå. För år 2019 29,4 procent att jämföra med andelen inklusive dessa kostnader som år 2019 är 49,9 procent.

Tabell 3: Resultatfört utfall av underhållskostnader uppdelat på planerat och felavhjälpande underhåll, 2017–2019.

	2017	2018	2019
Andel felavhjälpande underhållskostnader av totala underhållskostnader, procent	46,1%	47,3%	49,9%

Bedömning: Underhållsnivå i förhållande till uppskattat behov

Vi bedömer revisionsfrågan **delvis uppfylld.**

Bedömningen grundas i huvudsak på följande iakttagelser:

- Kostnader för det felavhjälpande underhållet har ökat som andel av totalt resultatfört fastighetsunderhåll de senaste åren. Detta indikerar att det finns ett behov av ökat planerat underhåll. Vi menar samtidigt att nuvarande felavhjälpande underhåll (exkluderat reparationer) i relation till planerat underhåll indikerar en mer balanserad nivå som andel av det totala underhållet. I intervju lyfts även ökad skadegörelse som en ytterligare bidragande faktor till ökat felavhjälpande underhåll.
- Budget för balansfört fastighetsunderhåll/renovering har ökat väsentligt de senaste åren. Dock släpar utfallet efter, för 2019 var utfallet 77 procent av budget, även om vi noterar att denna andel ökat sedan 2017.

[1] Analysen av planerat respektive felavhjälpande underhåll inkluderar reparationskostnader.

2.2.3. *Revisionsfråga 4: Uppföljning av underhållskostnader*

Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader?

Iakttagelser

Budget och affärsplan

Enligt intervjuer fattar Uppsalahem AB:s styrelse inte beslut om underhållsplan. Det uppges dock att underhållsplanen är ett av underlagen till affärsplansprocessen inför kommande år i vilken styrelsen deltar. Det framförs att underhållsplanen fastställs utifrån diskussion med styrelsen om prioriteringar.

Enligt intervjuer finns inte en fastställd nivå för hur stor andel reinvesteringar ska ha av totalt investeringsanslag. Det framförs att bolagsledningen ansvarar för prioriteringen av underhållsinsatser.

Styrelsen beslutar om treårig investeringsbudget (inklusive reinvesteringar) men inte den 10-åriga enligt intervju. Bägge investeringsbudgetarna uppges revideras årligen. Styrelsen beslutar om alla underhållsinvesteringar över 10 mnkr. Investeringar över 50 mnkr ska Uppsala Stadshus AB fatta beslut om.

Av Budget 2020 samt plan 2021–2022 för Uppsalahem AB framgår:

- Budget 2020 och plan 2021–2022 för underhållskostnader i resultaträkning i relation till budget och prognos 2 för 2019.
- Redovisning för antaganden för plan för underhållskostnader för 2021–2022 görs vilket inkluderar kostnadsökning per år för underhåll (2 procent), underhållskostnad för nyproduktion (100 kr/kvm) och ökning av intäkter vid renovering (400 kr/kvm).
- Ett likvärdigt belopp som för underhållskostnader i resultaträkning har reserverats i investeringsbudget för underhållsåtgärder i förvaltningsbeståndet (ej större projekt).
- Kommentar till budget 2020 jämfört med prognos 2 2019. Det anges att förklaringen till lägre underhållskostnader i budget 2020 grundar sig i att kostnader för skador samt övrigt underhåll bedömdes bli lägre än 2019.
- Investeringsbudget för 2020 och plan för 2021–2022.
- Förklaringar till investeringsbudget redovisas kortfattat. Det framgår att ett stort antal investeringsprojekt är på gång som bedöms vara svåra att bedöma starttid för och som därför inte inkluderats i budget 2020 samt plan 2021–2022.
- Specifikation på projektnivå görs för de större renoveringar som ingår i investeringsbudget.
- I bilaga finns budget för underhållskostnader uppdelat i fyra olika segment för 2020 jämfört med prognos 2 2019 och utfall 2016–2019. Det framgår att för budget 2020 står fastighetsunderhåll utanför lägenheterna (54,2 mnkr) för den största andelen följt av lägenhetsunderhåll (47,9 mnkr).
- I samma bilaga anges även genomsnittlig kr/kvm för underhållskostnader för 2020 jämfört med prognos 2 2019 och utfall 2016–2019.
- Planerat respektive avhjälpande underhåll redovisas inte separat.

I affärsplan 2020–2022 för Uppsalahem AB framgår:

- Att Uppsalahem AB under åren framöver kommer att fortsätta att fokusera på underhåll och renoveringar. Det framgår att bolaget "växlar upp" sin kapacitet för att kombinera detta med nybyggnation.
- Bolagsmålen är kopplade till kommunens inriktningsmål.
- Under bolagsmålet "Uppsalahem AB har en hållbar ekonomi" inkluderas målsättning som avser att öka takten på underhållet. Under samma bolagsmål finns en målsättning om att ha kvalitativa beslutsunderlag och god ekonomisk kontroll och uppföljning av investeringsprojekt. Till bolagsmålet finns även ett antal indikatorer knutna däribland mål om att prognossäkerheten ska vara över 95 procent (syftar på resultat före finansnetto och investeringar jämfört med budget).
- Under bolagsmål "Uppsalahem AB bidrar till ett hållbart samhällsbyggande" finns ett angivet utvecklingsmål att säkerställa underhållsplanen och energieffektiviseringsplanen.

Uppföljning

Ordinarie uppföljning till styrelsen avseende underhållskostnader sker till styrelsen varje tertial. Det uppges i intervju att det även sker uppföljning till styrelsen om underhåll vid behov, där den löpande uppföljningen ofta avser större pågående projekt. Vidare framförs under intervjuer att styrelsen vanligtvis även får ekonomisk uppföljning i skriftlig och muntlig form genom månadsrapporter vid sex tillfällen under året. Denna uppföljning uppges inkludera utfall för underhållskostnader på övergripande nivå Därtill framförs i intervju att styrelseordförande historiskt haft en löpande informell dialog med VD som ofta berör bolagets underhåll, både regelbundet inför styrelsemöten och löpande.

Enligt intervjuer förs diskussioner kring kostnad för felavhjälpande underhåll i förhållande till total kostnad för underhåll samt nyckeltal på bolagsledningsnivå men i dagsläget inte med styrelsen.

Av delårsrapporter per april och per augusti 2020 framgår:

- Utfall och prognos för underhållskostnader i resultaträkning januari-april 2020 i förhållande till budget för perioden, budget för helår 2020 samt utfall januari-april 2019 och helår 2019.
- Kommentar till utfall och kommentar till prognos i resultaträkning för januari-april. Underhållskostnader bedöms bli lägre än budget på grund av Corona-epidemin.
- Utfall januari-april 2020 och prognos för helåret för enskilda större investeringar varav vissa är renoveringar. I delårsrapport per april redovisas även en rad andra variabler för dessa investeringar däribland produktionskalkyl kr/kvm samt förklaringar till förändringar i totalkalkyl för respektive.
- Antal renoverade lägenheter under 2020 uppdelat på byggstartade, pågående och inflyttade.
- I bilaga finns en prognos för underhållskostnader uppdelat på samma fyra segment som i budget 2020. I samma bilaga anges även prognos för genomsnittlig kr/kvm för underhållskostnader för 2020 jämfört med prognos 2 2019 och utfall 2016–2019.
- Bolagsmålen följs inte upp. Uppföljning sker istället i separat ärende som avser uppföljning av affärsplanen vilket sker på samma styrelsemöte som delårsredovisning sker.

Av årsredovisning 2019 framgår:

- Utfall för underhållskostnader i resultaträkning för 2019 jämfört med 2018 och budget 2019.

- Utfall av renoveringsinvesteringar för 2019 jämfört med budget 2019.
- Storleksuppdelning av typer av underhållskostnader. Framgår att projektunderhåll är största delen motsvarande 41 procent följt av bostadsunderhåll motsvarande 36 procent av underhållskostnader.
- Underhållsplaner för samtliga bostadsområden har tagits fram för planering av underhålls-arbetet och uppskattning av underhållskostnader.
- Totalt beräknas 6 000 lägenheter vara i behov av renovering de kommande 15 åren.
- Utfall genomsnittlig kr/kvm för underhållskostnader för 2019 jämfört med åren 2015–2019. Dock inte en uppföljning mot budgeterad nivå 2019.
- Bolagsmålen följs upp.

I intervju framförs divergerande uppgifter om diskussion med styrelsen kring den teoretiska underhållsskulden som togs fram till 2019. Vissa av de intervjuade menar att resultatet av statusinventeringen för det totala beståndet 2016–2019 inte har delgetts styrelsen medan andra menar att detta har redovisats till bolagsstyrelsen. Det uppges generellt finnas utrymme för mer utförlig rapportering om det planerade underhållet till styrelsen.

Bedömning: Uppföljning av underhållskostnader

Vi bedömer revisionsfrågan **delvis uppfylld.**

Bedömningen grundas i huvudsak på följande iakttagelser:

- Bolagsstyrelsen tar beslut om budget för nästkommande år och plan för de två efterföljande åren. I budgeten redovisas underhållskostnader övergripande för tre år samt uppdelat i olika underhållsområden och kr/kvm för underhållsarbeten. Dessutom redovisas investeringar avseende större renoveringar på projektnivå.
- Bolagets affärsplan inkluderar målsättningar kopplade till kommunens inriktningsmål.
- Överlag anser vi att styrelsen får ta del av en ändamålsenlig uppföljning av underhålls-kostnader. De två huvudsakliga undantagen är fördelningen mellan det planerade underhållet och det felavhjälpande underhållet samt det totala underhållsbehovet på medellång och lång sikt.

2.2.4. Revisionsfråga 5: Implementering av underhållsplaner

Har underhållsplanerna implementerats och görs en löpande uppföljning av verkställighet av underhållsplanerna?

Iakttagelser

I intervju uppges att Uppsalahem AB mestadels arbetar utifrån upprättade riktlinjer och rutiner avseende underhållsprocessen. Vi har under revisionsfråga 2 för bolaget redogjort för Uppsalahem ABs underhållsprocess. Processkartor och dokumenterade rutiner anger vilket ansvar respektive tjänstefunktion har för att säkerställa att t.ex. att utförda åtgärder rapporteras in, utföra statusbesiktningar och att leverans sker i tid. Det finns även upprättade mallar för att säkerställa uppföljning i processen t.ex. *"Mall- Årlig plan och uppföljning statusbesiktningar".*

Enligt processkartor görs revidering av underhållsplan, kortsiktig investeringsplan och långsiktig

investeringsplan årligen.

Vi har tidigare konstaterat att bolaget i sin affärsplan 2020–2022 har upprättat målsättning-ar/strategier/utvecklingsprojekt med bäring på underhållsprocessen för att uppnå sina bolagsmål.

Uppsalahem AB har dessutom genomfört en organisationsförändring med en ny enhet som syftar till att samordna allt underhållsarbete inom bolaget för att ytterligare öka tydligheten och styrningen av process.

Riskhantering och intern kontroll

Riktlinje för nämndernas och bolagsstyrelsernas verksamhetsplanering och uppföljning samt intern kontroll stipulerar att riskhantering och internkontroll ska införlivas i processen med att ta fram nästkommande års affärsplan. Uppsalahem AB har i enlighet med dessa riktlinjer genomfört en riskanalys och inkluderat internkontrollplan i affärsplan 2020–2022.

Uppsalahem AB:s riskanalys utgår från konsekvens- och sannolikhetsbedömning (1-4 skala för både konsekvens och sannolikhet som multipliceras för att bedöma riskstrategi). I analysen ska det även bedömas om risken har en miljökonsekvens. Därefter anges riskstrategi (undvika risk, acceptera risk, riskreducering och risköverföring), riskåtgärd, var risken ska behandlas (internkontrollplan, affärsplan eller verksamhetsplan) och ansvarig för åtgärd. Samtliga risker identifierade i riskanalysen för 2020 behandlades i internkontrollplanen.

Det finns ingen angiven risk som direkt kan kopplas till Uppsalahem AB:s implementering och uppföljning av underhållsplaner. Däremot har vi i Uppsalahem AB:s internkontrollplan för 2020 identifierat fem risker som kostnader för fastighetsunderhåll/ utgifter för reinvesteringar omfattas av:

- Bränder uppstår medvetet eller omedvetet i Uppsalahem AB:s byggnader.
- Att behålla och rekrytera kompetenta medarbetare är en förutsättning för att Uppsalahem AB ska kunna genomföra sitt uppdrag.
- Felaktig ekonomisk redovisning vilken får till följd att bolagets finansiella ställning ej redovisas på ett korrekt sätt.
- Ökade byggkostnader och ökad användning av hyresgäststyrt lägenhetsunderhåll (HLU) etc. kan ge försämrad avkastning, vilket riskerar att minska bolagets lönsamhet samt tränga ut andra åtgärder, såsom energiåtgärder, innovativa system mm.
- I upphandlingar ställs olika typer av krav på leverantörer. Bolaget behöver säkerställa att dessa efterlevs, både gentemot ägare, hyresgäster och andra intressenter.

För samtliga risker i internkontrollplanen anges kontrollområde, kontrollmoment, kontrollmetod, ansvarig för kontroll och tidpunkt rapportering till styrelsen.

Bedömning: Implementering av underhållskostnader

Vi bedömer revisionsfrågan **uppfylld.**

Bedömningen grundas i huvudsak på följande iakttagelser:

- Vi menar att det finns en väldokumenterad process för att säkerställa implementering och uppföljning av underhållsplaner. Ansvarsroller är tydligt definierade och det finns rutiner och mallar för olika delprocesser.

- Underhållsplaner och investeringsplaner följs upp årligen.
- Uppsalahem AB har även upprättat målsättningar samt identifierat risker med bäring på underhållsprocessen.
- Vi noterar dock att bolaget inte följt upp, t.ex. inom ramen för internkontrollen, i vilken utsträckning dokumenterade processer och rutiner följs i underhållsarbetet.

2.3. Uppsala Vatten och Avfall AB

Uppsala Vatten och Avfall AB ansvarar för nybyggnation samt för att förvalta Uppsala kommuns allmänna anläggningar för dagvatten, dricksvatten och spillvatten, det allmänna ledningsnätet för VA samt kommunens avfallsanläggningar och biogasanläggningar. I bolagets förvaltningsansvar ingår drift och underhåll av anläggningen.

2.3.1. Revisionsfråga 2: Underhållsplaner och bakomliggande underlag

Utgår respektive styrelse från tillförlitliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov när kostnaderna uppskattas? Finns dokumenterade underhållsplaner på kort och långsikt?

Iakttagelser

Bolaget saknar en samlad drift-, underhålls- och förnyelseplan (s.k. DUF-plan). Bolagets styrelse beslutar heller inte överlag om underhållsfrågor eller tar del av underlag relaterade till underhållsplanering. Vidare saknas bolagsövergripande styrande eller stödjande dokument för underhållsplanering eller underhållsarbete. Inget bolagsövergripande forum finns för diskussion om och samordning kring underhållsfrågor. Överlag beskrivs i intervju att underhållsfrågor under flera års tid inte har varit prioriterade inom bolagets styrelse eller från Uppsala kommunens sida. Detta eftersom Uppsala kommun har varit i och framåt fortsatt planeras att vara i en tillväxtprocess. Resurser och fokus beskrivs ha styrts mot aktiviteter för att möjliggöra exploatering och detaljplaner inom kommunen. Förvaltning av befintligt anläggningsbestånd beskrivs i relation till detta inte ha varit lika prioriterat.

Av erhållna underlag samt intervjuer framgår att ett arbete i syfte att tillse en större samordning, systematisering och standardisering av bolagets underhållsarbete och underhållsplanering initierades under år 2018, inför framtagandet av affärsplanen för 2019. Bland annat har vi inom ramen för granskningen tagit del av PowerPoint-presentationerna *Förslag till underhållsstrategi* och *Nästa steg bolagsgemensam underhållsstrategi*. I dokumenten anges mål för bolagets underhållsarbete och anläggningsförvaltning, förslag på relevanta nyckeltal att följa upp och en övergripande struktur för att tillse:

- Att bolagets underhållsarbete och anläggningsförvaltning ska bedrivas i enlighet med ISO 55 000 och tillhörande tillämpningar.
- Att det förebyggande underhållet ska öka i förhållande till akut underhåll.

I intervju beskrivs att detta arbete inleddes under 2019 men att arbetet avbröts innan det kunde slutföras. Detta dels på grund av personalbrist dels utifrån att politisk prioritet för bolaget bedömdes ligga på att möjliggöra Uppsala kommuns befolkningstillväxt genom planering och nybyggnation av framförallt kommunens ledningsnät. Vidare beskrivs i intervju att bolagets ledning bedömt att effektiv systematisering och planering av bolagets underhållsarbete inte kan åstadkommas utan att ytterligare centrala processer, t.ex. investeringsprocessen hanteras. I bolaget Affärsplan och budget 2020–2022 anges i relation till detta att ett av bolagets långsiktiga mål är att verka för ett

bolagsgemensamt fokus på systematiska och dokumenterade arbetssätt. Detta ska i sin tur medföra att bolaget går från avhjälpande till förebyggande underhåll. Ett konkret steg i riktning mot större samordning och systematik är att VD genom verkställighetsbeslut 2020-06-08 beslutade om objektägare verksamhet och objektägare IT samt beslut att utse informationsägare och ansvar för registervård för underhållssystemet IDUS. Vid sakgranskning framkommer att beslut om tillhörande förvaltningsmodell och förvaltningsobjekt IDUS togs 2020-09-21. IDUS är bolagets förvaltnings- och underhållssystem och det beskrivs i intervju att besluten innebar att det IDUS ska vara det systemverktyg i vilket underhållsinformation dokumenteras och delas inom bolaget samt genom vilket samordning av underhållsplanering och underhållsåtgärder sker. Vid tid för granskning beskrivs att ett arbete är igångsatt för att tillse att dokumentation av underhållsinformation som idag endast finns lokalt inom bolagets olika avdelningar och sektioner görs i IDUS. Ingen fast tidsgräns för när detta arbete ska vara färdigt har fastställts.

Vid sakgranskning framkommer att IDUS inte är tillämpbart rakt av för avdelningen VA-Näts anläggningar. Avdelningen lägger idag in information om avvikelser kopplat till sina anläggningar i systemet GeoSecma. Det går att lägga in data från systemet i IDUS men arbetet beskrivs omfattande.

Bolaget har utifrån uppdrag av kommunfullmäktige 2018-04-23 lett ett arbete för att ta fram en VA-plan för Uppsala kommun. Planen består av fyra delar, varav tre har hanterats av bolaget och dess bolagsstyrelse:

- VA-planens Riktlinjer för VA-planering
- VA-planens Plan för allmänna VA-anläggningen
- VA-planens Handlingsplan för VA-utbyggnad inklusive VA-utbyggnadsplan

Samtliga dokument har varit föremål för behandling i bolaget styrelse 2020-09-24 § 78-80. Plan för allmänna VA-anläggningar antogs av bolagsstyrelsen (§ 79) medan bolagsstyrelsen föreslog kommunstyrelsen att anta riktlinjerna (§ 78). Avseende handlingsplanen (§ 80) beslutade bolagsstyrelsen att föreslå kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige besluta att anta den samt att ge Uppsala Vatten och Avfall AB ansvar för att forma en kommunövergripande VA-planegrupp.

De tre dokumenten som gemensamt utgör VA-planen beskriver viktiga aktiviteter för utbyggnad av Uppsala kommuns ledningsnät samt för att tillse förbättrad kapacitet och leverans av befintligt ledningsnät och anläggningar.

Som del av målområdet ekonomisk utveckling i bolagets Affärsplan och budget 2020–2022 anges vidare aktiviteten: "Kartläggning av VA-kollektivets underhållsskuld. Kartläggning av bolagets underhållskostnader på ett systematiskt och strukturerat sätt, så att avhjälpande underhåll och förebyggande underhåll kan följas upp och FU/AU gradvis öka.". En kartläggning av VA-kollektivets underhållsskuld utifrån detta uppdrag har ännu ej genomförts.

Underhållsarbete och underhållsplanering avdelningsnivå

Av intervjuer framgår att bolagets underhållsarbete utifrån gällande system är decentraliserat. Varje avdelning svarar för underhållsplanering och för att tillse att underhållsarbete utförs på de anläggningar avdelningen svarar för i egenskap av anläggningsägare. Huvuddelen av bolagets tillgångar avser bolagets VA-anläggningar. Dessa återfinns inom avdelningarna VA-nät, spillvatten och dagvatten. VA-ledningsnätet är den enskilt största anläggningsdelen i bolaget. Totalt uppgår bolagets anläggningstillgångar per 2019-12-31 till 2 758 939 tkr. Av dessa utgjordes 482 328 tkr av fastigheter/mark/markanläggningar och mark medan 1 749 598 tkr utgjordes av markinventarier,

ledningsnät/anordningar. Dessa avdelningar är tillsammans anläggningsägare till huvuddelen av bolagets samlade anläggningstillgångar.

För att få en bild av hur underhållsplanering och underhållsarbete bedrivs har vi inom ramen för granskningen skickat ut ett frågeformulär till avdelningscheferna för avdelningarna Spillvatten, Dricksvatten, Avfall och VA-nät. Av erhållna svar framgår att underhållsarbetet ser olika ut inom bolagets olika avdelningar och tillika olika verksamhetsområden. Inte för någon avdelning finns en fullständig drift-, underhålls- och förnyelseplan omfattande hela avdelningens anläggningsbestånd och som bygger på en fullständig inventering av avdelningens anläggningar. Avdelningarna har i varierande grad genomfört statusbedömningar och/eller tagit fram underhållsplaner avseende samtliga eller delar av sina anläggningar.

Avfallsavdelningen anger att varken omfattande statusbedömningar eller underhållsplaner har genomförts eller tagits fram.

VA-nätavdelningen genomförde år 2014 en analys av sitt ledningsnät vilken sammanfattats i *Rapport - Förnyelse- och åtgärdsplan för ledningsnät Uppsala Vatten 2014*. Av rapporten framgår avdelningens plan för underhållsarbete framåt genom en så kallad förnyelseplan. Förnyelseplanen utgår framförallt från uppgifter om VA-ledningsnätets ålder och vilket material det är gjort av. Arbetet utifrån förnyelseplanen är indelat i tre nivåer:

- Strategisk nivå, 10–50 års sikt (omläggningstakt, samt större kända investeringsbehov)
- Taktisk nivå, 3–5 år sikt (Nulägesanalysen, peka ut riktning/fokus för de kommande årens förnyelse)
- Operativ nivå, 1–3 års sikt (löpande arbetet med att ta fram och utreda specifika objekt)

Avdelningen har inte tagit fram en plan för inventering av hela sitt VA-ledningsnät. I intervju hänvisas till att VA-nätet i huvudsak ligger under mark och att särskilt vattenledningar är svåra att undersöka systematiskt då de är trycksatta. Dagvatten- och spillvattenledningar undersöks genom filmning. Undersökningar görs utifrån indikationer från dokumenterade driftstörningar eller läckage i avdelningens ledningsnätdatabas. Ingen plan finns ännu framtagen för en fullständig inventering av befintligt ledningsnät. Vid sakgranskning beskriver verksamheten att en fullständig inventering av VA-nätet inte bedöms vara möjlig att genomföra utifrån att VA-nattavdelningens anläggningar är svåråtkomliga.

Avdelningen har i *Rapport - Förnyelse- och åtgärdsplan för ledningsnät Uppsala Vatten 2014* bedömt behovet av förnyelse för sitt ledningsnät fram till år 2100 utifrån branschorganisationen Svenskt Vattens föreslagna modell och tillgänglig data avseende ledningsnätets ålder och material. Bedömningen anger en årlig sträcka för förnyelse vilket omräknas till en uppskattad årlig kostnad. Analysen av behov av förnyelse har gjorts per decennium och i rapporten anges förnyelsebehov för decennierna fram till 2050. Bedömd kostnad för aktuell förnyelsetakt (0,5 procent per år) har bedömts till cirka 50 mnkr. En årlig kostnad om 50 mnkr för förnyelse av ledningsnät beskrivs vara upptagen i bolagets ekonomiska 10-årsplan. I intervju beskrivs att det finns indikationer på att ytterligare resurser kan behövas för att möta beräknat behov av förnyelse. I intervju beskrivs bl.a. risk att kostnaden för förnyelse av fastställda sträckor är högre än den antagen i Budget. Förnyelsetakten kommer vidare enligt avdelningens beräkningar komma att stiga successivt per decennium och uppgår per år 2060–2070 till cirka 0,9 procent för vatten och 0,7 procent för avlopp. Vidare är inte framtida förnyelsebehov av ledningar nedlagda efter rapportens författande (ca. år 2014) inkluderade i beräknad förnyelsetakt.

Av dokumentet *Förvaltning av det allmänna VA-ledningsnätet* framgår att avdelningen löpande ska arbeta med den operativa nivån. Arbetet inom den strategiska och taktiska nivån görs med ett antal års mellanrum och under 2020 anges att ett mer omfattande arbete inom dessa nivåer ska initieras. Arbetet med en uppföljande statusbedömning i enlighet med dokumentet *Förvaltning av det allmänna VA-ledningsnätet* har ännu inte påbörjats. Avdelningen har av bolagsledningen fått ett uppdrag att planera inför genomförande av uppföljande statusbedömning. Förberedelser i form av planering av arbetets genomförande är pågående vid tid för granskning. I intervju beskrivs att det inom ramen för den uppdaterade nulägesanalysen ska göras en förnyad analys av förnyelsetakt i km per år samt avseende de antaganden som avdelningen utgår ifrån när de konverterar beräknat behov i km per år till kostnad. Ingen tidsgräns eller tidplan för när en uppdaterad nulägesanalys ska vara framtagen är ännu fastställd.

Dricksvattenavdelningen har under de senaste åren inlett ett arbete med att systematisera avdelningens underhållsarbete genom Asset Management. Åren 2016–2017 genomfördes två större statusbesiktningar för avdelningens två stora vattenverk, Gränby och Bäcklösa. Statusbedömningen av de två anläggningarna genomfördes av Sweco och resulterade i en omfattande rapport. Av bakgrund och syfte i rapporten framgår att underhållsarbetet vid tid för granskningen saknade en strukturerad underhållsplan samt att mycket kunskap och information inte finns dokumenterad skriftligt utan i huvudet på medarbetarna. I intervju beskrivs att man för att åtgärda detta inom avdelningen kompletterat dokumentation i IDUS med periodiskt underhåll för samtliga anläggningar samt att regelbundna möten börjat hållas där information avseende underhåll och drift diskuteras med personalen och ledning. Utifrån statusbesiktningarna genomförda år 2016–2017 genomförs även besiktningar av avdelningens mindre anläggningar under våren 2020. Besiktningarna beskrivs ha genomförts av erfaren personal innan de gick i pension. I erhållna underlag för besiktningen är övergripande underhållsbehov och uppgifter om status för de anläggningar som besiktigats dokumenterat. Av erhållna underlag framgår dock inte tydligt när i tid en åtgärd behöver vidtas och eller hur mycket dokumenterade underhållsbehov bedöms kosta. Vid sakgranskning framkommer att såväl dricksvatten- som spillvattenavdelningen utifrån dessa underlag diskuterar nödvändiga underhållsåtgärder vid APT och VA-strategimöten. Utifrån detta föreslår avdelningarna underhålls- och eventuella investeringsprojekt att ingå i avdelningarnas verksamhetsplan för kommande år eller bolagets investeringsplan framåt.

Spillvattenavdelningen genomförde under år 2015 en statusinventering av samtliga mindre pumpstationer, totalt 45 stycken. Av erhållen summering av resultaten framgår område, beteckning samt behov av åtgärd. Inventeringen anges även ha resulterat i att pumpar och relaterad utrustning eller fastighet bytts ut eller renoverats. Vidare beskrivs att teknik och fastighetsektionen inom avdelningen för verksamhetsstöd har genomfört en statusbedömning av avdelningens mindre reningsverk. Ytterligare statusinventeringar beskrivs ha genomförts av Sweco år 2015, Metab år 2016 samt Brandskyddsföreningen år 2017. En ny inventering av el och automation är beställd av teknik- och fastighetssektionen. Spillvattenavdelningen har ännu inte tagit del av resultat av denna inventering. Vidare anges att avdelningen planerar för en fastighetsinventering omfattande avdelningens samtliga 10 reningsverk samt de 3 stora pumpstationerna.

Spillvattenavdelningen har även dokumenterat mål och handlingsprogram för underhåll i dokumentet *Handlingsprogram 2020/2021*, daterat 2020-07-07. Handlingsprogrammet är utformat som en checklista över åtgärder att vidta för ökad systematiken i avdelningens underhållsarbete.

Bedömning: Underhållsplaner och bakomliggande underlag

Vi bedömer revisionsfrågan **delvis uppfylld**.

Bedömningen grundas i huvudsak på följande iakttagelser:

- Underhållsplanering och underhållsarbete bedrivs inom respektive avdelning utifrån avdelningens anläggningsansvar. Avdelningarna VA-nät, dricksvatten och spillvatten har genomförts statusgenomgångar- och analyser för delar av sina anläggningar för att identifiera underhållsbehov. Arbete pågår inom flera av avdelningarna för att uppdatera dessa. Dessa underlag ligger till grund för avdelningarnas planering och budgetering av underhåll.
- Bolaget saknar en samlad drift-, underhålls- och förnyelseplan. Bolagets styrelse har inte givit bolagets ledning i uppdrag att tillse att förutsättningarna för samt att en samlad drift-, underhålls- och förnyelseplan tillskapas.
- Bolaget saknar styrande och stödjande dokument avseende underhåll som omfattar hela bolaget.
- Bolaget saknar ett enhetligt sätt att planera och arbeta med underhåll. Varje avdelning svarar till stor del själv för att planera och utföra underhåll. Inget dedikerat samordningsforum finns för planering och samordning av underhållsarbetet på bolagsövergripande nivå.

2.3.2. *Revisionsfråga 3: Underhållsnivå i förhållande till uppskattat behov*

Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till verksamheternas egna bedömningar av det egentliga behovet?

Iakttagelser

Ledande funktioner inom bolaget anger i intervju att det utifrån tillgängliga underlag är svårt att bedöma om nuvarande underhåll är tillräckligt i förhållande till faktiska behov. I intervju anges dock även att bolagets samlade underhållsskuld sannolikt är betydande. Bolaget utgår inte från någon fastställd princip för budgetering av underhåll, t.ex. att underhållet ska matcha avskrivningstakten för bolagets anläggningar, för att säkerställa att dessa behåller sitt värde. Tillfrågade avdelningar (se revisionsfråga 2) anger överlag att det är dem själva som inom ramen för den årliga budgetprocessen fastställer hur mycket pengar de ska lägga på underhållsåtgärder. Tillgängliga resurser bedöms av tillfrågade avdelningar överlag tillräckliga. Spillvattenavdelningen anger att de vid tid för granskning genomför en kartläggning av resursbehovet relaterat stora investeringar, underhållsarbeten och utredningar. Utredningen är ännu ej färdigställd men anges peka på att ytterligare personalresurser kommer att behövas.

Varken bolaget som helhet eller någon respektive tillfrågad avdelning har tagit fram en dokumenterad bedömning av eventuell underhållsskuld förknippad med sina anläggningar. Samtliga tillfrågade avdelningar anger dock att underhållsskulden förknippad av avdelningens anläggningar är liten/hanterbar. Avfallsavdelningen anger att underhållsskulden är acceptabel och VA-nätavdelningen anger att ingen signifikant underhållsskuld bedöms finnas. Avdelningarna dagvatten och spillvatten anger att de inte bedömer underhållsskulden som stor avseende sina maskiner och fastigheter. Dock ser båda avdelningarna ett större underhållsbehov avseende el- och automationsinstallationer.

Avfallsavdelningen anger att de för delar av sina anläggningar använder en strategi kallad: "run to failure". Strategin innebär att anläggningar fortsätter köras tills de går sönder, vartefter de lagas eller byts ut. För att tillse detta system fungerar, lagerhåller avdelningen reservdelar och söker upprätthålla god beredskap för felavhjälpande underhåll. I Swecos rapport avseende status för Spillvattenavdelningens två stora reningsverk framgår att även för dessa har utrustning ofta körts tills den går sönder och att problemet därefter åtgärdats. I detta fall anges att systemet fungerar eftersom det finns inbyggd redundans.

Ingen ökning av antalet driftstopp eller läckor beskrivs i intervju ha noterats under senare år kopplade till bristande underhåll. Uppstådda fel beskrivs framförallt vara relaterade att marken har sätt sig och på så sätt förstöra VA-ledningsrör. Bolaget följer upp och kommenterar större driftstörningar och läckage samt indikatorn: Vattenförluster från vattenledningsnätet i årsredovisning 2019. Målvärdet för indikatorn är <10 procent år 2020. Referensvärde baserat på åren 2014–2016 anges vara 15,1 procent och 2019 års resultat uppgick till 17,9 procent.

Bedömning: Underhållsnivå i förhållande till bedömt underhållsbehov

Vi bedömer revisionsfrågan **delvis uppfylld**.

Bedömningen grundas i huvudsak på följande iakttagelser:

- Det saknas en bolagsövergripande bedömning av eventuell underhållsskuld. Vidare saknar samtliga tillfrågade avdelningar en dokumenterad analys av eventuell underhållsskuld förknippad med deras anläggningar.
- Bolaget som helhet och respektive avdelning saknar både en aktuell statusbedömning omfattande hela anläggningsbeståndet utifrån vilken det med större säkerhet går att bedöma egentligt underhållsbehov. Detta medför en risk att det faktiska underhållsbehovet är större än det som identifieras via driftverksamheten och analyser av enskilda anläggningar.
- Samtliga tillfrågade avdelningar anger att de utifrån avdelningens ansvar själva är drivande i och kan besluta hur mycket resurser de ska lägga på underhållsåtgärder i sin årliga budget. Samtliga tillfrågade avdelningar anger vidare att de har tillräckliga resurser för att genomföra nödvändigt underhåll utifrån bedömda behov.

2.3.3. Revisionsfråga 4: Uppföljning av underhållskostnader

Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader?

Iakttagelser

Av bolagets driftbudget och beskrivning av bolagets investeringar åren 2020–2022 i *Affärsplan och budget 2020–2022* framgår inte tydligt vilka resurser som budgeteras för reinvesteringar respektive planerat och eller felavhjälpande underhåll, vare sig för bolaget som helhet eller per avdelning. Vidare framgår av intervju samt granskning av bolagets *Delårsrapport per augusti 2020* samt *Årsredovisning 2019* att uppföljning av underhållskostnader inte omfattas av denna återrapportering.

Grunden för uppföljning av genomförda underhållsåtgärder och kostnader förknippade med dessa beskrivs i intervju vara att kostnader konteras på ett tillräckligt tydligt och specificerat sätt i bolagets ekonomisystem. I intervju beskrivs att bolaget avseende underhållskostnader t.o.m. för 5–6 år sedan konterade dessa kostnader genom olika koddelar uppdelade för kostnadsställe, aktivitet och geografiskt område. För att tydliggöra kostnader förknippade med akut felavhjälpande underhåll respektive planerat underhåll fanns en aktivitetskod för respektive typ av underhåll. För cirka 5–6 år sedan beskrivs dock att beslut fattades att det räcker för verksamheter att kontera kostnader relaterat underhåll så att det framgår att kostnaden avser underhåll samt vilken avdelning/verksamhet kostnaden avser. Detta innebär att det för delar av genomförda underhållsåtgärder inte går att skilja på underhållsinsatser som är planerade och de som är av felavhjälpande karaktär. I intervju beskrivs dock att majoriteten av det underhåll som genomförs är av felavhjälpande karaktär.

I bolagets Internkontrollplan 2020 återfinns risken: "Undermålig underhållsprocess". Kontrollmomentet kopplat till risken är: "Det avhjälpande underhållet bör ligga på en lägre procentuell nivå än det förebyggande underhållet. Viktningen ca. 20 procent respektive 80 procent". Uppföljning ska göras genom statistiskt utdrag ur IDUS avseende arbetsorderna på klasskoderna AU och FU för att kontrollera viktning. Rapportering till VD och styrelse ska göras en gång i kvartalet. Av de två rapporteringar som genomförts per granskningstillfället (oktober 2020) framgår att uppföljning enligt kontrollmoment inte bedöms kunna göras på ett tillförlitligt sätt. Detta eftersom uppgifter från IDUS inte bedöms vara tillförlitlig som källa för kvalitetssäkrade indata. Anläggningsunderhåll bedrivs utan att rapportering görs i IDUS. Inrapporterat underhåll i IDUS anges inte registreras konsekvent utifrån klassning och prioritering av insats. Bristande beställningskompetens inom området anläggningsunderhåll, brister i förvaltningsmodell samt otydlig koppling till ekonomiska styrmedel anges som orsaker till observerade brister. Ansvarig för bedömning av kontrollmoment är sektionschef för teknik och fastighet, denne bedömer att ca. 25 procent av det totala antalet utförda underhållsinsatser som bedrivs i verksamheten är förebyggande underhåll medan resterande utgörs av felavhjälpande underhåll. Vid sakgranskning framkommer att IDUS idag inte innehåller information om genomfört underhållsarbete för avdelningarna dricksvatten och spillvatten eftersom en stor del av underhållet sköts utan hjälp från teknik och fastighet. Mot bakgrund av detta anges att förhållandet mellan felavhjälpande och planer underhåll för dessa avdelningar i praktiken bedöms vara att det planerade underhållet är större än det felavhjälpande.

Statistik avseende planerat underhåll respektive felavhjälpande underhåll har efterfrågats för åren 2017–2019. Erhållen statistik redovisas i tabell 4 nedan:

Tabell 4 - Budget och utfall för planerat- respektive felavhjälpande underhåll samt reinvesteringar, åren 2017–2019, i mnkr

Avser	Budget 2017	Utfall 2017	Budget 2018	Utfall 2018	Budget 2019	Utfall 2019
Vattenverk inkl. trycksteg-ring, VT och RÅV	**4,0**	**4,3**	**4,2**	**3,7**	**3,0**	**2,6**
Reningsverk inkl. PSTN	**7,7**	**5,0**	**9,0**	**7,8**	**9,0**	**7,5**
varav planerat underhåll	*4,5*	*2,3*	*3,5*	*4,3*	*4,3*	*6,1*
varav akut felavhjälpande underhåll	*0,9*	*0,5*	*0,9*	*0,6*	*1,1*	*0,3*
varar ej uppdelat på planterat eller akut underhåll	*2,3*	*2,2*	*4,6*	*2,9*	*3,6*	*1,1*
Ledningsnät	**11,8**	**11,4**	**13,1**	**12,5**	**10,8**	**13,7**
varav planerat underhåll	*4,7*	*4,0*	*5,9*	*4,1*	*3,8*	*4,3*
varav akut felavhjälpande underhåll	*7,1*	*7,4*	*7,2*	*8,4*	*7,0*	*9,4*
Reinvesteringar ledningsnät (omläggning investering)	**35,0**	**25,2**	**45,0**	**37,7**	**50,0**	**34,3**
Totala kostnader för planerat underhåll och akut underhåll, inkl. reinvesteringar i ledningsnät	**58,5**	**45,9**	**71,3**	**61,7**	**72,8**	**58,1**

Av tabell 4 ovan framgår att uppdelning av planerat underhåll och felavhjälpande underhåll i enlighet med uppgifter vid intervju endast går att göra för delar av bolagets underhållsverksamhet. Vidare framgår av tabell 4 ovan att bolagets ledningsnät står för huvuddelen av bolagets samlade underhållsutgifter. Reinvesteringar i ledningsnätet står samtliga år 2017–2019 för över hälften av både bolagets budget och utfall för samlade underhållsrelaterade åtgärder. Adderas resurser för planerat- och felavhjälpande underhåll till reinvesteringar svarar åtgärder i bolagets ledningsnät i

genomsnitt för 81,7 procent av bolagets samlade budget för underhåll och 81,2 procent av verkligt utfall kopplat till underhåll, åren 2017–2019.

Bolagets samlade nyttjandegrad avseende budgeterade resurser kopplade till underhåll uppgår i genomsnitt till 81,6 procent åren 2017–2019. I genomsnitt är det nyttjandegraden av resurser för reinvesteringar i ledningsnätet lägre än genomsnittet. Avseende ledningsnätet noteras även i tabell 4 ovan att utfall för akut felavhjälpande underhåll var högre än budgeterat samtliga år 2017–2019.

Bedömning: Uppföljning av underhållskostnader

Vi bedömer revisionsfrågan **ej uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Av bolagets driftbudget och beskrivning av bolagets investeringar åren 2020–2022 i Affärsplan och budget 2020–2022 framgår inte tydligt vilka resurser som budgeteras för reinvesteringar respektive planerat och eller felavhjälpande underhåll, vare sig för bolaget som helhet eller per anläggningsansvariga avdelning.
- Bolaget kan med nuvarande rutin för bokning av kostnader kopplade till underhåll inte följa upp planerat- respektive felavhjälpande underhåll för samtliga bolagets avdelningar.
- Uppföljning inom ramen för bolagets internkontrollarbete visar på väsentliga brister avseende rapportering och dokumentation av genomförda underhållsåtgärder.
- Återrapportering av utfall jämfört budget för underhållskostnader görs inte på ett tillräckligt tydligt sätt i bolagets ekonomiska rapportering.
- Nyttjandegraden av budgeterade resurser för underhållsåtgärder överstiger 80 procent. Dock noteras att nyttjandegraden av budgeterade resurser för reinvesteringar i ledningsnät är lägre än detta genomsnitt samtidigt som felavhjälpande underhåll avseende bolagets ledningsnät har överstigit budget samtliga år 2017–2019.

2.3.4. Revisionsfråga 5: Implementering av underhållsplaner

Har underhållsplanerna implementerats och görs en löpande uppföljning av verkställighet av underhållsplanerna?

Iakttagelser

Som beskrivits under ovan revisionsfrågor saknar bolaget som helhet samt enskilda avdelningar inom bolaget en uppdaterad och heltäckande drift-, underhålls- och förnyelseplan. Styrelsen har heller inte givit bolagets ledning i uppdrag att ta tillse att någon underhållsplan tas fram. Vidare har ingen bolagsövergripande eller heltäckande statusbesiktning för en enskild avdelning genomförts.

Underhållsplanering och underhållsarbete utifrån genomförda statusbesiktningar genomförs inom respektive avdelning utifrån anläggningsansvar. Detta arbete beskrivs dock inte regelmässigt vara föremål för återrapportering till varken bolagets ledning eller bolagets styrelse.

Överlag beskrivs i intervju att bolagets styrelse inte tar del av uppföljning avseende bolagets arbete med fastighetsunderhåll utöver den som ingår i ordinarie uppföljning[2]. Uppföljning i samband med

[2] Bolagsstyrelsen följer upp bolaget genom:

dessa tillfällen anges dock som mest beröra utfall mot budget för större investeringsprojekt eller samlat utfall mot budget för dedikerade medel för reinvesteringar i bolagets ledningsnät. Överlag beskrivs i intervju att underhåll inte har varit ett prioriterat område inom bolaget de senaste åren.

Bedömning: Implementering av underhållsplaner

Vi bedömer revisionsfrågan **ej uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Bolaget som helhet samt enskilda avdelningar inom bolaget saknar en samlad drift-, underhålls- och förnyelseplan. Styrelsen har heller inte givit bolagets ledning i uppdrag att ta tillse att underhållsplan tas fram.
- Ingen heltäckande statusbesiktning har genomförts för vare sig hela bolaget eller för en enskild avdelning.
- Genomförda statusbesiktningar och planering- och utförande av underhållsarbete utifrån dessa återrapporteras inte strukturerat till varken bolagets ledning eller bolagets styrelse.

2.4. Uppsala Skolfastigheter AB

Uppsala kommun Skolfastigheter AB bildades i januari 2013. Bolaget svarar för att äga, bygg och förvalta pedagogiska fastigheter till i första hand Uppsala kommun. Cirka 98 procent av bolagets fastigheter hyrs ut till Uppsala kommun. Resterande 2 procent, främst förskolor, hyrs ut till privata pedagogiska verksamheter. Bolaget har vid tid för granskning 85 medarbetare och förvaltar 134 fastigheter med en totalyta om cirka 455 tusen kvadratmeter. Värdet på bolagets fastigheter uppgår till cirka 7,4 miljarder kronor. Bolaget har tre affärsområden: finans, marknad och förvaltning. Affärsområde förvaltning ansvarar för drift, underhåll och utveckling av bolagets fastigheter.

2.4.1. Revisionsfråga 2: Underhållsplaner och bakomliggande underlag

Utgår respektive styrelse från tillförlitliga underlag om tillgångarnas status och upprustningsbehov när kostnaderna uppskattas? Finns dokumenterade underhållsplaner på kort och långsikt?

Iakttagelser

Underhållsinformation

I intervju beskrivs att en av de viktigaste orsakerna till och frågorna för det år 2013 nybildade bolaget var att tillse ett bättre fastighetsunderhåll för kommunens pedagogiska lokaler. Det beskrivs i intervju att bolaget vid bildande tog över ett fastighetsbestånd med en väsentlig underhållsskuld. I intervju beskrivs dock att bolaget vid skapande 2013-01-01 övertog bristfälliga underlag för när underhåll och renoveringar i bolagets fastighetsbestånd genomförts historiskt. Detta beskrivs medför att angett datum för nästa åtgärd i erhållet underlag för inventering i många fall inte är tillförlitligt. Ett omfattande arbete för att tillse att processer för inventering och planering av bolagets fastighetsunderhåll har därför bedrivits under ett flertal år.

- Samtliga inrapporteringar till Uppsala Stadshus AB av uppdrag i mål och budget
- Delårsbokslut
- Årsbokslut
- VD-rapport
- Ekonomi- och måluppföljning
- Nyckeltal i affärsplanen

År 2015 genomfördes en statusinventering av delar av bolagets fastighetsbestånd av anlitad konsultfirma Projektengagemang AB. Statusinventeringen dokumenterades i rapporten: *Statusbesiktning ur ett ägarperspektiv,* daterad april 2015. Inventeringen omfattade ett begränsat antal besiktningar men hade som syfte att skapa statistiskt underbyggda bedömningar av det totala underhållsbehovet för de kommande fem åren. Totalt inventerades 46 byggnader, motsvarade 17 procent av bolagets fastighetsbestånd vid denna tid. Bedömning av underhållsbehov gjordes utifrån erhållna data i samband med inventering samt genom uppdelning av inventerade byggnader i skick (4-gradig skala) samt åtgärdsbehov (totalrenovering eller begränsad renovering). Kostnadsbedömningar togs fram utifrån dessa kategoriseringar och baserades på uppgifter från en extern kalkyldatabas tillhandahållen av företaget Incit. Vidare kompletterades analysen av en statistisk programvara för hantering av risker och osäkerheter. Utifrån dessa underlag bedömdes i rapporten tre scenarion, min-trolig-max, för underhållsbehovet för bolagets fastigheter.

Genomförd analys visade att det totala åtgärdsbehovet var mellan 346–391 mnkr för de kommande fem åren. Där en större del av underhållet behövde åtgärdas inom de kommande två åren. Underhållsbehovet bedömde vara störst relaterat bolagets grundskolebyggnader, men också för förskolor och gymnasier bedömdes ett väsentligt underhållsbehov finnas. Störst underhållsbehov per tekniskt område bedömdes finnas avseende byggnaders elsystem samt invändigt i byggnaderna. Undersökningen delade upp inventerade byggnader i sex kategorier baserat på konstruktionsår och antal våningsplan. Mest underhåll bedöms krävas för kategori 2, byggnader i 1-plan och byggda mellan 1966–1984. För samtliga 6 kategorier byggnader bedöms dock 50 procent eller fler av byggnaderna ha åtgärdsbehov.

Det huvudsakliga syfte med inventeringen genomförd år 2015 beskrivs i intervju ha var att identifiera vilka fastigheter som var i akut behov att renoveras eller rivas. Denna statusinventering beskrivs ha legat till grund för planering och genomförande av underhåll, reinvesteringar och rivning samt nybyggnation under de därpå följande åren. Arbete beskrivs dock i första hand syftat till att tillse de mest akuta underhållsbehovet.

I rapport för genomförd statusbesiktning och analys av underhållsbehov år 2015 anges i rekommendationerna att bolaget bör tillse att en någon form av prioriteringsmodell för underhåll tillskapas; samt att förvaltningsinformation avseende bolagets fastigheter systematiseras och dokumenteras på objektsnivå.

I bolagets Affärsplan och budget 2020–2022 anges att en av de aktiviteter bolaget ska vidta år 2020 är: Upprätta plan för fastighetsbeståndet. Vidare anges ett delmål inom ramen för ett av bolagets fyra målområden, affärsetiskt företagande, vara: Digitaliserade underhållsplaner för samtliga fastigheter 2020. Av erhållet Ramavtal för pedagogiska lokaler 2016 tecknat mellan Uppsala Skolfastigheter AB och Uppsala kommuns Kommunstyrelse framgår att hyresvärd ska ta fram långsiktiga underhållsplaner för sina fastigheter.

En mer heltäckande inventering av stora delar av bolagets fastighetsbestånd har genomförts av externa besiktningsmän åren 2019–2020. Beslut att genomföra inventeringen anges ingå i bolagets Affärsplan med budget 2020, beslutad av bolagets styrelse 2019-11-26 § 96. De fastigheter vilka sedan tidigare ingick i bolagets investeringsplan vid tid för inventeringen har inte omfattats av inventeringen utifrån bedömning att dessa fastigheters underhållsbehov redan var i process att åtgärdas. Exempel på fastigheter som faller under denna kategori är Almtunaskolan, Brantingskolan, Kvarngärdesskolan och Bälingeskolan. Samtliga dessa skolor anges ha ett stort underhållsbehov men har inte ingått i inventeringen eftersom de redan ingick i bolagets investeringsportfölj och därmed bedömdes vara på väg att åtgärdas.

Genomförd inventering anges ha beställts och genomförts för att direkt läggas upp i bolagets fastighetssystem. Av underlag från genomförd besiktning åren 2019–2020 framgår att inventering har gjorts på rums/byggnadsdels-nivå (kontor, korridor, trapphus, Wc, fläktrum etc.). För varje rum/byggnadsdel anges antalet kvadratmeter samt pris för åtgärd per kvadratmeter. Vidare anges per typ av rum/byggnadsdel ett års-intervall för när åtgärd krävs, när åtgärd senast genomfördes och när nästa åtgärd behöver genomföras. I inventeringsunderlaget anges slutligen en bedömd prioritering i skala 1–5[3] för rums/byggnadsdelars status och utifrån det vilken åtgärd som bedöms krävas.

Genomförd besiktning har vid tid för granskning till stora delar, men inte fullt ut, dokumenterats i bolagets fastighetssystem L.E.B. Resultat från inventering för fastighetsbeståndets ventilationssystem återstår att dokumentera. Arbete med detta anges vid tid för granskning (oktober 2020) pågå. L.E.B. har använts av bolaget med start 2017 avseende drift och basmoduler. Modulen för planerat underhåll påbörjades under 2018/2019 och har implementerats löpande, men är ännu inte fullt ut implementerat. I bolagets Affärsplan och budget 2020–2022 anges målet att säkerställa att minst 80 procent av all fastighetsdata är korrekt dokumenterad i bolagets system per år 2022.

Utöver genomförda inventeringar beskrivs i intervju att bolagets åtta fastighetsförvaltare och deras egna underlag och erfarenhet är en källa till kunskap om status för bolagets fastighetsbestånd. Vidare jobbar två drifttekniker per fastighetsförvaltare med att utför praktiskt underhållsarbete inom förvaltarens ansvarsområde. Också dessa drifttekniker beskrivs bidra med underhållsinformation avseende bolagets fastigheter.

Utifrån ovan beskrivna källor till status och underhållsbehov för bolagets fastigheter anges i intervju att ett arbete pågår i syfte att ta fram planer för underhåll av bolagets fastigheter framåt. I intervju beskrivs målet vara att ta fram en underhållsplan per fastighet. De fastigheter med fastighetsdelar som bedöms ha status 1 eller 2 vid genomförd inventering år 2019–2020 och alltså vara i behov att bytas ut/rustas upp inom 1 år respektive 1–3 år beskrivs prioriteras först i underhållsplaneringen framåt. Det anges i intervju att det är för dessa fastigheter arbetet har kommit längst. Arbete beskrivs vid tid för granskning i huvudsak pågå med att ta fram underhållsplaner för de delar av bolagets fastighetsbestånd som bedömdes ha status 3–5 och alltså ska omprövas inom 3–10 år.

Lokalförsörjningsplan

Bolaget medverkar i kommunens lokalförsörjningsprocess, vilken årligen uppdaterar en lokalförsörjningsplan för pedagogiska lokaler[4] vilken omfattar fyra år och en utblick mot ytterligare sex år. Lokalförsörjningsplanen är i huvudsak framåtsyftande och syftar i första hand till att planera för vilka tillkommande lokalbehov Uppsala kommuns pedagogiska verksamhet kommer att ha. Underhåll berörs i planen huvudsakligen i samband med hyreskostnad för Uppsala kommuns verksamheter.

Beslutsprocessen för underhållsfrågor

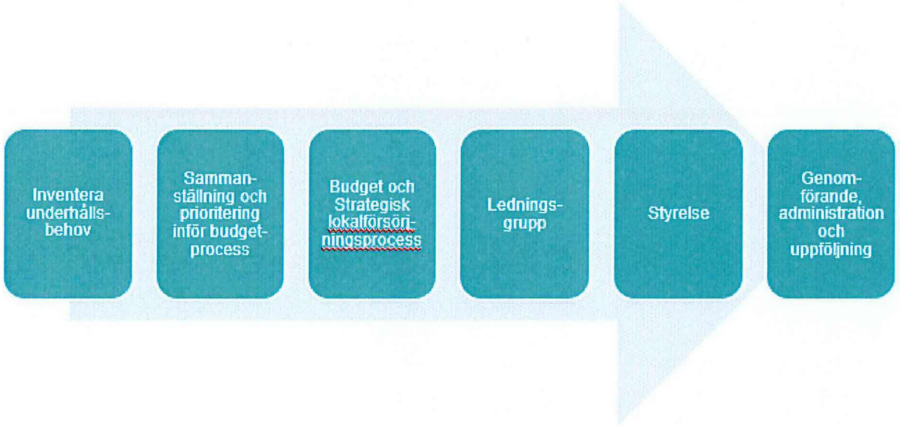
---

[3] Fullständig angivelse av status per prioritet/status:
- Prioritet/Status 1: Objektet är i dåligt skick. Bör åtgärdas inom 1 år.
- Prioritet/Status 2: Objektet är i sämre skick. Bör åtgärdas inom 1–3 år.
- Prioritet/Status 3: Objektet uppvisar normalt skick: Omprövning av skick bör ske inom 3–5 år (beroende på objektets typ kan kvarvarande livslängd vara något kortare).
- Prioritet/Status 4: Objektet är i bra skick. Omprövning kan ske om 5–10 år (beroende på objektets typ kan kvarvarande livslängd vara något kortare).
- Prioritet/Status 5: Objektet är i nytt eller i nyskick: Omprövning behöver inte göras inom 10 år (beroende på objektets typ kan kvarvarande livslängd vara något kortare).

[4] Lokalförsörjningsplan för pedagogiska lokaler 2020 till och med läsåret 2023/2024 med utblick mot 2030 antogs av kommunstyrelsen 2019-12-11 § 285.

Ett arbete pågår vid tid för granskning med att se över och systematisera bolagets processer, däribland de som avser fastighetsförvaltning och underhåll. Bolaget har dokumenterat sitt beredning- och beslutsflöde avseende planerat underhåll i erhållen PPT-presentation "*Planerat underhåll - Presentation*". Processflödet är enligt nedan skärmklipp:

Figur 1: Processflöde - Övergripande process för identifiering, beredning och beslut av underhåll



Den information som framkommer vid inventering av underhållsbehov hanteras i ett första steg av avdelningen för Verksamhetsutveckling Fastighet. I detta steg görs en kontroll mot strategisk lokalförsörjningsplan, existerande fastighetsutvecklingsplaner samt andra fattade beslut gällande fastighetens långsiktiga planer. Vid tid för granskning anges fastighetsutvecklingsplaner vara under framtagande utifrån ovan beskriven inventering. Efter denna kontroll av inventerade underhållsbehov sammanställs samtliga förvaltares behov i ett utkast till underhållsplan för kommande år. Detta dokument presenteras för ledningen för avdelningen Fastighet och i samband med det görs en avstämning om/att sammanställt önskat underhållsbehov ryms inom mål och budgetram. Ledningen för avdelningen Fastighet lämnar efter att de behandlat presenterad underhållsplan en rekommendation till bolagets ledning och styrelse om totalt behov av underhållsåtgärder att inkludera i bolagets budget (budgetbehov). Bolagets ledningsgrupp behandlar efter det ärendet utifrån Fastighets rekommendation och inlämnade underliggande material. Ledningsgruppen beslutar om en total investeringsvolym som utöver underhåll också inkluderar nyproduktion, förvärv och hyresgästanpassningar. Ledningens beslutade förslag går vidare till bolagets styrelse vilken fattar beslut i ärendet. När styrelsen beslutat i ärendet överlämnas det till Uppsala Stadshus AB i kommunkoncernen och bolagets ägare vilka genomför den slutliga prövningen av bolagets totala investeringsbehov.

Vid sidan av ovan beskriven beslutprocess för bolagets underhållsbehov och investeringsvolym i samband med affärsplan och budget beslutar bolagets styrelse om samtliga enskilda investeringsärenden som överstiger 50 mnkr oavsett investeringskategori samt alla förvärv, oavsett belopp. Av bolagets Attestinstruktion, antagen av bolagets styrelse 2019-02-11 § 24 och senast reviderad 2020-05-12 § 44, framgår att VD har mandat att besluta om investeringar upp till 50 mnkr samt att fastighetschef respektive projektchef har befogenhet att besluta i investeringsärenden upp till 10 mnkr beroende på vilken typ av projekt som avses. Vidare anges av representant från bolaget att bolagets ledningsgrupp fattar beslut om alla projekt över 10 mnkr. Projekt över 10 mnkr behandlas även i bolaget investeringsforum innan beslut i ledningsgrupp och eller bolagsstyrelsen. Investeringsforum är ett beredande forum där underlag granskas och beslutsunderlag tas fram. I investeringsforum ingår chef för verksamhetsutveckling fastighet (ordförande), chef för verksamhetsutveckling projekt, projektchef och chef för fastighetsförvaltning.

Stöddokument - nyckelprocesser

Kompletterande ovan beskriven övergripande beslutprocess har processbeskrivningar tagits fram för följande processer:

1. Inventering av underhållsbehov
2. Ta fram förslag på underhållsåtgärd
3. Planera och utföra PU-åtgärd
4. Planerat underhåll - Förvaltningsprocessen
5. Budgetprocessen

I processbeskrivningar 1–4 anges i mer detalj de olika moment som ingår i inventering samt planering inför och genomförande av underhållsåtgärder. Processbeskrivning 5 omfattar en detaljerad beskrivning av bolagets budgetprocess.

Vid sidan av processbeskrivningar finns ett rutindokument: *Rutin för att beställa, genomföra och lämna över förvaltningsprojekt*. Dokumentet beskrivs i bolagets årsredovisning 2019 ha arbetats fram relaterat beslut att låta projektavdelningen överta ansvaret för bolagets stora förvaltningsprojekt från förvaltningsavdelningen. Detta för att tillse en mer enhetlig styrning av större projekt samt för att förvaltare ytterligare ska kunna fokusera på den löpande förvaltningen och kontakt med berörd verksamhet. Rutinen syftar till att säkerställa kvalitet och enhetlighet kring projektgenomförande. Alla åtgärder över 200 tkr genomförs i projektform. Processen för detta är uppdelad i tre delar: 1. granska åtgärd och genomföra en intern projektbeställning; 2. genomföra projektet och samverka internt under processen; 3. lämna över projektet till förvaltning. Ett processchema för hela processen återfinns i rutindokumentet. I rutindokumentet hänvisas även till ett stort antal stödjande mallar och checklistor.

Bedömning: Underhållsplaner och bakomliggande underlag

Vi bedömer revisionsfrågan **delvis uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Bolaget har genomfört en statusbesiktning år 2015 avseende delar av sitt fastighetsbestånd. Genomförd statusbesiktning bedöms av bolaget upprätthålla god kvalitet.
- Bolaget har genomfört en statusbesiktning åren 2019–2020 avseende stora delar av sitt fastighetsbestånd. Bolaget har vidare från år 2019 införskaffat och inlett implementering av ett nytt fastighetssystem. Genomförd statusbesiktning samt bolagets övriga information om fastighetsbeståndets underhållsbehov anges vara i process att dokumenteras i fastighetssystemet. Detta ger förutsättningar för bolagsövergripande planering av fastighetsunderhåll.
- Bolaget har ännu ej arbetet fram konkreta underhållsplaner för hela sitt fastighetsbestånd. Bolaget saknar fortsatt en beslutad underhållsplan.
- Bolaget har dokumenterat en process för årlig planering av underhåll i ett processchema. Vidare har bolaget i rutindokument dokumenterat hur projekt ska genomföras.

2.4.2. *Revisionsfråga 3: Underhållsnivå i förhållande till uppskattat behov*

Är nuvarande underhåll tillräckligt i förhållande till verksamheternas egna bedömningar av det egentliga behovet?

Iakttagelser

Som beskrivits under revisionsfråga 2 beskrivs bolaget vid bildandet ha haft en stor underhållsskuld relaterat sina fastigheter. Omfattande resurser beskrivs utifrån detta under flera år ha lagts på om-ny- och tillbyggnadsprojektet samt underhållsåtgärder. Enligt Uppsala kommun Skolfastigheter AB:s *Årsredovisning 2019* har bolaget under 4-årsperioden 2016–2019 genomfört investeringar uppgående till cirka 2 662 mnkr. Bolagets materiella anläggningstillgångar uppgår per 2019-12-31, enligt balansräkning i *Årsredovisning 2019*, till ca. 6 127 mnkr.

Av bolagets Årsredovisning 2019 framgår att kostnader för reparation och underhåll år 2019 uppgick till 28 mnkr, vilket var en minskning med 8 mnkr jämfört år 2018. Minskningen anges framförallt vara hänförlig till en pågående trend avseende minskade reparationskostnader. Kostnad för reparationer och underhåll följs även upp i kommentarer till bolagets delårsbokslut per augusti 2020. Bolaget anger i kommentar till delårsrapport per augusti 2020 att trenden med sjunkande reparationskostnader är hänförlig till att planerat underhåll genomförs i en högre grad.

Vid tid för granskning beskrivs mot bakgrund av ovan att bolaget till stor del har eller är i process att arbete bort denna tidigare underhållsskuld. Budgeterade resurser för underhåll bedöms vidare i intervju vara tillräckliga för att möta det underhållsbehov som finns.

Bolagets investeringar redovisas i en tabell i *Affärsplan och budget 2020–2022*, antagen av bolagets styrelse 2019-11-26 § 96.

Tabell 5 - Uppsala Skolfastigheter AB:s investeringar, från Affärsplan och budget 2020–2022, i tkr

Projektnamn	Upparbetat vid årets ingång	Investeringsram i Mål och budget 2020	Varav helårsbudget 2020	Varav plan helåret 2021	Varav plan helåret 2022	Totalt hela investeringen
Investeringar i strategisk lokalförsörjningsplan[5]	135 800	320 300	420 325*	328 000	317 000	1 201 125
Övriga investeringar	215 513	281 300	152 164	0	0	365 677
Underhålls- och hyresgästanpassningar	330 000	212 200	261 000	0	0	591 000
Förvärv av mark och byggnader	-	161 500	238 000	0	0	238 000
Totalt	***681 313***	***975 300***	***1 071 489***	***328 000***	***317 000***	***2 395 802***

*Att denna post är större än Investeringsram i Mål och budget 2020 anges bero på en förändrad prognos avseende förbrukning av resurser per år över planperioden 2002–2022. Den förändrade prognosen fastställdes först efter det att Investeringsram i Mål och budget 2020 hade fastställts.

Som framgår av tabell 2 ovan uppgår bolagets investeringar för år 2020 till 1 071,5 mnkr. Av dessa avser 430,3 mnkr nyproduktion eller till-, om- och nybyggnation utifrån strategisk lokalförsörjningsplan och syftar till att tillse behov av platser i enlighet med den strategiska lokalförsörjningsplanen.

[5] Investeringar i strategisk lokalförsörjningsplan avser följande projekt: Brantingskolan & IH, Kvarngärdeskolan, Lindbackens förskola, Bälinge skola och förskola, Gottsundaskolan, Bolandskolan, Norra Hovställängen samt Rosendals skola.

Övriga investeringar avser projekt som befinner sig i ett tidigt skede (utredningsskede/förstudie) och som man inte vet om de kommer bli av eller inte. Denna investeringskategori uppgår för 2020 till 152,2 mnkr. Förvärv av mark och byggnader uppgår år 2020 till 238 mnkr.

Av tabell 2 framgår vidare att investeringar inom ramen för investeringskategorin medprojektnamnet: Underhålls- och hyresgästanpassningsprojekt uppgår till 261 mnkr år 2020. Underhålls och hyresgästanpassningar anges vara en samlingskategori för investeringar som syftar till att i huvudsak genomföra underhåll, anpassa befintliga lokaler till en ny hyresgäst eller att göra om lokaler åt en befintlig hyresgäst. Exempel på denna typ av projekt anges vara tak- och fasadrenovering, ventilationsbyten eller utökad kapacitet i ventilation, målning och köksrenovering. Även större invändiga underhållsinsatser i skolor inkluderas i denna kategori i de fall de inte inkluderar stora hyresgästanpassningar eller tillbyggnationer. Vidare omfattar kategorin hyresgästanpassningar vilka avser till exempel ombyggnad av reception eller handikappanpassning av lokaler. Även felavhjälpande underhåll avseende till exempel dålig inomhusmiljö, brand eller skadegörelse omfattas av denna kategori. Investeringar inom ramen för denna kategori uppgår till 24,4 procent av bolagets totala investeringsbudget avseende år 2020. Vidare framgår av tabell 2 ovan att det vid årets ingång fanns ytterligare 330 mnkr i upparbetade medel som avsåg kategorin. Upparbetade medel avser medel som förbrukats i ännu ej avslutade investeringsprojekt och beskrivs i intervju i regel avse projekt som pågått i 1–3 år. Totalt uppgår upparbetade medel vid årets början och budget 2020 inom ramen för underhålls och hyresgästanpassningsprojekt till 591 mnkr.

Budget respektive utfall underhåll, reparationer och hyresgästanpassningar

Vi har inom ramen för granskningen erhållit statistik avseende budget och utfall för planerat underhåll respektive felavhjälpande underhåll, åren 2017–2019. Statistiken redovisas i tabell 3 nedan:

Tabell 6 – Planerat- respektive felavhjälpande underhåll, budget kontra utfall, åren 2017–2019, i tkr

2017	***Budget***	***Utfall***	***Avvikelse***
Underhåll (planerat), Resultaträkning (RR)	*15 885*	*15 469*	*416*
Reparation (avhjälpande) RR	*27 795*	*22 099*	*5 696*
*Underhållsprojekt, Balansräkning (BR)**	*208 500*	*156 860*	*51 640*
2018	***Budget***	***Utfall***	***Avvikelse***
Underhåll (planerat) RR	*16 965*	*16 439*	*526*
Reparation (avhjälpande) RR	*24 078*	*20 162*	*3 916*
*Förvaltningsprojekt/Övrigt BR**	*165 479*	*233 185*	*-67 706*
2019	***Budget***	***Utfall***	***Avvikelse***
Underhåll (planerat) RR	*23 482*	*10 542*	*12 940*
Reparation (avhjälpande) RR	*23 086*	*17 188*	*5 898*
*Underhåll BR**	*245 000*	*208 005*	*36 995*

*Investeringskategorin har olika namn beroende på vilket år som avses men avser i samtliga fall underhålls- och hyresgästanpassningsinvesteringar.

Bolaget definierar reparationer som åtgärder där en komponent inte ersätts och där behov av åtgärd har uppstått relativt snabbt. Planerat underhåll avser åtgärder som återställer en komponent till ursprungligt skick men att kostnad för detta inte överstiger bolagets aktiveringsgräns om 200 tkr. Båda dessa underhållskategorier avser kostnader som resultatförs det år då de genomförs. Över perioden 2017–2019 noteras att utfall för reparationer varit lägre än budget samtliga år. Planerat underhåll var åren 2017–2018 i linje med budget men år 2019 uppgick utfallet till mindre än hälften av budget.

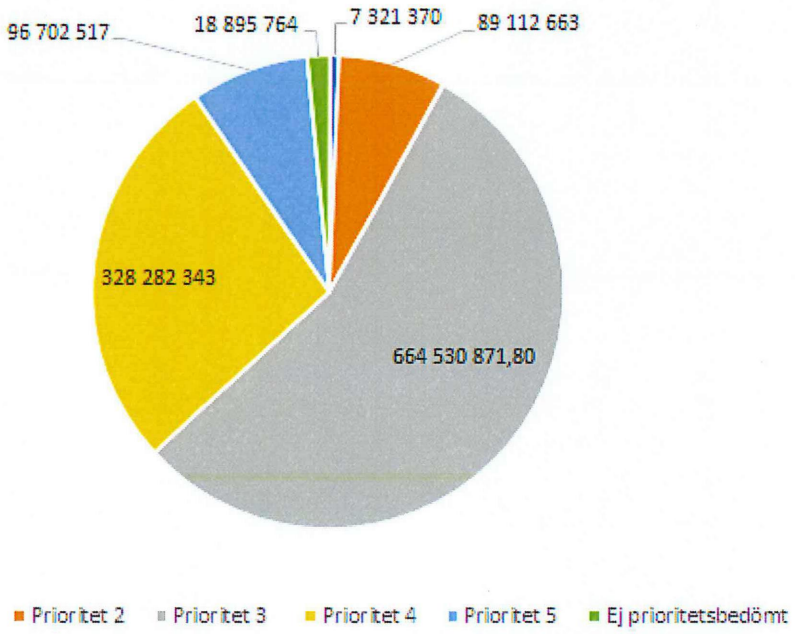
Som framgår av tabell 6 ovan avser huvuddelen av bolagets utgifter relaterade underhåll investeringar vilka aktiveras i bolagets balansräkning. Utfall mot budget för denna kategori varier mellan åren under perioden 2017–2019. Totalt över perioden 2017–2019 är dock utfallet i linje med budget. Sammanlagd budget minus sammanlagt utfall för perioden 2017–2019 uppgår till 20 929 tkr, motsvarande 3,4 procent av budgeterat belopp.

Av tabell 6ovan framgår vidare att bolagets budgetering av underhålls- och hyresgästanpassningsinvesteringar över perioden 2017–2019 är något lägre men i linje med budget för denna typ av investeringar år 2020, redovisad i tabell 6 ovan.

Underhållsbehov från inventering

Som beskrivits under revisionsfråga 2 gjordes det i samband med inventering år 2019–2020 bedömningar av olika rums/byggnadsdelars prioritet/status och utifrån det en bedömning av när i tid dessa är i behov av underhåll. Av erhållen sammanställning över dessa prioritet-/statusbedömningar framgår nedan fördelning av bolagets underhållsbehov (exkl. ventilation och fastigheter vilka redan omfattas av bolagets investeringsplan).

Diagram 2 - Fördelning av bedömt underhållsbehov per prioritet/status utifrån genomförd inventering åren 2019–2020



Av redovisningen i diagram 1 ovan framgår att den totala underhållskostnaden förknippad med inventeringen uppgår till 1 204,8 mnkr. Huvuddelen, 55,2 procent, av inventerad underhållskostnaden bedöms ha prioritet/status 3. Dessa rum/byggnadsdelar uppvisar normalt skick och omprövning av dessa bedöms bör ske inom 3–5 år. Ytterligare 35,2 procent av statusbedömts fastighetstånd bedöms ha prioritet/status 4 eller 5, vilket innebär att de uppvisar bra skick och att omprövning bör genomföras inom 5–10 år respektive om 10 år. Endast en mindre del, 8 procent, av inventerat fastighetsbestånd bedöms ha prioritet/status 1 eller 2, vilket innebär att åtgärd bör vidtas inom 1 år respektive 1–3 år. 1,6 procent av inventerat belopp har inte prioritetsbedömts.

Erhållet inventeringsunderlag omfattar även uppgifter om när i tid ett rum eller byggnadsdel bör åtgärdas nästa gång utifrån uppgifter om när den senast åtgärdas samt teoretisk livslängd. I kontrast till ovan redovisat underhållsbehov enligt prioritet/status-bedömningar indikerar denna analys att 435,8 mnkr, motsvarande 35,3 procent, av den totala underhållskostnaden utifrån inventeringen

(1 204,8 mnkr) skulle ha åtgärdats innan år 2020 och därmed innebär en underhållsskuld för bolaget.

Hyresavtal Uppsala kommun

Cirka 98 procent av bolagets fastighetsbestånd hyrs ut till Uppsala kommuns pedagogiska verksamheter. Hyresavtalen sluts i regel på objekt/fastighetsnivå. Av bolagets Årsredovisning 2019 framgår att bolaget per 2019-12-31 totalt hade 220 hyreskontrakt, varav 172 är tecknade med Uppsala kommun och 48 med externa hyresgäster. Bolaget har formulerat ett mål att samtliga fastigheter ska ha ett individuellt hyresavtal. Per 2019-12-31 saknade totalt 36 fastigheter i bolagets fastighetsbestånd individuella hyresavtal. Vid sakgranskning framkommer att dessa 36 fastigheter nu är uthyrda genom ett samlingsavtal.

Ett Ramavtal för pedagogiska lokaler 2016 reglerar hur hyresavtal mellan Uppsala Skolfastigheter AB och Uppsala kommun struktureras. Av ramavtalet framgår att tillsyn, skötsel och underhåll skall genomföras av hyresvärd (bolaget). Detta avser både löpande och periodiskt samt inre och yttre underhåll och regleras i en gränsdragningslista. Kostnad avseende detta ingår i hyra[6] och räknas årligen upp med 100 procent av konsumentprisindex (KPI). Av bilaga 2 till erhållet ramavtal framgår två räkneexempel för beräkning av hyra. I dessa anges en årlig underhållsschablon om 150 kr/kvm.

Av erhållet exempel på hyreskontrakt, avseende Järlåsa sporthall, framgår inte om och i så fall vilken underhållsschablon i kr/kvm som ingår i hyra. I intervju anges dock att det är en underhållsschablon, exklusive reparationer, om 150 kr/kvm som bolaget har avtalat med kommunen. Ansvars- och kostnadsfördelning avseende skötsel, tillsyn och underhåll regleras genom bilagd gränsdragningslista. En översiktlig genomgång av bilagd gränsdragningslista visar att hyresvärd svarar för såväl genomförande som kostnad för de flesta skötsel, tillsyn och underhållsåtgärder i enlighet med ramavtal.

Av erhållet exempel på hyreskontrakt mellan bolaget och en privat hyresgäst framgår att underhåll även här regleras genom framtagen gränsdragningslista. I avtalet anges inte vilken eventuell underhållsschablon i kr/kvm som ingår i debiterad hyra.

Incit har tagit fram fackböcker i vilka riktvärden för långsiktig genomsnittlig årlig underhållskostnad i kr/kvm BRA anges för tre olika typfastigheter (1–3) av skollokaler respektive förskolelokaler. Typfastigheterna är fördelade utifrån byggnadens egenskaper avseende byggnadsår, utformning och annan utrustning. Typfastighet 1 kräver minst underhåll medan typfastighet 3 kräver mest. Som beskrivits ovan tog bolaget vid bildande över ett fastighetsbestånd med betydande underhållsbehov vilket indikerar att väsentliga delar av beståndet faller in i kategorierna typfastighet 2 respektive 3. För skolfastigheter krävs 185 kr/kvm BRA i årligt planerat underhåll för typfastighet 2 och 274 kr/kvm BRA i årligt planerat underhåll för typfastighet 3. För förskolelokaler krävs 197 kr/kvm BRA i årligt planerat underhåll för typfastighet 2 och 291 kr/kvm BRA i årligt planerat underhåll för typfastighet 3.

Denna underhållsschablon som är inkluderad i den hyra bolaget tar ut beskrivs i intervju inte vara fullt ut tillräcklig för att täcka det underhållsbehov som finns för bolagets fastighetsbestånd men beskrivs representera en kompromiss mellan bolaget och kommunen. Resterande underhållsbehov beskrivs i intervju söka finansieras genom t.ex. energieffektiviseringar och bättre processer. Även hyresgästanpassningar beskrivs härvidlag vara en möjlighet eftersom de innebär att upprust-

[6] Tillämpad princip för hyressättning är den så kallade annuitetsmetoden. Metoden innebär en jämn betalningsström över åren. Hyran skall baseras på en självkostnadsprincip, kapitaltjänstkostnader, avkastningskrav och driftkostnader. God redovisningssed ska tillämpas.

ning av lokaler görs och att hyresgäst tar hela eller delar av kostnaden. Framgent beskrivs dock i intervju att storleken på underhållsschablonen är något som kan behöva ses över.

Bedömning: Underhållsnivå i förhållande till uppskattat behov

Revisionsfrågan bedöms **delvis uppfyllt.**

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Bolaget anges historiskt haft en betydande underhållsskuld förknippad sitt fastighetsbestånd. Representanter från bolaget anger i intervju att de bedömer att väsentliga delar av denna underhållsskuld har arbetats bort vid tid för granskning.
- Bolaget har åren 2017–2019 både budgeterat och förbrukat betydande medel avseende investeringar i underhålls- och hyresgästanpassningsåtgärder. Även år 2020 har ett betydande belopp budgeterats för denna typ av investeringsprojekt. Bolaget har vidare under fler år budgeterat och förbrukat betydande medel på framförallt investeringsprojekt som syftar till att bygga om-, till- och nya pedagogiska lokaler.
- Prioritet/status-bedömningar för bolagets inventerade fastighetsbestånd vid inventering 2019–2020 indikerar inte att bolaget har ett stort akut eller eftersatt underhållsbehov.
- Bedömning av nästa åtgärd utifrån bedömning av teoretisk livslängd samt historiska data om senast vidtagen åtgärd indikerar att bolaget har ett betydande eftersatt underhåll. Hänvisning görs dock till att detta resultat är en konsekvens av brister i den historiska data som anger när åtgärd senast vidtogs.
- Den underhållsschablon bolaget tillämpar vid hyressättning uppnår inte den nivå som anges för typfastigheter 2 och 3 i Incits databas samt bedöms av representanter för bolaget inte täcka hela det underhållsbehov som är förknippat med bolaget fastighetsbestånd.

2.4.3. Revisionsfråga 4: Uppföljning av underhållskostnader

Finns det en tillfredsställande uppföljning av underhållskostnader?

Iakttagelser

Uppföljning av underhållskostnader

Av uppföljningsplan i bolagets *Affärsplan och budget 2020–2022* framgår att bolaget styrelse inför varje verksamhetsår fastställer en årsplan där det framgår tidpunkter för bl.a. uppföljning till ägaren och intern uppföljning. Vidare framgår av *Affärsplan och budget 2020–2022* att styrelsen per delårsuppföljning och årsbokslut bedömer i vilken mån den bidragit till att förverkliga kommunfullmäktiges och sina egna mål.

Utöver delårsuppföljning och årsbokslut får styrelsen även månatligen rapporter där bolagets finanser och verksamhet redovisas. Rapporten anges omfatta bland annat följande stående punkter: fastighetsförvaltning, projekt samt ekonomi. I månadsrapporterna samt i samband med styrelsemöten sker även återrapportering och uppföljning av ärenden och händelser. I intervju beskrivs att den information styrelsen får upplevs tillräcklig och att den är av god kvalitet.

Uppföljning av bolagets underhållsarbete i Årsredovisning 2019 omfattar övergripande redogörelse av genomförda och färdigställda underhållsinsatser under året, bedömning av fastighetsbeståndets övergripande behov av underhåll samt redovisning av initierade förbättringsåtgärder avseende

bolagets underhållsplanering. I Årsredovisningen 2019 lyfts t.ex. fram att bolaget under 2019 inlett inventering av sitt fastighetsbestånd samt har upphandlat ett fastighetssystem (se revisionsfråga 2). Vidare redogörs övergripande i Årsredovisning 2019 för ett antal större underhålls- och anpassningsprojekt som genomförts under året. I årsredovisningen anges och kommenteras vidare samlat utfall för bolagets investeringar. Årsredovisningen omfattar inte en detaljerad redogörelse för utfall för bolagets investeringsplan.

Avseende år 2020 har vi tagit del av månadsrapporter per februari, maj och juli samt uppföljning av delårsbokslut genom den PowerPoint-presentation (PPT-presentation) som presenterades för bolagets styrelse i samband med delårsbokslutet. Avseende delårsbokslutet 2020 har vi även tagit del av dokumentet: *Analys och kommentarer till delårsbokslut och prognos per augusti 2020* samt de underliggande uppgifter som rapporterats in av bolagets tjänstepersoner i Uppsala kommuns verksamhetssystem Aaro.

Av erhållna månadsrapporter framgår att de omfattar en återrapportering av status/nuläge för bolagets olika verksamheter, däribland status för pågående underhållsarbete och investeringsprojekt. Den ekonomiska återrapportering som görs inom ramen för månadsrapporterna omfattar uppgifter om resultatutfall per perioden, budget för perioden och avvikelse mot budget för perioden samt prognos för utfall per helåret för drift inkl. fastighetsadministration, avhjälpande underhåll, planerat underhåll samt hyresgästanpassningar. Av återrapporteringen per juli framgår att både planerat och avhjälpande underhåll prognostiseras överskrida budget per helåret 2020. Avhjälpande underhåll prognostiseras per helåret uppgå till 21,4 mnkr, jämfört med budget om 17,4 mnkr. Planerat underhåll prognostiseras per helåret uppgå till 15,1 mnkr, jämfört med budget om 12 mnkr.

Månadsrapporterna omfattar även återrapportering av helårsbudget och periodutfall samt noterade avvikelser för ett antal större investeringsprojekt. För dessa återrapporteras även budget, utfall för perioden samt status i relation till tidplan och ekonomi. Underhålls- och hyresgästanpassningsprojekt ingår som ett projekt bland dessa. Per juli har totalt 124,9 mnkr av budgeterade 261 mnkr förbrukats och underhålls- och hyresgästanpassningsinvesteringar anges följa tidplan. Ingen återrapportering gör dock i månadsrapporter avseende ekonomiskt utfall för enskilda underhållsprojekt.

Av erhållen PPT-presentation framgår att bolagsstyrelsen även i samband med delårsbokslut tar del av information avseende utfall för perioden, budget för perioden och helåret samt avvikelse mot budget för perioden för drift inkl. fastighetsadministration, avhjälpande underhåll, planerat underhåll samt hyresgästanpassningar. Återrapporteringen i samband med delårsbokslutet omfattar även ett eget avsnitt om bolagets investeringar. Avsnittet omfattar återrapportering av budget, periodutfall samt prognos för helårsutfall för bland annat investeringskategorin underhålls- och hyresgästanpassningsinvesteringar. Utfall i prognos 2 per delårsbokslutet anger ett prognostiserat utfall per helåret om 300 mnkr, jämfört med en budget för 2020 om 261 mnkr. Ökning anges bero på att flera stora hyresgästanpassningsprojekt tillkommit. I återrapporteringen ingår en lista på de underhålls- och hyresgästanpassningsprojekt som förbrukat mest medel per delårsbokslutet 2020. Ingen mer detaljerad återrapportering avseende enskilda underhålls- och hyresgästanpassningsprojekt anges dock i PPT-presentationen.

Återrapporteringen i PPT-presentationen omfattar även redovisning av periodutfall och prognos för helårsutfall för större investeringsprojekt utifrån lokalförsörjningsplan.

I bolagets *Analys och kommentarer till delårsbokslut och prognos per augusti 2020* redovisas kompletterande kommentarer till avvikelse mot budget för felavhjälpande underhåll respektive planerat underhåll och hyresgästanpassningar. Vidare redovisas utfall för de 10 största investeringsprojekten. Redovisningen omfattar återrapportering av periodutfall mot budget och prognos för utfall mot budget per helåret för projektet Underhålls och hyresgästanpassningar.

Bedömning: Uppföljning av underhållskostnader

Revisionsfrågan bedöms **delvis uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Bolagets styrelse har fastställt en årsplan för uppföljning av sin verksamhet.
- Bedömning görs i intervju att styrelsen får god information om fastighetsbeståndets status och bolagets underhållsarbete.
- Uppföljning av ekonomiskt utfall för planerat underhåll, felavhjälpande underhåll samt samlat för underhålls- och hyresgästanpassningsinvesteringar görs både i månadsrapporter och per delårsbokslutet. Denna återrapportering omfattar dock inga fördjupade kommentarer eller redovisning avseende enskilda underhållsprojekt.
- Ingen samlad redovisning av bolagets investeringsplan återfinns i bolagets Årsredovisning 2019. Övergripande kommentarer lämnas dock avseende status för bolagets fastighetsbestånd samt helårsutfall för reparationer och underhåll i förhållande till budget.

2.4.4. *Revisionsfråga 5: Implementering av underhållsplaner*

Har underhållsplanerna implementerats och görs en löpande uppföljning av verkställighet av underhållsplanerna?

Iakttagelser

Som beskrivits under revisionsfråga 2 har bolaget vid tid för granskning ännu ej tillskapat underhållsplaner för samtliga sina fastigheter varför uppföljning av dessa planer ännu ej är möjligt. Plan för underhåll, hyresgästanpassningar och reinvesteringar i bolagets fastighetsbestånd är vid tid för granskning fastställt genom investeringskategorin: underhålls- och hyresgästanpassningsprojekt samt de projekt som ingår i budgetar för resultatfört planerat underhåll, antagna inom ramen för *Affärsplan och budget 2020–2022*. Uppföljning av underhållskostnader utifrån *Affärsplan och budget 2020–2022* har beskrivits under revisionsfråga 4 ovan. Inom ramen för revisionsfråga 4 har även återrapportering av bolagets arbete med att utveckla fastighetsunderhållsarbetet beskrivits.

Som beskrivits under revisionsfråga 2 har ett arbete med att inventera bolagets fastighetsbestånd, implementera ett nytt fastighetsförvaltningssystem samt uppdatera bolagets processer för bl.a. planerat underhåll pågått under verksamhetsåret 2020. I bolagets Affärsplan och budget 2020–2022 anges ett antal målområden och mätetal vilka har bäring på bolagets underhållsarbete. Under målområdet hållbart fastighetsägande anges bl.a. mätetalen:

- Andel nöjda kunder - Bolagets långsiktiga mål per år 2030 för andel nöjda kunder är 80 procent och delmål för år 2020 är 65 procent.
- Andel digitaliserad fastighetsdata

Under målområdet affärsetiskt företagande anges bl.a. mätetalen:

- Investeringskostnad kr/kvm BTA
- Investeringskostnad kr/plats

- % av antalet processer som är kartlagda och implementerade (efterlevnad och interrevision)
- Investeringsbudget – avvikelse

Återrapportering av ovan mätetal noteras inte i varken erhållna månadsrapporter eller uppföljningsmaterial avseende delårsbokslut år 2020. I erhållna månadsrapporter per februari, maj och juni återrapporteras bland annat pågående arbete med att kartlägga bolagets processer samt status för pågående arbete med att implementera nytt fastighetsförvaltningssystem L.E.B. Av erhållet material för återrapportering till bolagets styrelse och till Uppsala kommun genom verksamhetssystemet Aaro framgår inte att uppföljning av ovan mätvärden gjorts inom ramen för återrapportering av delårsbokslut 2020. Bolagets mål och uppdrag från Uppsala kommun, antingen genom kommunens fastställda mål eller genom ägardirektiv, följs upp i samband med delårsbokslut. I erhållen uppföljning anges i kommentarer vilka åtgärder bolaget har vidtagit för att uppfylla givna mål och uppdrag. Mål och uppdrag som följs upp omfattar ingen direkt återrapportering avseende angivna mätetal utan fokuserar i regel på övergripande kommentarer till mål och uppdrag.

Intern kontroll

Bolagets behov av att säkerställa tillräcklig intern kontroll avseende genomförande av projekt och investeringar har berörts i bolagets internkontrollplan både år 2019 och 2020.

Av uppföljning per helåret för bolagets internkontrollplan 2019 framgår att bolaget år 2019 kontrollerat risken: Investerings- och projektprocess. Arbetet med risken ska säkerställa att arbete sker enhetligt utifrån fastställda processer/rutiner, inkludera också konsulter; samt säkerställa gränssnitt mot förvaltning, fastighetsutveckling, registratur, ekonomi och upphandling. I uppföljning av internkontrollplan 2019 per helåret anges att risken framförallt hanterades genom att regelbundna träffar med externa projektledare genomförts i syfte att visa dem hur bolaget arbetar. Processen mellan förvaltning och projekt anges ha tydliggjorts (se även revisionsfråga 2). Implementering av verksamhetsstödet Insikt[7] för investeringsprojekt anges vidare ha pågått under året. Slutligen beskrivs att dialog om realistiska tidplaner för investeringsprojekt har pågått under året samt att en ny styrmodell för investeringsprojekt har arbetats fram.

I bolagets internkontrollplan för år 2020 noteras en risk vilken har bäring på granskningsområdet. Risken avser stor investeringsvolym, vilken anges innebära risk för sen, eller ingen leverans enligt rätt kostnad, rätt tid eller rätt kvalitet. Risken bedöms ha ett riskvärde om 9/16 enligt COSO-modellens riskskala (konsekvens*sannolikhet). Uppföljning av risken ska göras per T1, delårsbokslut och årsbokslut. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av uppföljningar per delårsbokslut. Av uppföljningen framgår att åtgärder för att adressera risken i huvudsak avser att projektavdelningen löpande arbetar med utveckling och förbättring av processer och rutiner för sju huvudpunkter, omfattande: ramverk, utveckling av avdelningen, byggherreansvar, ekonomistyrning, tidsplanering, projektplanering och kompetensutveckling. Vidare anges att bevakning/uppföljning avseende Covid-19 i projekten görs varje vecka.

Bedömning: Implementering av underhållsplaner

Revisionsfrågan bedöms **delvis uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

---

[7] INSIKT är ett beslutsstöd och verksamhetstyrningsverktyg. Enligt beskrivning på utgivande bolag Pectors hemsida (https://www.pector.se/insikt/) anges följande: "Verktyget stödjer hela verksamhetens projektbehov oavsett om det handlar om små administrativa projekt eller stora investeringsprojekt."

- Då bolaget saknar fastställda underhållsplaner är uppföljning av detta ännu inte möjligt. Uppföljning av bolagets underhållskostnader och den investeringsvolym som avser underhålls- och hyresgästanpassningar görs dock både i månadsrapporter och i samband med delårsbokslut.
- Bolaget har i Affärsplan och budget 2020–2022 fastställt mätetal med bäring på det utvecklingsarbete som pågår inom bolaget och beskrivits under revisionsfråga 2. Uppföljning av fastställda mätetal till bolagets styrelse under verksamhetsåret 2020 har dock inte noterats i erhållna månadsrapporter och delårsbokslutsmaterial.
- Övergripande kommentarer om aspekter av bolagets utvecklingsarbete avseende fastighetsunderhåll lämnas i bolagets månadsrapporter.
- Risker kopplat till bolagets investeringar och projektprocess har inkluderats i bolagets internkontrollplan 2019 respektive 2020.

2020–12

Richard Moëll Vahul
Uppdragsledare

Kristian Damlin
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommuns lekmannarevisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-06-12. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Uppsala kommun

Datum:
2020-12-18

Diarienummer:
KRN-2020-00054

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige, för kännedom

Förstudie: Arbetet med införandet av GDPR inom Uppsala kommun

Uppsala kommuns revisorer har uppdragit åt PwC att genomföra en förstudie kring hur arbetet med införandet av bestämmelserna kopplade till den nya dataskyddsförordningen (GDPR) genomförts i Uppsala kommun och därvid bilda sig en uppfattning om nuläget. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Kommunen har generellt sett tagit sig an frågorna kring skyddet av personuppgifter på ett föredömligt sätt och beaktat de centrala delarna av GDPR, även om fullständigt behandlingsregister på processnivå behöver färdigställas inom delar av kommunens organisation, vilket är ett pågående arbete. Åtgärder har vidtagits genom att utbilda medarbetare för att säkerställa att medvetenhets- och kunskapshöjande insatser kring personuppgiftsbehandlingar.

Kommunen har en tydlig struktur med roller och ansvar som för att fortsätta med dataskyddsarbetet och har utöver ett externt upphandlat dataskyddsombud dessutom tillsatt dataskyddssamordnare i varje förvaltning.

Koncernledningsgruppen har intresse av utvecklingen av dataskyddsarbetet och dataskydd är på agendan. Dessutom sker ett aktivt arbete kring digital transformation där ostrukturerad data hanteras.

Bedömningen baserat på den översiktliga förstudie som genomförts är att ett starkt arbete anpassning efter GDPR har utförts, med förbättringspotential på vissa delar.

För kommunrevisionen

Per Davidsson

Per Davidsson, ordförande

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

Arbetet med införandet av GDPR inom Uppsala kommun - en förstudie och nulägesbeskrivning

Linus Owman

Omid Asali

pwc

Innehåll

1. Inledning 3

1.1 Bakgrund - GDPR 3

1.2 Syfte och frågeställning 4

1.3 Avgränsning och metod 4

2. Kartläggning 5

2.1 Bakgrund - införandet av GDPR 5

2.2 Övergripande resultat 5

3. Resultat 7

3.1 Styrning 7

3.2 Roller och ansvar 7

3.3 Behandlingsregister 8

3.4 Dokumentation 9

3.5 Ansvar som personuppgiftsbiträde 9

3.6 De registrerades rättigheter 10

3.7 Lagstiftning 10

3.8 Barn 10

3.9 Ostrukturerad data 11

3.10 Säkerhetsåtgärder 11

4. Slutsatser 13

1. Inledning

1.1 Bakgrund - GDPR

EU:s dataskyddsförordning, General Data Protection Regulation (GDPR), innebär en skärpning av dataskyddslagstiftningen inom EU, både avseende organisationers åtaganden och de registrerade individernas rättigheter. Den gäller för alla organisationer, företag och myndigheter som hanterar uppgifter om EU-medborgare. För att den ska respekteras införs möjligheten till kraftfulla sanktioner för de organisationer som ignorerar eller brister i att uppfylla de nya kraven. Sanktionsnivåerna har valts så att de ska vara avskräckande och för att det inte ska löna sig att bryta mot reglerna för att spara pengar. Väsentliga sanktionsavgifter för bristande efterlevnad, upp till 20 miljoner kronor, kan utfärdas för myndigheter. Det införs också en rätt för privatpersoner att kräva skadestånd av de organisationer som inte tillhandahåller deras rättigheter enligt förordningen. Förordningen började tillämpas den 25 maj 2018.

Förordningen innehåller nya krav jämfört med Personuppgiftslagen, som exempelvis att alla organisationer själva har en skyldighet att bedöma riskerna för att de registrerades integritet kränks samt vidta lämpliga åtgärder för att minska dessa risker. Organisationer måste även i vissa fall utse dataskyddsombud och rapportera allvarliga personuppgiftsincidenter till tillsynsmyndigheten (och i vissa fall de berörda registrerade) inom 72 timmar. Om organisationen misstänker att någon personuppgiftsbehandling kan medföra höga integritetsrisker för de registrerade måste man göra en konsekvensbedömning och vidta lämpliga åtgärder för att reducera riskerna för eventuella skador.

I slutet av juni detta år (2020) publicerade tidningen "Aktuell Säkerhet" en debattartikel kring införandet av GDPR och aktuellt läge. Några korta citat hjälper till att belysa denna förstudies aktualitet ytterligare:

"Efter en förhållandevis lugn start slogs det i mars i år rekord i antal utfärdade böter inom ramarna för GDPR. Idag, när digitaliseringen ute på företagen går ännu snabbare i svallvågorna av den globala pandemin är det absolut nödvändigt att företag inte bara förstår det ansvar de har över sina kunders data, utan att de i samma snabba takt utvecklar sitt dataskydd och säkerhetsarbete. .../.../... För små och medelstora företag är de potentiella konsekvenserna svårare att överblicka. De har i regel stramare budgetar och mindre IT-avdelningar och riskerar att bli överväldigade av de resurser och de insatser som krävs för ett fullgott dataskydd. Att samtidigt säkerställa efterlevnad av GDPR gör situationen än mer komplicerad. Det finns gott om åtgärder som kan vidtas utan stor budget. Att investera i lösningar för dataskydd och strategier är en grundläggande del i att framtidssäkra en verksamhet i en digital värld. Kort sagt – dataskydd behöver vara en central del i verksamhetens affärsstrategi – inte minst i takt med att IT-sidan blir alltmer komplex." [1]

[1] https://www.aktuellsakerhet.se/gdpr-fyller-tva-hur-har-det-gatt/

1.2 Syfte och frågeställning

Uppsala kommuns revisorer har uppdragit åt PwC att genomföra en förstudie kring hur arbetet med införandet av bestämmelserna kopplade till den nya dataskyddsförordningen (GDPR) genomförts i Uppsala kommun och därvid bilda sig en uppfattning om nuläget. Förstudien ingår i revisionsplanen för år 2020.

Frågeställningen för denna förstudie är således: *"Har ett ändamålsenligt och heltäckande arbete gällande GDPR bedrivits och har åtgärder vidtagits för att efterleva de nya reglerna?"*.

Frågeställningen ovan har besvarats genom en gruppintervju. Områdena som täckts in genom intervjuerna har varit:

- Styrning
- Roller och ansvar
- Register över behandlingar av personuppgifter
- Dokumentation
- Ansvar som personuppgiftsbiträde
- De registrerades rättigheter
- Lagstiftning
- Barn
- Ostrukturerad data
- Säkerhetsåtgärder

1.3 Avgränsning och metod

Förstudien syftar inte till att kartlägga *de facto* efterlevnad av direktivet, då detta skulle ha mer av en granskande karaktär, dvs falla utanför ansatsen hos en förstudie. Förstudien har fokuserat på att ge en generell bild av hur arbetet genomförts och fortskrider, utan att detaljerade studier genomförts på förvaltningsnivå. Översiktliga dokumentstudier har genomförts.

Intervju har således genomförts med personer som representerar de funktioner med ett särskilt ansvar i införandet av GDPR. Intervju har genomförts i gruppform tillsammans med CIO Thomas Ekvall, chefsjurist Lena Grapp, biträdande jurist Simon Elfstadius, informationssäkerhetsstrateg/CISO Robert Reineck, IT-strateg Johan Olofsson och en separat intervju med extern upphandlad dataskyddsombud JP Infonet - Laura Gashi.

2. Kartläggning

2.1 Bakgrund - införandet av GDPR

Arbetet med införandet av GDPR inom Uppsala kommun initierades före årsskiftet 2017 där ett projekt med en projektledare initierades. Projektet arbetade fram vilka åtgärder som skulle vidtas med projektplan och listor. Projektet avslutades 2019 med kvarvarande restlistor, även om stora delar av projektet hade gjort framsteg. Kommunen anställde en biträdande jurist under 2018 med ett särskilt fokus på GDPR. Chefsjuristen agerade som dataskyddsombud för alla nämnder i kommunen fram tills dess att Uppsala kommun upphandlade JP Infonet som dataskyddsombud.

Stadsdirektören tog 2018 ett beslut för att Uppsala kommun samordnat skulle arbeta med informationssäkerhetsfrågor, vilket resulterat i inrättandet av en funktion för informationssäkerhet med representation från flertalet stödjande verksamheter. Funktionen, som leds av informationssäkerhetsstrategen, har varit bärande och koordinerade i hanteringen för att successivt avveckla projektets restlistor.

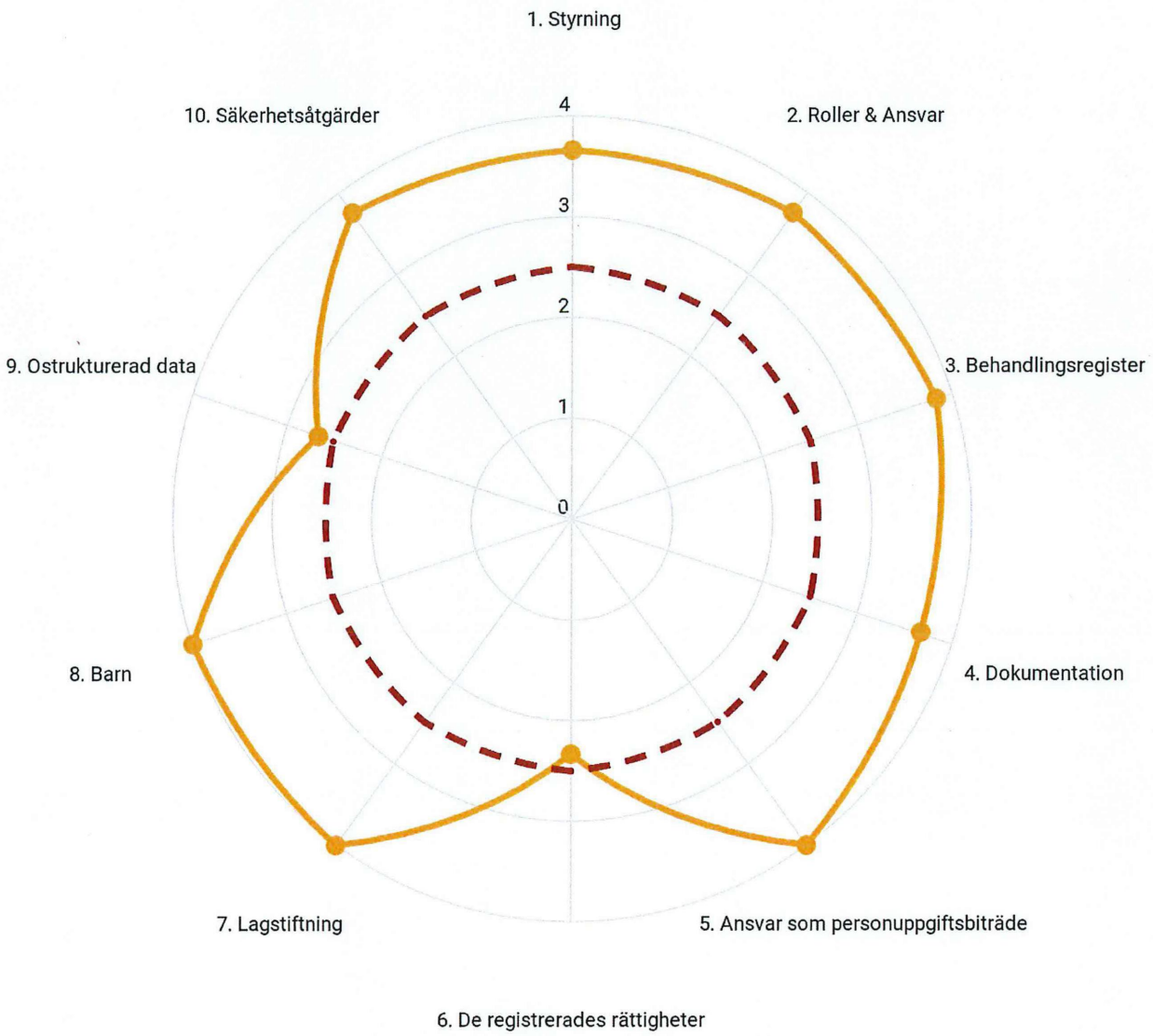
Arbetet av GDPR efterlevnad fortskrider idag där CIO är med i koncerngruppen och koncernledningsgruppen, och där ett flertal av Uppsala kommuns funktioner aktivt arbetar med GDPR och dess efterlevnad.

2.2 Övergripande resultat

För att sammanställa denna rapport har PwC intervjuat relevanta personer med insyn i Uppsala kommuns dataskyddsarbete och det anpassningsarbete som gjorts till GDPR.

Diagrammet nedan visar resultatet av vår genomgång. Diagrammet är baserat på intervjusvar till 35 standardiserade frågor och ger en översiktsbild av alla relevanta områden för korrekt hantering av personuppgifter.

Den orangea linjen representerar Uppsala kommuns resultat. Den röda prickade linjen utgör grundvärde för vad vi bedömer är ett godkänt dataskyddsarbete. Medelvärdet för detta är 2,5. Värdet är baserat på en generell bedömning utifrån intervjuformulärets svarsalternativ. Alternativ 1,0 innebär att kommunen inte påbörjat något arbete alls inom området och alternativ 4,0 innebär i korthet att kommunen infört en fullständig (och ofta automatiserad) process kring behandling. Ett värde på 2,5 innebär således att organisationen ligger över både 1,0 (inget gjort) och 2,0 (lite gjort) och tangerar 3,0 (vidtagit åtgärder).



Den sammanfattande bedömningen är att Uppsala kommun har vidtagit välriktade åtgärder med att ta sig an de utmaningar som den nya dataskyddsförordningen innebär. Vidare arbetar Uppsala kommun aktivt och strukturerat med dataskyddsförordningen idag tillsammans med JP Infonet som dataskyddsombud. kommunen ligger i helhet en bra bit över den nivå som vi betraktar som grundnivå, dock så ser vi förbättringspotential på område 6, "de registrerades rättigheter". I den fortsatta rapporten går vi djupare in på varje områden och ger specifika rekommendationer.

3. Resultat

3.1 Styrning

Kommunens resultat för området är **3,7 av 4,0**. Det har funnits ett tydligt uppdrag att införa GDPR från ledningsgruppen. Arbetet har sedan drivits framåt av chefsjurist, CIO, biträdade jurist, informationssäkerhetsstrateg/CISO, IT-strateg, dataskyddsombud och de dataskyddssamordnare som numera utsetts inom varje nämnd. Idag drivs arbetet vidare av ovan nämnda funktioner samt av säkerhetsavdelningen, kommunikationsavdelningen, HR, IT-säkerhet och stadsarkivet.

Beslutet till att etablera dataskyddssamordnare för varje nämnd, grundades i ett behov att förlägga arbetet med GDPR närmare respektive verksamhet och personuppgiftsansvarig (PUA). Utöver detta arbetar dataskyddsombudet och dataskyddssamordnarna, tillsammans med juridik och CISO, nära varandra med efterlevnad av dataskyddsförordningen. Ambitionen är att vara ett kraftfullt kunskapsnätverk för Uppsala kommun. Dataskyddsombudet har genom utbildningsaktiviteter höjt medvetenheten kring dataskyddsförordningen och har ombett dataskyddssamordnarna att upprätta fullständiga listor gällande artikel 30. Då det krävs tid och förståelse för att kvalitativt utföra arbetsuppgifterna är det viktigt att förvaltningsledningen kommunicerar prioriteringen.

Dataskyddsfrågan är på agendan i kommunledningen och koncernledningsgruppen, och det är inom kommunledningen som beslutet att tillsätta dataskyddssamordnare har verkställts. Vidare ska lägesbilden samt arbetet med GDPR och informationssäkerhet regelbundet diskuteras med Stadsdirektören. Riktlinjer kring hantering av Informationssäkerhet har utarbetats på kommunstyrelsenivå.

Uppsala kommun har under projektet utfört systeminventeringar på nämndsnivå, med syfte att skapa artikel 30-register. Idag driver dataskyddsombudet och dataskyddssamordnarna ett arbete med att göra en förnyad inventering av behandlingar på processnivå. Anledning till detta beslut är önskan om att få ett mer heltäckande artikel 30-register utgående från processer.

Uppsala kommun har valt att använda sig av SKR:s "klassa" som verktyg för informationssäkerhetsklassificering där konsekvenser bedöms utifrån bristande konfidentialitet, tillgänglighet och riktighet. För andra året i rad ingår det i internkontrollplanen att granska att alla IT-stöd är klassificerade, att ett systematiskt arbete utförs med objekten, och att Uppsala kommun fortsätter med det framgent. De intervjuade anser att klassificering av IT-stöd är långt gånget, men att systematiken med åtgärdsplaner kan förbättras.

3.2 Roller och ansvar

Inom området roller och ansvar har kommunen erhållit resultatet **3,8 av 4,0**. Kommunen har utvärderat om en roll som dataskyddsombud är nödvändigt och landat i ett formellt beslut tillämpa en sådan roll för Uppsala kommun. Syftet med ett dataskyddsombud anses vara att ha en koordinerande roll som bidrar med kompetensutväxling och ett större nätverk inom ämnet av dataskydd. Rollen som dataskyddsombud har upphandlats externt och utförs nu av JP Infonet. För att dataskyddssamordnarna ska ha en tydlig roll inom Uppsala kommun

har en promemoria som underlag på koncernledningsnivå använts för att tydligt definiera rollen.

Ansvaret för kommunövergripande system är en diskussion som fortsatt utreds idag, där definiering av hur ansvaret bör se ut i framtiden utreds. Nämnderna är ansvariga för personuppgiftsbehandlingarna som sker inom respektive nämnd. Detta ansvar regleras i reglementet där nämnderna är definierade som ansvariga för sin information och verksamhet. I reglementet definieras arbetsformer, arbetsområdet samt personansvarsområdet. Dataskyddsombudet planerar en genomgång av alla nämnder i närtid.

En granskning av efterlevand har idag inte genomförts av dataskyddsombudet, men anges vara pågående. De granskningsaktiviteter som hittills genomförts utgörs av en skrivbordsövning där dokumentationen inom kommunen granskats. Det planeras en tillsyn av GDPR-efterlevand där brister och förbättringar kommer att rapporteras.

3.3 Behandlingsregister (registerförteckning)

För detta område har kommunen erhållit ett resultat på **3,8 av 4,0**. Varje nämnd arbetar fram ett eget behandlingsregister, eftersom varje nämnd är personuppgiftsansvarig enligt kommunens sätt att definiera detta. Just nu är Uppsala kommun i en transformeringsfas där karaktär av fokus för behandlingsregister ändras. Tidigare har fokus i behandlingsregistret varit behandlingar per system, och förändringen innebär att nämnderna istället definierar innehållet i behandlingsregister per process och behandling. Denna aktivitet är prioriterad. Vid den planerade inventeringen kommer personkategorier att kartläggas och analyseras.

Behandlingsregister hanteras idag i Excel (SKR:s mall) även om systeminköp har varit på agendan. Om en konsekvensanalys behöver utformas i relation till en behandling utförs det i en annan Word-mall. Det finns tydlig vägledande dokumentation för hur processen ska genomföras och dokumenteras. Inom dataskyddsförordningen är frågan om vilka personkategorier som behandlas en av de mest komplexa. Dataskyddsombudet bidrar med stöd och en funktionsbrevlåda har tillämpats.

Om personuppgifter förs över till mottagare i andra organisationer så regleras det i PUB-avtal. Detta gäller även om personuppgifter skickas utanför EU/EES. De intervjuade menar att många PuB-avtal tecknats, även om några saknas. Oftast handlar det i dessa fall om att avtalsvillkoren inte har godkänts sinsemellan avtalsparterna. Detta är en pågående process och målet är att ha PUB-avtal på plats för alla relationer där detta är aktuellt.

När det gäller radering och gallring av personuppgifter omfattas Uppsala kommun av offentlighetsprincipen och således bevaras det mesta av personuppgifter som har behandlats. Det finns dokumenthanteringsplaner i verksamheten idag kring hur vissa kategorier av personuppgifter ska gallras. I de enskilda fall när individer ber om gallring behöver Uppsala kommun granska huruvida de, med hänsyn till andra regulatoriska åtaganden, kan tillgodose individens rättighet eller inte.

3.4 Dokumentation

Inom frågeområdet för dokumentation ligger kommunen på **3,7 av 4,0**.

I nuläget finns det en informationstext kring personuppgiftsbehandlingar ("behandling av personuppgifter") riktad till kommuninvånarna för Uppsala kommun på hemsidan. En integritetspolicy för intern hantering av personuppgifter inom Uppsala kommun saknas dock idag. Detta beror på ett aktivt val från kommunens sida att inte ha policyer som säger att organisationen förbinder sig att följa lagen, vilket huvudsyftet med en sådan policy har ansetts vara. Däremot beskrivs behandlingen av den anställdes personuppgifter enligt GDPR i anställningsbeviset.

Rutiner som är mer specifikt än integritetspolicyn kring hur Uppsala kommun hanterar personuppgifter idag finns i artikel 30 registret just nu. Enligt dataskyddsombudet kommer en utvärdering kring registrerades rättigheter att genomföras.

Den mall som används för personuppgiftsbiträdesavtal och som är standard inom Uppsala kommun är den mall som SKR har tillhandahållit. Biträdade jurist har bistått med rådgivning när nämnderna har varit i behov av att utföra en konsekvensanalys för en specifik behandling.

3.5 Ansvar som personuppgiftsbiträde

Kommunen hamnar här på **4,0 av 4,0**. Det finns ett flertal situationer där Uppsala kommun agerar personuppgiftsbiträde åt en annan organisation. Det finns exempelvis idag system som sköts centralt av Uppsala kommun, och som även bolagen använder.

För externa utförare inom exempelvis äldreomsorg finns tydligt ansvar definierat. Även om Uppsala kommun rekommenderar SKRs mall för PuB-avtal som standard, så finns det situationer där Uppsala kommun använder biträdesavtal som Inera tillhandahåller avseende behandlingar av personuppgifter i HSA-katalogen. De intervjuade menar att många PuB-avtal tecknats, även om några saknas. Oftast handlar det i dessa fall om att avtalsvillkoren inte har godkänts sinsemellan avtalsparterna. Detta är en pågående process och målet är att ha PUB-avtal på plats för alla relationer där detta är aktuellt.

De intervjuade menar på att SKRs uppfattning har varit att man inte ska behöva interna PuB-avtal mellan nämnderna, utan att detta ska regleras sinsemellan i reglementet.

Dataskyddsombudet kommer att i sin tillsynsrapport att analysera situationen för Uppsala kommun och komma med förslag på åtgärdslista. Tillsynsrapporten kommer att baseras på det som har definierats i behandlingsregistret av nämnderna och bolagen. Dock så kan denna kartläggningen vara bristande idag då den interna gränsdragningen inte har varit självklar. De kommunala bolagen har idag inte upprättat PUB-avtal med kommunens IT-stab i de fall IT-staben är personuppgiftsbiträde till den personuppgiftsansvariga styrelsen.

3.6 De registrerades rättigheter

För frågeområdet kring de registrerades rättigheter hamnar kommunen på **2,3 av 4,0**. Resultatet speglar avsaknaden av dokumenterade processer i form av styrdokument för att uppnå de registrerades rättigheter.

Kommunen har information på hemsidan kring hur behandlingen av personuppgifter sker och var den registrerade kan vända sig med frågor. Varje nämnd har också ansvar att informera om hur personuppgifter behandlas.

Om en registrerad person åberopar en rättighet har Uppsala kommun tillgängliga mallar för den registrerade där efterfrågan kan göras åt egna vägnar eller i vägnar för en annan registrerad. Det finns inte en formaliserad process i styrdokument där det beskrivs tillvägagångssättet för att tillgodose en registrerad persons rättigheter. Styrdokument där hantering av registrerades rättigheter beskrivs kommer att formuleras längre fram. Den informella processen är att den registrerade efterfrågar uppgifter från olika nämnder som sedan går till IT för analys. Detta är en helt manuell process idag.

Arbetssättet kring arbetssätt kring hur registerutdrag lämnas ut, hur rättning eller radering av felaktiga personuppgifter är delvis dokumenterat, bland annat via delegationsordning.

På uppsala.se får besökarna en beskrivning om att hemsidan hanterar cookies med tillhörande länk där alla cookies tydligt beskrivs.

Inom försörjningsstöd finns det en robot som hanterar kontrollslagningar gentemot externa system. Dock så sker inget automatiskt beslutsfattande, och inte heller någon annanstans inom kommunen, varför detta är en rättighet som den registrerade inte kan åberopa (dvs rättigheten att inte utsättas för automatiserat beslutsfattande). Denna fråga utgick därför ur frågebatteriet och drabbar inte poängsättningen inom detta område negativt. De intervjuade är intresserade av frågan men är begränsade då kommunallagen inte tillåter automatiska beslut.

Rekommendationer:

- Färdigställ styrdokument för hur de registrerades rättigheter kan tillgodoses.
- Dokumentera processen för hur registerutdrag lämnas ut, samt hur rättning eller radering av felaktiga personuppgifter sker.

3.7 Lagstiftning

Kommunen hamnar här på **4,0 av 4,0**. Uppsala kommun har ingen utpekad funktion för omvärldsbevakning, dock så faller det naturligt inom relevant funktion. Juristavdelningen bevakar Riksdagens hemsida och utredningar. CISO och IT-strateg inom Uppsala kommun bevakar även området inom ramen för sitt nätverk. Dataskyddsombudet håller sig också uppdaterad genom att följa lagstiftning och domar, vilket utgör en del av rollbeskrivningen.

3.8 Barn

Kommunen hamnar här på **4,0 av 4,0**. Kommunen behandlar med lagstadgad grund personuppgifter om barn. Uppsala kommun klassificerar barns uppgifter som hög risk och vidtar de säkerhetsåtgärder som är nödvändiga och som ligger i linje med SKRs rekommendationer.

3.9 Ostrukturerad data

Avseende området ostrukturerad data är resultatet att kommunen ligger på **2,7 av 4,0**. Utvärdering av ostrukturerad data gjordes inom ramen för GDPR projektet inför införandet av GDPR i kommunen, och verksamheten granskade området. De intervjuade försöker att inte göra skillnad på "ostrukturerad data" och annan data, utan istället förtydliga behovet av att beskriva personuppgiftsbehandlingar och säkerställa GDPR oavsett lagring eller IT-stöd.

Ostrukturat material ligger sparat på olika filytor för olika typer av behandlingar. När det gäller ostrukturerat material med känslig information och sekretessmarkerade uppgifter är organisationens hållning i intervjuer att filytor och e-post bör undvikas. Uppsala kommun har i form av policy för digital transformation och policykartläggning påbörjat arbetet med att etablera rutiner som resulterar i minimering av behandling av ostrukturerat material. Det finns en vägledning för digital arbetsplats och att information skall hanteras i verksamhetssystemen och mindre på filytor. Ett tillvägagångssätt för Uppsala kommun är Office365 plattformen där taggning av personnummer kan appliceras.

Rekommendation:

- Fullfölj kartläggningen av förekomsten av ostrukturerad data och tillsätt nödvändiga åtgärder för att minska användningen av denna typ av data.
- Säkerställ vidare att medarbetarna utbildas kring hur minskning av användningen av ostrukturerad data kan uppnås.

3.10 Säkerhetsåtgärder

Inom området säkerhetsåtgärder får kommunen **3,8 av 4,0**. Uppsala kommun har arbetat med att klassa sin information med stöd av verktyget SKR-KLASSA. Det kommunen anser att de har kommit längst med är att inom ramen för IT-upphandlingar gå igenom och klassificera upphandlingsvillkoren för IT-stödet. I den projektmodell som tillämpas inom kommunen har kommunen fångat upp relevanta frågor inom säkerhetsåtgärder i checklistor. Detta har varit ett särskilt initiativ för det arbete som sker för den digitala transformationen där regulatoriska frågor i processer som dataskydd och dataskydd som standard bearbetas.

Kommunen har genomfört utbildning för informationssäkerhet som har varit riktad mot informationsägare. Dataskyddsombudet har också genomfört kompetenshöjande insatser gentemot samma grupp. Dock så finns det inget gemensamt utbildningsmaterial tillgängligt för på Uppsala kommun. Detta kommer att ändras då ett verktyg är upphandlat och utbildningspaketet är inom informationssäkerhet.

Kommunen har en tydlig process för konsekvensbedömningar kopplat till specifika personuppgiftsbehandlingar. Kontinuerligt stöd ges till verksamheten kring processen.

Uppsala kommun har en tydlig process och rutin för hur personuppgiftsincidenter skall hanteras. Enligt dataskyddsombudet som har detaljerad insyn i hur kommuner arbetar med dataskyddsfrågor, anses Uppsala kommun vara en av de kommuner som har uppmärksammat många incidenter. De intervjuade hävdar att de positiva synergierna med uppmärksammade incidenter i verksamheten resulterar i ökad medvetenhet och kunskap. Dataskyddsombudet blir inblandad i varje personuppgiftsincident. Denna process finns tillgänglig för alla medarbetare på intranätet Insidan. Processen innebär att ett formulär fylls i som skickas till dataskyddsombudet, som stöttar PUA i att fatta beslut om huruvida

incidenten bör rapporteras vidare till Datainspektionen. Kommunen anser att kompetenshöjande åtgärder kring upptäckandet av incidenter behöver bli bättre framöver. Det är IT-support och verksamheten som har dialog och utredning när en incident anses inträffa. Processen har funnits på plats i knappt ett år och mindre justeringar har gjorts under tiden. Uppsala kommun använder dataskyddsombudet ofta och rutinmässigt vilket bidrar med att många frågor hanteras.

4. Slutsatser

Inledningsvis ställdes frågan *"Har ett ändamålsenligt och heltäckande arbete gällande GDPR bedrivits och har åtgärder vidtagits för att efterleva de nya reglerna?"* Frågeställningen har besvarats genom ett intervjuformulär som besvarats genom intervjumetodik. Intervjuer har genomförts i gruppform med representanter från de delar av kommunen som anses vara representativa för kommunens arbete med GDPR. Områdena som täckts in genom intervjuerna har varit:

- Styrning
- Roller och ansvar
- Register över behandlingar av personuppgifter
- Dokumentation
- Ansvar som personuppgiftsbiträde
- De registrerades rättigheter
- Lagstiftning
- Barn
- Ostrukturerad data
- Säkerhetsåtgärder

Svaret på frågeställningen om huruvida *"ett ändamålsenligt och heltäckande arbete gällande GDPR bedrivits och har åtgärder vidtagits för att efterleva de nya reglerna"* får besvaras med "Ja". Liksom inom andra områden finns det alltid utrymme för förbättringar och ett fåtal rekommendationer har föreslagits i föregående avsnitt.

Kommunen har generellt sett tagit sig an frågorna kring skyddet av personuppgifter på ett föredömligt sätt och beaktat de centrala delarna av GDPR. Ett fullständigt behandlingsregister på processnivå behöver dock färdigställas inom delar av kommunens organisation, vilket är ett pågående arbete. Åtgärder har vidtagits genom att utbilda medarbetare för att säkerställa medvetenhets- och kunskapshöjande insatser kring personuppgiftsbehandlingar.

Kommunen har en tydlig struktur med roller och ansvar för att fortsätta med dataskyddsarbetet och har utöver ett externt upphandlat dataskyddsombud dessutom tillsatt dataskyddssamordnare i varje förvaltning. Koncernledningsgruppen har vidare intresse av utvecklingen av dataskyddsarbetet och dataskydd är på agendan. Dessutom sker det ett aktivt arbete kring digital transformation där ostrukturerad data hanteras.

Bedömningen baserat på den översiktliga förstudie som genomförts är att ett starkt arbete anpassning efter GDPR har utförts, med förbättringspotential på vissa delar.

Beslutet att tillsätta ett dataskyddsombud har inneburit att det löpande arbetet med att övervaka efterlevnaden inom området har prioriterats i den dagliga verksamheten, detta utförs tillsammans med verksamheten, främst tillsammans med funktionerna för juridik och IT.

"Dataskyddsförordningen (The General Data Protection Regulation) är till att skydda enskildas grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter."

Datainspektionens hemsida

Uppsala kommun

Datum:
2020-12-18

Diarienummer:
KRN-2020-00027

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Kommunstyrelsen
Omsorgsnämnden
Äldrenämnden
Socialnämnden
Kommufullmäktige för kännedom

Uppföljningsgranskning - Effekter av kommunrevisionens fördjupade granskningar 2017–2018

PwC har på uppdrag av revisorerna i Uppsala kommun genomfört en samlad uppföljning av ett urval av granskningar genomförda under åren 2017-2018. Syftet med granskningen har varit att besvara följande revisionsfråga: - Har berörda nämnder vidtagit åtgärder med hänsyn till revisorernas synpunkter och rekommendationer utifrån genomförda granskningar? Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Uppföljningen har omfattat följande granskningar:

- Granskning av offentlighetsprincipen (2018)
- Arvoden och ersättningar till förtroendevalda (2018)
- Granskning av upphandling och inköp 2017
- Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS 2018

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att berörda nämnder inte helt har vidtagit åtgärder med hänsyn till revisorernas synpunkter och rekommendationer. En majoritet av rekommendationerna är dock åtgärdade. Den samlade bedömningen grundar sig på bedömningen av genomförda åtgärder för varje separat tidigare genomförd granskning.

Av de totalt 20 rekommendationer som följts upp i granskningen bedöms 15 stycken (75 %) vara åtgärdade. Aktiviteter har initierats för tre rekommendationer (15 %) i syfte att åtgärda brister. För de två rekommendationer (10%) som är ej åtgärdade har kommunstyrelsen gjort en annan bedömning än revisorerna.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från kommunstyrelsen och nämnderna senast 2021-03-31 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen

Per Davidsson

Per Davidsson, ordförande

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

Uppföljningsgranskning

Effekter av kommunrevisionens fördjupade granskningar 2017-2018

Uppsala kommun

December 2020

Kim Ivarsson

Sofia Bengtsson

pwc

Revisionsrapport

Innehållsförteckning

1.	**Inledning**	**3**
1.1.	Bakgrund	3
1.2.	Revisionsfråga	3
1.3.	Avgränsning	3
1.4.	Metod	3
2.	**Iakttagelser och bedömningar**	**4**
2.1.	Granskning av offentlighetsprincipen 2018	4
2.2.	Arvoden och ersättningar till förtroendevalda 2018	7
2.3.	Granskning av upphandling och inköp 2017	9
2.4.	Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS 2018	14
3.	**Revisionell bedömning**	**20**
4.	**Bilagor**	**21**

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av revisorerna i Uppsala kommun genomfört en samlad uppföljning av ett urval av granskningar genomförda under åren 2017-2018. Syftet med granskningen har varit att besvara följande revisionfråga: *Har berörda nämnder vidtagit åtgärder med hänsyn till revisorernas synpunkter och rekommendationer utifrån genomförda granskningar?*

Uppföljningen har omfattat följande granskningar:

- Granskning av offentlighetsprincipen (2018)
- Arvoden och ersättningar till förtroendevalda (2018)
- Granskning av upphandling och inköp 2017
- Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS 2018

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att berörda nämnder inte helt har vidtagit åtgärder med hänsyn till revisorernas synpunkter och rekommendationer. Den samlade bedömningen grundar sig på bedömningen av genomförda åtgärder för varje separat tidigare genomförd granskning.

Lägesbeskrivningen och omfattning av vidtagna åtgärder presenteras under avsnitt "Uppföljning av vidtagna åtgärder" för respektive granskning. Av de totalt 20 rekommendationer som följts upp i granskningen bedöms 15 stycken (75 %) vara åtgärdade. Aktiviteter har initierats för tre rekommendationer (15 %) i syfte att åtgärda brister. Två rekommendationer (10 %) bedöms som ej åtgärdade och tidigare rekommendationer kvarstår. För de två rekommendationer som är ej åtgärdade har kommunstyrelsen gjort en annan bedömning än revisorerna. Utfallet redovisas i nedanstående tabell:

Sammanställning av vidtagna åtgärder		Antal	Andel
Ej åtgärdade		2	10 %
Pågående aktivitet		3	15 %
Åtgärdade		15	75 %
Summa		20	100 %

Samtliga rekommendationer har följts upp, däremot har yttrande inte lämnats inom utsatt tid avseende två av de tidigare granskningarna.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Revisorerna i Uppsala kommun granskar årligen delårsbokslut och årsredovisning, samt genomför fördjupade granskningar utifrån en risk- och väsentlighetsanalys. De granskningar som revisionen genomför innehåller ofta förslag på åtgärder som bör genomföras. Dessa åtgärder varierar i omfattning och därmed också i tid för genomförande. En viktig del av revisionens arbete är därför att följa upp tidigare genomförda granskningar för att se om åtgärder vidtagits med anledning av dessa och om den granskade organisationen beaktat noterade brister, synpunkter och förslag.

Enligt SKR:s styrdokument God revisionssed i kommunal verksamhet 2018 påtalas även vikten av att följa upp de granskningar revisorerna gjort under året. Genom att regelbundet följa upp genomförda granskningar ges svar på om åtgärder med anledning av revisorernas kritik och rekommendationer har tagits i beaktande. SKR skriver vidare att uppföljningen kan genomföras som en särskild granskningsinsats med skriftlig rapport. Uppföljningen ger också underlag för att bedöma om det finns anledning till förnyad granskning, och blir därmed en grund för riskanalysen inför kommande års revisionsplanering.

Mot bakgrund av detta och med utgångspunkt i den risk- och väsentlighetsanalys som upprättats har kommunens revisorer beslutat att genomföra en samlad uppföljning av ett urval av granskningar genomförda under åren 2017-2018.

1.2. Revisionsfråga

Har berörda nämnder vidtagit åtgärder med hänsyn till revisorernas synpunkter och rekommendationer utifrån genomförda granskningar?

1.3. Avgränsning

Granskningen avgränsas till att följa upp effekten av revisorernas bedömning av följande fördjupade granskningar revisionen genomfört:

- Granskning av offentlighetsprincipen 2018
- Arvoden och ersättningar till förtroendevalda 2018
- Granskning av upphandling och inköp 2017
- Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS 2018

1.4. Metod

Granskningen har genomförts genom sammanställande av revisorernas synpunkter och rekommendationer samt nämndernas yttranden och åtaganden. Rekommendationerna och yttrandena har följts upp genom skriftliga avstämningar och intervjuer med berörda tjänstepersoner. Vidare har verifierande dokument, som protokoll, beslut och handlingar inhämtats och granskats. Samtliga intervjuade och uppgiftslämnare har haft möjlighet att sakgranska rapporten.

Baserat på resultat graderas respektive rekommendation med en status enligt följande modell:

	Rekommendationen har inte åtgärdats sedan tidigare granskning, vilket medför att relaterad risk och rekommendation kvarstår.
	Aktiviteter och åtgärder finns planerade eller är under genomförande, dock kvarstår risken då åtgärderna ännu inte är på plats
	Åtgärder och aktiviteter för att begränsa risken har implementerats och underlag har granskats, vilket säkerställer operativ effektivitet i kontrollen.

2. Iakttagelser och bedömningar

Revisionsrapport	Antal lämnade rekommendationer	Antal uppföljda rekommendationer
Granskning av offentlighetsprincipen 2018	3	3
Arvoden och ersättningar till förtroendevalda 2018	5	5
Granskning av upphandling och inköp 2017	6	6
Granskning av åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS 2018	6	6
Totalt antal rekommendationer:	**20**	**20**

Notering: Granskning av åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS omfattar tre nämnder. En av rekommendationerna bedöms inte följts upp av en av nämnderna, i tabellen bedöms rekommendationen ha följts upp.

2.1. Granskning av offentlighetsprincipen 2018

Kommunrevisionen genomförde 2018 en granskning av offentlighetsprincipen. Efter genomförd granskning var den sammantagna bedömning att Uppsala kommun har beslutade och ändamålsenliga rutiner som säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Det bedömdes dock finnas förbättringsområden för att förbättra rutinerna för fullgörande av offentlighetsprincipen ytterligare. Revisorerna översände 15 juni 2018 ett missiv med den samlade revisionella bedömningen och tillhörande rekommendationer. Missivet sändes till kommunstyrelsen och för kännedom till kommunfullmäktige och samtliga nämnder. Revisorerna önskade svar på de synpunkter som framgick i rapporten senast 31 oktober 2018.

2.1.1. Revisorernas rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnades följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställer att alla nämnder färdigställer en beskrivning av allmänna handlingar.
- Fortsätter att utveckla utbildningsutbudet inom kommunen för både verksamheterna och de förtroendevalda politikerna, exempelvis genom:
  - Repetitions- och påbyggnadsutbildning för dem som arbetat några år.
  - Verksamhetsspecifika utbildningar.
  - Regelbundna utbildningsinsatser som erbjuds under hela mandatperioden för de förtroendevalda politikerna.
- Utifrån den processkartläggning som genomförts, fullföljer och utför sitt uppdrag som tillsynsmyndighet i arkivfrågor.

Rekommendationerna kompletterades med följande frågeställningar till styrelsen:

- Med avseende på den genomförda granskningen, vilka åtgärder avser ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna?
- Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?
- Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?
- Hur kommer dessa åtgärder att påverka innehållet i nästa revision av internkontrollplanen?
- Om ni inte anser att revisionens granskning behöver besvaras eller att den har aktuell bäring på ert nuvarande arbete vänligen utveckla skälen till er bedömning.

2.1.2. Nämndens/styrelsens yttrande

Kommunstyrelsen beslutade att anta yttrande[1] till revisionsrapporten den 21 november 2018, vilket är efter utsatt svarstid.

2.1.3. Uppföljning av vidtagna åtgärder

Säkerställer att alla nämnder färdigställer en beskrivning av allmänna handlingar.

Av den tidigare granskningen framgick att flera av nämnderna inte har haft någon arkivbeskrivning/beskrivning av allmänna handlingar tidigare och att ett omfattande arbete krävs vid framtagandet av beskrivningen av allmänna handlingar. I granskningen framgick att för de nämnder som tidigare har haft en arkivbeskrivning behöver endast en revidering ske och det krävs därmed inte lika mycket arbete. Vid granskningens tillfälle fanns det inte något slutdatum fastställt för när detta skulle vara klart.

I kommunstyrelsens yttrande konstateras att det finns ändamålsenliga rutiner som säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Av bilaga till yttrande framgår att det pågår ett arbete med att färdigställa samtliga nämnders beskrivning av allmänna handlingar. Arbetet beräknades vara klart under 2019.

Vid uppföljning av vidtagna åtgärder framgår att arbetet med att upprätta arkivbeskrivningar är påbörjat men inte helt färdigställt än. Vid intervjuer framgår att arbetet är omfattande och delvis blivit fördröjt på grund av Coronapandemin. På Insidan[2] finns information om vilka krav arkivlagen ställer på beskrivning av allmänna handlingar. Informationen anger syfte med beskrivning samt vad varje beskrivning ska innehålla. En mall[3] för att upprätta en arkivbeskrivning av allmänna handlingar finns tillgänglig på Insidan. Där anges att aktuell beskrivning av allmänna handlingar ska finnas under varje verksamhets informationsförvaltningssidor.

Vidare framgår av Insidan att när myndighetens beskrivning av allmänna handlingar tas fram ska "Mall för beskrivning av allmänna handlingar" användas. Syftet är att alla kommunens beskrivningar av allmänna handlingar ska vara likadant utformade för att säkerställa kvalitet och underlätta för allmänheten. Det färdiga förslaget ska skickas till stadsarkivet på remiss. När stadsarkivet har yttrat sig ska dokumentet fastställas av nämnd eller styrelse. Beskrivningen av allmänna handlingar ska ses över årligen.

Fortsätter att utveckla utbildningsutbudet inom kommunen för både verksamheterna och de förtroendevalda politikerna

I den tidigare granskningen framgick att regelbundna utbildningar erbjöds anställda. För förtroendevalda politiker tillhandahölls en utbildningsinsats vid varje ny mandatperiod. Granskningen visade att en utbildningsgrupp bestående av nämndsekreterare, registratorer, jurister och arkivarier fanns med syfte att skapa en samsyn och planering kring utbildningar. Rekommendation angavs dock om att utbildningsutbudet bör utökas till fler verksamhetsanknutna utbildningar samt för de som arbetat några år.

I kommunstyrelsens yttrande angavs att utbildningar kommer att genomföras under första kvartalet 2019 för de nyvalda i nämnderna och styrelserna i de helägda bolagen. Vissa av utbildningarna angavs vara gemensamma medan andra angavs vara verksamhetsspecifika och utformade i samråd med berörda förvaltningar. Såväl förtroendevalda och tjänstepersoner skulle även erbjudas regelbundna utbildningar i informationsförvaltning och offentlighetsprincipen.

Vid uppföljning av åtgärder framgår att flera utbildningsinsatser har genomförts. En utbildningsplattform har upprättats och verksamhetsspecifika utbildningar har genomförts. Utbildningsinsatser har genomförts och erbjudits samtliga ledamöter kommunfullmäktige efter det allmänna valet samt en särskilt riktad utbildning till förtroendevalda i kommunens helägda bolag inom ramen för de

[1] Bilaga 1 - Yttrande över kommunrevisionens granskning av kommunens rutiner kring offentlighetsprincipen, 2018-10-25
[2] Kommunens intranät
[3] Mall – beskrivning av allmänna handlingar (odaterad)

generella utbildningar som genomförts. I övrigt har utbildningsinsatser genomförts på begäran av enskilda nämnder och bolag. En planering finns för att erbjuda förtroendevalda inspelade utbildningar.

Av Insidan framgår att det finns två utbildningar i informationsförvaltning, grundkurs i informationsförvaltning och fortsättningskurs i informationsförvaltning. Grundkursen syftar till att stärka medarbetares kunskaper om allmänna handlingar, offentlighet- och sekretesslagstiftning och ge praktiska tips kring registrering och bevarande av information. Fortsättningskursen är endast avsedd för de medarbetare som innehar rollen som arkivredogörare. Kursen innehåller redogörelser om informationshanteringsplaner, arkivorganisation och praktiska tips.

Utifrån den processkartläggning som genomförts, fullföljer och utför sitt uppdrag som tillsynsmyndighet i arkivfrågor.

Av den tidigare granskningen framgår att en tillsyn av kommunens arkivlokaler nyligen genomförts vid granskningstillfället. En processkartläggning av tillsynsprocessen hade även färdigställts med förhoppningen om att den skulle klargöra roller och ansvar i tillsynsarbetet.

Av bilaga till yttrande framgår att god offentlighetsstruktur utgör en del av det som går under den samlade benämningen informationsförvaltning. Inom kommunledningskontoret förs ett proaktivt arbete med att kvalitetssäkra kommunens informationsförvaltning bland annat gällande IT-stöd för hantering av kommunens information. Arbetet med att upprätthålla och utveckla ändamålsenliga rutiner beskrivs som ständigt pågående.

Vidare framgår av yttrandet att ett arbete pågår med projektet *Modern informationsförvaltning* som består av olika underprojekt där syftet är att förbättra och modernisera arbetsprocesser och göra dem digitala. Kommunstyrelsen bedömer att detta kommer att bidra till förbättringar avseende kommunens offentlighetsstruktur.

Vid uppföljning av åtgärder framgår att tillsyner genomförts av arkivmyndigheten främst avseende arkivlokaler. Processkartläggningen som tidigare genomförts uppges ha tydliggjort roller och ansvar i enlighet med kartläggningens syfte. En mognadsmätningsmodell[4] har tagits fram med inspiration från Riksarkivet och prövats vid två tillfällen. Projektet *Modern informationsförvaltning* har avslutats. Enligt intervjuer har projektet resulterat i en större förståelse och bättre samordning inom kommunen samt att nya riktlinjer för arkiv har antagits och tillhörande rutiner upprättats. Av kommunstyrelsens internkontrollplaner för 2019 och 2020 har arkivfrågor utgjort ett kontrollmoment.

Vidare framgår att utvecklingsinsatser framöver kommer att koncentreras mot att skapa förutsättningar för att gå över till helt digitala akter, E-signaturer samt E-arkiv. En förutsättning för detta beskrivs vara implementeringen av ett nytt ärendehanteringssystem som kommer att verkställas under år 2021. En förstudie kring införande av LVI[5] genomförs i vid granskningens tillfälle. Ett införande av detta syftar till att skapa en tydligare informationsarkitektur med ägande, ansvar och förvaltning. Den största utmaningen för tillfället uppges vara behovet av digitalisering.

2.1.4. Bedömning om tillräckliga åtgärder

Av totalt tre rekommendationer bedöms två som åtgärdade och en som pågående.

Bedömning per rekommendation avseende om tillräckliga åtgärder vidtagits
Enligt trafikljusmodellen:

[4] Mätning av mognadsnivåer inom arkivbildning och arkivvård innebär att arkivverksamhetens uppbyggnad och förutsättningar till regelefterlevnad bedöms i förhållande till krav i lagar, standarder och föreskrifter samt att de interna regler och rutiner som myndigheten tillämpar överensstämmer med vad myndigheten önskar uppnå.
[5] Ledningssystem för verksamhetsinformation

Säkerställer att alla nämnder färdigställer en beskrivning av allmänna handlingar.	
Fortsätter att utveckla utbildningsutbudet inom kommunen för både verksamheterna och de förtroendevalda politikerna	
Utifrån den processkartläggning som genomförts, fullföljer och utför sitt uppdrag som tillsynsmyndighet i arkivfrågor.	

2.2. Arvoden och ersättningar till förtroendevalda 2018

Kommunrevisionen genomförde 2018 en granskning av arvoden och ersättning till förtroendevalda. Efter genomförd granskning var den sammantagna bedömningen att det saknas ändamålsenliga dokumenterade rutinbeskrivningar/tillämpningsanvisningar eller dylikt. Stickprovet som genomfördes i granskningen visade inte på några avvikelser men bedömningen gjordes att kontroll av hanteringen av arvoden bör genomföras.

Revisorerna översände 15 juni 2018 ett missiv med den samlade revisionella bedömningen och tillhörande rekommendationer. Missivet sändes till kommunstyrelsen och för kännedom till kommunfullmäktige. Revisorerna önskade svar på de synpunkter som framgick i rapporten senast 31 oktober 2018.

2.2.1. Revisorernas rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- ta fram rutiner för beräkning av förlorad arbetsinkomst och ersättning vid tjänsteförrättning
- säkerställa korrekt beräkning av förlorad arbetsinkomst och tjänsteförrättning samt att anställningsförhållanden är korrekta
- ta fram rutiner för att säkerställa att rätt belopp betalas ut
- säkerställa att rätt belopp betalas ut
- se över reglementet Ekonomiska ersättningar till förtroendevalda

Rekommendationerna kompletterades med samma frågeställningar som för granskningen av offentlighetsprincipen.

2.2.2. Nämndens/styrelsens yttrande

Kommunstyrelsen beslutade att anta yttrande[6] till revisionsrapporten den 21 november 2018, vilket är efter utsatt svarstid.

2.2.3. Uppföljning av vidtagna åtgärder

Ta fram rutiner för beräkning av förlorad arbetsinkomst och ersättning vid tjänsteförrättning

I den tidigare granskningen framgår att det saknas dokumenterade rutiner eller tillämpningsanvisningar för hur förlorad arbetsinkomst och ersättningar för förrättningar ska beräknas.

I yttrande till revisionsrapporten anger kommunstyrelsen att kommunen har tydliga rutiner för beräkning av förlorad arbetsinkomst. Rutinen beskrivs genom att ersättning för förlorad arbetsinkomst

[6] Bilaga 2 - Yttrande över kommunrevisionens granskning av arvoden och ersättningar till förtroendevalda, 2018-10-01

utgår från ett underlag som arbetsgivaren godkänner, både beträffande lön och tidsavdrag. Detta intyg jämförs med undertecknad närvarorapport och med yrkande om ersättning som den förtroendevalde undertecknar på heder och samvete. Rutinen uppges därmed vara heltäckande.

Vid intervjuer framgår att bedömningen kvarstår om att rutiner för beräkning av förlorad arbetsinkomst och ersättning vid tjänsteförrättning inte behöver upprättas. Rekommendationen har därmed beaktats men kommunstyrelsen har gjort en annan bedömning i detta fall.

Säkerställa korrekt beräkning av förlorad arbetsinkomst och tjänsteförrättning samt att anställningsförhållanden är korrekta

Av tidigare granskning framgår att det inte genomförts kontroller avseende korrekta beräkningar av förlorad arbetsinkomst och ersättningar för förrättningar. Inga kontroller görs heller att korrekt belopp utbetalas eller att anställningsförhållandena är riktiga.

I kommunstyrelsens svar uppges att kommunstyrelsen inte anser att det finns skäl att införa moment för att kontrollera om arbetsgivarens underlag stämmer eftersom det bedöms vara mycket ovanligt med fusk i det avseendet. Enligt svaret stärks även detta utifrån att den förtroendevalda själv ska intyga löneavdraget på heder och samvete.

Vid intervjuer framgår att bedömningen kvarstår om att kontrollmoment för att säkerställa förlorad arbetsinkomst, tjänsteförrättning och anställningsförhållanden inte bedöms nödvändigt i dagsläget. Rekommendationen har därmed beaktats men kommunstyrelsen har gjort en annan bedömning i detta fall.

Ta fram rutiner för att säkerställa att rätt belopp betalas ut

I den tidigare granskningen framgår att det saknas dokumenterade rutiner som säkerställer att rätt belopp utbetalas. Bedömningen gjordes då att dessa rutiner/tillämpningsanvisningar bör tas fram.

Kommunstyrelsen anger i sitt svar att kommunfullmäktige i maj 2018 antog ett nytt reglemente för ersättning till förtroendevalda. I samband med att det nya reglementet antogs genomfördes en översyn av rutiner och blanketter. Vidare framgår av svaret att kontroller för att säkerställa att rätt belopp delas ut endast sker genom kontroll direkt mot inkomna underlag. Kommunstyrelsen konstaterar i yttrandeförslaget att det kan innebära att felaktigheter i underlaget leder till felaktiga utbetalningar. Kommunledningskontoret får därför i uppdrag att se över rutiner och attestansvar för utbetalning av arvoden och ersättningar till förtroendevalda.

I kommunstyrelsens årsredovisning 2019 framgår att kommunstyrelsen uppdrag följs upp avseende uppdraget *att se över rutiner och attestansvar för utbetalning av arvoden och ersättningar till förtroendevalda.* Beslutspunkterna ingick i Yttrande över kommunrevisionens granskning av arvoden och ersättningar till förtroendevalda (KSN-2018-1072) § 26 vid kommunstyrelsens sammanträde 2018-11-21. Av uppföljningen framgår att en översyn av arbetssätt för utbetalning av arvoden för förtroendevalda är genomförd. En uppdaterad rutin för attest och utbetalning är implementerad.

Säkerställa att rätt belopp betalas ut

Av den tidigare granskningen framgick att det bör genomföras kontrollmoment som säkerställer att rätt belopp betalats ut.

Som framgår tidigare har en översyn av arbetssätt för utbetalning av arvoden för förtroendevalda gjorts och en uppdaterad rutin för attest och utbetalning är implementerad. Åtgärden syftar till att säkerställa att rätt belopp betalas ut. Kommunstyrelsen bedömer i svaret att åtgärderna kommer att leda till att risken för felaktiga utbetalningar minskar avsevärt. Vidare anges att åtgärderna bör följas upp i internkontrollplanen.

Vid intervjuer framgår att blanketter har setts över och stämts av med det nya reglementet för ekonomiska ersättningar till förtroendevalda. Kansliavdelningen och löneservice har i detalj granskat och reviderat reglementet. Dokumentet *Kontrollansvar för förtroendevalda* har även upprättats som

ytterligare stöd. En granskningsrutin har tagits fram av nämndsekretariatet tillsammans med löneservice för att säkerställa att rätt belopp betalas ut.

Vidare framgår att i samband med en uppdatering av månadsarvode vid årsskiftet 2019/20 fallerade i ett fall. En revidering av systemet hade tidigare föreslagits av förvaltningen då risker för felaktigheter finns men förslaget avslogs av arvodesberedningen. Under 2020 har ett felaktigt arvode uppmärksammats och åtgärdats. En kontroll gjordes även av rutinerna efter det. Slutligen framgår att uppföljning av arvoden inte behandlats i kommunstyrelsens interna kontroll.

Se över reglementet Ekonomiska ersättningar till förtroendevalda

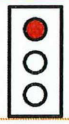
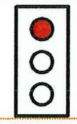
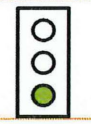
Av den tidigare granskningen framgick att dåvarande reglementet *Ekonomiska ersättningar till förtroendevalda* hänvisade till den gamla kommunallagen. Med anledning att den nya kommunallagen (2017:725) trätt i kraft 2018-01-01 gjordes bedömningen att en översyn av reglementet bör genomföras.

Sedan 2020-09-14 har ett nytt styrdokument för arvoden upprättats *Regler för ekonomiska ersättningar till förtroendevalda i Uppsala kommun mandatperioden 2019-2022.* Av dokumentet framgår att uppdatering gällande lagrum har genomförts.

En utmaning framöver beskrivs vara att regelverket är komplicerat och innehåller många moment som kräver manuell hantering. Detta har uppmärksammats under pågående arbete med att införa ett nytt lönesystem. Det fortsatta utvecklingsarbetet ska fokusera på att digitalisera samtliga processer vilket är svårt med nuvarande regelverk.

2.2.4. Bedömning om tillräckliga åtgärder

Av totalt fem rekommendationer bedöms tre som åtgärdade och två som ej åtgärdade.

Bedömning per rekommendation avseende om tillräckliga åtgärder vidtagits **Enligt trafikljusmodellen:**	
Ta fram rutiner för beräkning av förlorad arbetsinkomst och ersättning vid tjänsteförrättning	
Säkerställa korrekt beräkning av förlorad arbetsinkomst och tjänsteförrättning samt att anställningsförhållanden är korrekta	
Ta fram rutiner för att säkerställa att rätt belopp betalas ut	
Säkerställa att rätt belopp betalas ut	
Se över reglementet Ekonomiska ersättningar till förtroendevalda	

2.3. Granskning av upphandling och inköp 2017

Kommunrevisionen genomförde 2018 en granskning av upphandling och inköp. Syftet var att granska om kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstift-

ning och interna styrdokument. Den sammanfattande bedömningen efter genomförd granskning var att det finns utvecklingsområden vad gäller kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet inklusive kontroller och arbetssätt för att säkerställa att lagstiftning och interna styrdokument efterlevs.

Revisorerna översände den 13 april 2018 ett missiv till kommunstyrelsen samt till kommunfullmäktige för kännedom, vilket innehöll den sammanfattande bedömningen samt ett antal rekommendationer. Kommunrevisionen begärde yttrande över revisionsrapporten senast den 31 augusti 2018.

2.3.1. *Revisorernas rekommendationer*

Med bakgrund av vad som framkom i granskningen lämnades följande rekommendationer:

- Samtliga avtal ska läggas in i kommunens avtalsdatabas
- Kontroll beträffande F-skattregistrering ska ske avseende samtliga inköp
- Kommunstyrelsen bör i sina riktlinjer förtydliga hur uppföljningen av avtal som tecknats till följd av direktupphandling ska hanteras.
- Arbetssättet kring och ansvaret för utvärdering av genomförda upphandlingar bör dokumenteras.
- Kommunstyrelsen bör verka för att utveckla kontrollerna av att direktupphandlingsgränsen efterlevs.
- Befintliga kontroller av leverantörstrohet bör kompletteras med regelbundna kontroller av köp från icke-avtalsbundna leverantörer. Dessa kontroller kan lämpligen fokusera på leverantörer från vilka det gjorts inköp överstigande beloppsgränsen för när det enligt LOU ställs krav på dokumentation. Dessa kontroller syftar dels till att säkerställa att gällande beloppsgränser efterlevs, även när det gäller inköp där det inte tecknats avtal. Dels syftar de till att identifiera områden där det sker mycket inköp utan att det finns ramavtal eller andra avtal. Om sådana områden identifieras kan ramavtal behöva tecknas.

Rekommendationerna kompletterades med samma frågeställningar som för granskningarna av offentlighetsprincipen samt arvoden och ersättning till förtroendevalda.

2.3.2. *Styrelsens yttrande*

Kommunstyrelsen beslutade att anta yttrande till revisionsrapporten den 22 maj 2018, vilket är inom utsatt tid. Av yttrandet[7] framgår kommentarer till revisionens rekommendationer.

2.3.3. *Uppföljning av vidtagna åtgärder*

Avtalsdatabas

I den tidigare granskningen framkom att endast de avtal som tecknats till följd av annonserade upphandlingar läggs in i kommunens avtalsdatabas. Avtal tecknade till följd av direktupphandlingar läggs endast undantagsvis in i avtalsdatabasen.

Av kommunstyrelsens svar på den tidigare granskningen följer att de avtal som saknats i systemet ska läggas in under hösten 2018. I kommunens riktlinjer för upphandling och inköp finns tydliggjort att dokumentationsplikt gäller för över 100 000 kr samt att dokumentationen ska ske i det system som tillhandahåller kommunens avtal.

Kommunens organisation för upphandling och inköp har förändrats sedan den tidigare granskningen genom att upphandling blivit en egen stab under kommunstyrelsen. På staben upphandling finns 29 tjänstepersoner uppdelade på tre enheter som leds av upphandlingschefen. Staben genomför kommunövergripande upphandlingar samt bistår i förekommande fall verksamheterna med deras upphandlingar.

[7] Bilaga 3 - Yttrande över kommunrevisionens granskning av upphandling och inköp, 2018-05-22

Intervjuade inom staben upphandling bekräftar att de förvaltningsspecifika avtalen som tidigare saknats i systemet lades in under 2018. Vid upptäckt av att avtal saknas läggs de in i systemet direkt. Kontroller uppges göras löpande och vid behov, bland annat när avtalstroheten sjunker i mätningarna som genomförs. Avtal som gäller mindre köp ska även de läggas in i avtalsdatabasen av verksamheten. Instruktion för detta finns tillgänglig på intranätet. Intervjuade bedömer att samtliga avtal idag läggs in i databasen, inklusive de som tecknats till följd av direktupphandling.

Kontroll beträffande F-skattregistrering

I den tidigare granskningen framkom att leverantören Inyett skickar ut indikationsmail avseende leverantörer som inte längre är godkända för F-skatt. Dessa indikationsmail följdes däremot endast upp om de avsåg en avtalad leverantör eller om beloppet var högre.

Av kommunstyrelsens svar följer att rutinerna för uppföljning av leverantörer som saknar eller får F-skatt återkallad ska skärpas under 2018.

Av intervjuer och skriftliga svar framgår att rutinen för att ha koll på att leverantör har giltig F-skatt fortfarande görs via Inyett Guard. Kommunens leverantörsregister läses av varje natt och om en leverantör tappar sin F-skatt ges en indikation nästkommande dag. Det ingår i stabens avtalscontrollers dagliga uppgifter att gå igenom samtliga indikationer. Om det är en avtalsleverantör kontaktar avtalscontroller leverantören och undersöker vad som har hänt. Om det är en leverantör som kommunen inte har avtal med ska Redovisningsenheten reagera och stoppa en eventuell framtida faktura från denna leverantör. Intervjuade förtydligar att tidigare skickades indikation enbart i samband med att en faktura från leverantören i fråga inkom. Det nuvarande systemet uppges medge en större kontroll och ett förebyggande arbete eftersom samtliga indikationer generar en markering i systemet.

Förtydligande i Riktlinjer om hur uppföljningen av avtal som tecknats till följd av direktupphandling ska hanteras

I den tidigare granskningen framkom att den uppföljning som angavs i dåvarande riktlinjerna endast omfattade annonserade upphandlingar.

Av kommunstyrelsens svar på den tidigare granskningen följer att det i de nya riktlinjerna för upphandling och inköp tydliggörs att krav, kriterier och villkor som ställs i en upphandling ska följas upp på olika nivåer under avtalstiden samt att alla verksamheter ansvarar för sina egna avtal. Den centrala upphandlingsfunktionen under kommunstyrelsen som ansvarar för kommungemensamma avtal har sedan mars 2018 förstärkts med ytterligare en avtalscontroller.

I svaret anges vidare att avtal som tecknats till följd av direktupphandlingar alltid ska följas upp avseende F-skatt. Vid fel på en vara eller tjänst finns en tydlig rutin på kommunens intranät som visar på hur verksamheten ska gå till väga för att reklamera. Vid upprepade eller allvarliga fel ger den centrala upphandlingsfunktionen stöd oavsett om det gäller avtal över eller under direktupphandlingsgränsen

Vi har erhållit utdrag från kommunens intranät som bekräftar att det finns en instruktion för reklamation av en vara. I intervju anges att uppföljningen avseende F-skatt görs på samma vis för samtliga avtal.

Vi har tagit del av nuvarande gällande riktlinjer för upphandling och inköp (beslutad av kommunfullmäktige 26 mars 2018). I riktlinjerna finns ett avsnitt avseende avtalsförvaltning och uppföljning, där framgår inte uttryckligen att även avtal tecknade till följd av direktupphandlingar omfattas av uppföljningen som beskrivs. Intervjuade inom staben för upphandling uttrycker däremot att skrivelsen i riktlinjen omfattar även de avtal som tecknats till följd av direktupphandling.

Intervjuade beskriver vidare att samtliga avtal kategoriseras baserat på hur kritiska de är för verksamheten, för de som bedöms som kritiska genomförs uppföljning. Därmed följs även direktupphandlingar upp om de anses vara kritiska. Uppföljning görs även om det uppstår misstankar eller signaler kring avtal. Intervjuade uppger uppföljning på det hela taget i större utsträckning genom-

förs av avtal som tecknats till följd av utannonserade upphandlingar, eftersom dessa oftast är dyrare.

Arbetssättet kring och ansvaret för utvärdering av genomförda upphandlingar bör dokumenteras

I den tidigare granskningen framkom att det finns inarbetade arbetssätt för utvärdering av genomförda annonserade upphandlingar, detta finns dock inte dokumenterat i någon riktlinje eller rutin. De inarbetade arbetssätten beskrevs bestå av bland annat en beställargrupp som inför att ett avtal löper ut träffas för att utvärdera det. I rollen som upphandlare ingår det att göra dessa utvärderingar.

Av kommunstyrelsens svar följer att en rutin för utvärdering av genomförda upphandlingar är under framtagande och kommer att implementeras under hösten 2018.

Uppföljningen visar att I de nuvarande gällande riktlinjer för upphandling och inköp finns inget angivet avseende utvärderingen av genomförda upphandlingar. Beställargruppens roll beskrivs inte. Förvaltningen har en processbeskrivning benämnd *Upphandlingsprocessen* (daterad 19 mars 2020). Denna anges uppdateras kontinuerligt vid behov. Av processbeskrivningen framgår att vid avslutandet av en upphandling ska vid behov en sammanfattning över upphandlingsarbetet skrivas i vilken noteringar görs inför kommande upphandlingar av liknanden slag. Sammanfattningen ska sparas ned i en mapp **som** kallas Lärdomar på intranätet. Intervjuade uppger att sammanfattningarna i denna mapp är till stor hjälp för att förbättra kommande upphandlingar. Upphandlingsarbetet utvärderas även regelbundet mot marknad och beställare genom enkätundersökningar.

Av intervjuer följer att kommunstyrelsen ännu inte tagit fram något styrande dokument för utvärdering av genomförda upphandlingar. Ett arbete ska däremot just påbörjas vid tillfället för den uppföljande granskningen för att ta fram en riktlinje för avtalsuppföljning.

Kommunstyrelsen bör verka för att utveckla kontrollerna av att direktupphandlingsgränsen efterlevs

I den tidigare granskningen lyftes den risk man såg med att avtal tecknade till följd av direktupphandling inte registreras i kommunens avtalsdatabas. Detta eftersom det försvårar uppföljning i syfte att säkerställa att gällande beloppsgränser inte överskrids. Vidare bedömdes att det kan vara förenat med risk att ansvaret för denna kontroll läggs på respektive förvaltning eftersom det inte är självklart att de olika nämnderna var och en för sig kan betraktas som egna upphandlande myndigheter i samtliga fall.

Av kommunstyrelsens svar följer att kontroll för att säkerställa att direktupphandlingsgränsen inte överskrids är enligt gällande delegationsordning varje förvaltnings ansvar. I respektive nämnds delegationsordning framgår ansvaret för olika typer av upphandlingar, även direktupphandlingar. Respektive nämnd följer upp sin delegationsordning. Varje chef ansvarar även för att ingångna avtal följs och att inköp görs enligt kommunens inköpsprocess enligt gällande styrdokument. Ekonomisystemet möjliggör kontroll av om inköpsvolymen från en leverantör riskerar överstiga gränsen för direktupphandling

Intervjuade inom staben upphandling bekräftar att det fortsatt är upp till respektive nämnd att kontrollera att beloppsgränsen inte överstigs vid genomförande av direktupphandlingar. Vid kommunövergripande upphandlingarna som genomförs av staben upphandling ses kommunen som en myndighet. De kommunövergripande upphandlingarna omfattar idag runt 90 procent av samtliga upphandlingar i kommunen, vilket uppges ökat kontrollen. Vidare beskrivs att nämnderna i större utsträckning än tidigare erbjuds hjälp från staben upphandling vid specifika upphandlingar samt att dialogen mellan verksamheterna och staben är god. Detta har också lett till ökad kontroll.

Införandet av e-handel (se mer i nästa avsnitt) framhålls av de intervjuade som positivt kopplat till efterlevnad av direktupphandlingsgränsen. Detta då det kommer bli lättare för verksamheterna att se vilka avtal som kommunen redan har och på så sätt undvika att upphandla i onödan.

Av kommunstyrelsens internkontrollplan för 2020 för staben upphandling framgår att det finns flera identifierande risker och kontrollmoment kopplade till upphandling. Bland annat finns ett moment rörande efterlevnad av LOU och köp under direktupphandlingsgränsen.

Befintliga kontroller av leverantörstrohet bör kompletteras med regelbundna kontroller av köp från icke-avtalsbundna leverantörer

I den tidigare granskningen framkom att kontinuerlig uppföljning sker av leverantörstrohet genom samköring av avtalsdatabasen med leverantörsreskontran där kontroll görs mot organisationsnummer. Vidare bedömdes att dessa kontroller med fördel kan kompletteras med regelbundna kontroller av köp från icke avtalsbundna leverantörer. Dessa kontroller kan lämpligen fokusera på leverantörer från vilka det gjorts inköp överstigande beloppsgränsen för när det enligt LOU ställs krav på dokumentation.

Av kommunstyrelsen svar följer att i syfte att identifiera områden där upphandling behöver genomföras planeras ett arbete inledas under hösten 2018 där den centrala upphandlingsfunktionen regelbundet kontrollerar om köp genomförs från icke avtalade leverantörer där inköpsvolymer överstiger gränsen för direktupphandling. Kommunstyrelsen kommer även under 2019 att införa e-handel i hela organisationen, vilket förväntas öka avtalstroheten ytterligare då det tydligt visar avtalade varor och tjänster direkt i systemet. Införandet av e-handel kommer även att innehålla en obligatorisk utbildning för kommunens beställare avseende LOU samt policy och riktlinjer.

Den uppföljande granskningen visar att i nuvarande riktlinjer för upphandling och inköp anges att funktionen för upphandling och inköp löpande ska ta fram uppgifter gällande leverantörstrohet för respektive nämnd. Av intervjuer framgår att detta sker genom kvartalsvis inköpsrapporter som distribueras från verksamhetskontroller på staben upphandling till förvaltningarnas ekonomiansvariga. Vi har tagit del av en inköpsrapport för arbetsmarknadsnämnden för tredje kvartalet 2020 i vilken leverantörstroheten mäts och leverantörer utan avtal listas med inköpsvärde.

Införandet av e-handel uppges ha blivit försenat på grund av systembyte. Införandeprojektet pågår vid intervjutillfället i oktober 2020. Målet att samtliga förvaltningar ska vara i drift senast vid årsskiftet 2020/2021, för närvarande har arbetsmarknadsförvaltningen, kommunledningskontoret samt utbildningsförvaltningen infört e-handel. Intervjuade lyfter att införandet av e-handel specifikt väntas leda till förbättrad leverantörstrohet bland annat genom att det blir tydligare vilka varor och tjänster som kommunen tecknat avtal avseende.

En digital utbildning uppges av intervjuade ha tagits fram för ett par år sedan avseende LOU samt policy och riktlinjer. Utbildningen finns tillgänglig på intranätet för alla, men är inte obligatorisk.

2.3.4. Bedömning om tillräckliga åtgärder

Av totalt sex rekommendationerna bedöms fyra som uppfyllda och två som delvis uppfyllda.

Bedömning per rekommendation avseende om tillräckliga åtgärder vidtagits **Enligt trafikljusmodellen:**	
Samtliga avtal ska läggas in i kommunens avtalsdatabas	○○●
Kontroll beträffande F-skattregistrering ska ske avseende samtliga inköp	○○●
Kommunstyrelsen bör i sina riktlinjer förtydliga hur uppföljningen av avtal som tecknats till följd av direktupphandling ska hanteras.	○●○

Arbetssättet kring och ansvaret för utvärdering av genomförda upphandlingar bör dokumenteras.	
Kommunstyrelsen bör verka för att utveckla kontrollerna av att direktupphandlingsgränsen efterlevs.	
Befintliga kontroller av leverantörstrohet bör kompletteras med regelbundna kontroller av köp från icke-avtalsbundna leverantörer.	

2.4. Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS 2018

Kommunrevisionen genomförde 2018 en granskning av åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS. Granskningen ingick i revisionsplanen för 2018. Syftet var att göra en samlad redovisningen av kommunens ej verkställda beslut enligt SoL och LSS samt redogöra för utdömda avgifter och orsaker till att besluten inte har verkställts. Granskningen syftade även till att redogöra för eventuella åtgärder som genomförts för att förhindra återupprepningen. Granskningen visade bland annat att kommunen under den aktuella tidsperioden (2014-2017) hade cirka 2 700 rapporteringar gällande ej verkställda beslut. Ett femtiotal av de rapporterade ej verkställda besluten har resulterat i fällande domar för kommunen som dömts att betala särskild avgift motsvarande 12,4 mkr. Bland vidtagna åtgärder uppges fler boenden/boendeplatser vara en viktig del.

Revisorerna översände den 15 juni 2018 ett missiv till kommunstyrelsen omsorgsnämnden, äldrenämnden samt socialnämnden, vilket innehöll ett antal rekommendationer. Kommunrevisionen begärde yttrande över revisionsrapporten senast den 31 oktober 2018.

2.4.1. Revisorernas rekommendationer

Med bakgrund av vad som framkom i granskningen lämnades följande rekommendationer:

- Se över formerna för sammanställning av statistikrapporter samt säkerställa att denna är korrekt och ändamålsenlig
- Se över möjligheterna att kunna särskilja antalet rapporterade ej verkställda beslut från enskilda individärenden samt se över möjligheten att kunna följa enskilda ärenden, exempelvis vad gäller IVO:s begäran av yttranden, vitesföreläggande och domslut
- Säkerställa dokumentationen, exempelvis genom att tydligt dokumentera om den enskilde avböjer erbjudande om insats, i syfte att undvika att på felaktiga grunder dömas till särskild avgift
- Tillse att aktuella rutiner och/eller riktlinjer finns gällande hantering och rapportering av ej verkställda beslut
- Se över delegationsordningar så att dessa är uppdaterade vad gäller hantering och rapportering av ej verkställda beslut
- Ta fram en plan för att långsiktigt säkerställa tillgången till boende, framförallt till bostad med särskild service (omsorgsförvaltningen)
- Rekommendationerna kompletterades med samma frågeställningar som för granskningen av offentlighetsprincipen.

Rekommendationerna kompletterades med samma frågeställningar som för granskningarna av offentlighetsprincipen, arvode och ersättningar till förtroendevalda samt upphandling och inköp.

2.4.2. *Nämndens/styrelsens yttrande*

Kommunstyrelsen beslutade att anta yttrande till revisionsrapporten den 12 september 2018, vilket är inom utsatt tid. Av yttrandet[8] framgår kommentarer till revisionens rekommendationer uppdelat på respektive omsorgsnämnden, socialnämnden och äldrenämnden.

2.4.3. *Uppföljning av vidtagna åtgärder*

Sammanställning av statistikrapporter

I den tidigare granskningen noterades brister i statistiksammanställningar. Exempelvis har inte summering av de olika besluten skett korrekt samt att viss variation över tid försvårar sammanställningen inom specifikt socialnämnden. För äldrenämnden bedömdes att ej specificerade orsaker till beslut hade ökat på grund av brister i statistikrapporteringen.

Av kommunstyrelsens svar följer att äldrenämnden har en specifik funktion i förvaltningen med ett samlat ansvar för nämndens statistiksammanställning samt kontroll av inkomna uppgifter. Av intervjuer och skriftliga svar följer att denna roll för närvarande innehas av verksamhetskontroller på förvaltningen. Detta är tydliggjort i äldreförvaltningens styrdokument *Rapportering av ej verkställda beslut* (daterad 2019-10-30). Intervjuade uppger att statistiksammanställningen har förbättrats de senaste åren genom att den är tydligare och mer lättläst.

Av kommunstyrelsens svar följer att omsorgsnämnden också tillsatt en specifik funktion i förvaltningen med ett samlat ansvar för nämndens statistiksammanställning samt kontroll av inkomna uppgifter. Vidare anges att nämnden arbetar aktivt med att säkerställa och förbättra statistikrapporteringen. Under våren 2018 har formen för sammanställningen av statistikrapporter vidareutvecklats. Av intervjuer och skriftliga svar följer att verksamhetscontroller på avdelningen myndighet idag innehar har ansvaret för statistikrapportering. I intervjuer anges att statistikrapporteringen har utvecklats de senaste åren genom att både insamlingen av materialet och sammanställningarna förbättrats. Kommunens arbete med kvalitetsledningssystem uppges ha förenklat hanteringen.

I kommunstyrelsens svar anges för socialnämnden avseende rekommendationen om statistikrapporter. Den uppföljande granskningen visar att förvaltningen har en *Rutin för rapportering av ej verkställda beslut,* av denna framgår att det är enhetschefen för verksamhetsnära stöd som ansvarar för sammanställningen av statistik. Detta bekräftas av intervjuade. Ett förbättringsområde som lyfts är att återrapportera när beslut har verkställts, detta uppges vara svårt idag eftersom hanteringen av statiken sker manuellt i Excel.

För samtliga nämnder har vi erhållit verifierande statistikrapporter från 2019 och 2020 vilka har beslutats av respektive nämnd. Vi noterar att statistikrapporterna följer samma struktur och innehåller bland annat antalet kvinnor och män vilkas beslut ej verkställts inom tre månader, typen av beslut, andelen ej verkställda beslut av giltiga beslut samt orsak till att beslut ej verkställts.

Särskiljande av ej verkställda beslut och enskilda individärenden samt följa enskilda individärenden

I den tidigare granskningen konstaterades att de rapporterade ej verkställda besluten avsåg antal rapporteringar och ej antal individärenden. Detta eftersom beslut som inte verkställs ligger kvar och rapporteras på nytt varje månad, vilket innebär att det redovisas fler rapporterade ej verkställda beslut eller unika beslut än individärenden.

I kommunstyrelsens svar anges liknande yttranden för samtliga tre nämnder avseende denna rekommendation. Det saknas systemstöd för att kunna särskilja rapporterade ej verkställda beslut från enskilda individärenden och följa dem kopplat till begäran om yttrande från IVO och domar om särskild avgift. Uppgifterna finns inom förvaltningarna, men ett manuellt arbete krävs för att hålla ihop statistiken och ärenden. Nämnderna kommer påbörja arbete med att upprätta manuella listor som kan visa vart i flödet varje individuellt ärende befinner sig samt tydligare sätt visa antalet indi-

[8] Bilaga 4 - Yttrande över kommunrevisionens granskning av åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS, 2018-09-12

vider i inrapporterade ej verkställda beslut. I yttrandena från äldrenämnden och omsorgsnämnden anges även att nämnderna kommer att undersöka möjligheten för att få fram dessa uppgifter inom ramen för den pågående upphandlingen av nytt verksamhetssystem, som planeras införas 2019.

Den uppföljande granskningen visar att samtliga nämnder i dagsläget använder sig av Excel-listor för att löpande följa ej verkställda beslut. Detta arbetssätt uppges ha implementerats 2018-2019 inom äldreförvaltningen och omsorgsförvaltningen. Socialförvaltningen uppger att man hållit listor sedan 2017 över ej verkställda beslut men sedan 2019 hålls även en lista över ärenden där IVO begärt yttrande över ej verkställda beslut och ärenden som finns i domstol. Ansvaret för listorna innehas antingen av samma funktion som är ansvarig för statsiktrapporteringen, utsedd administratör eller utsedd handläggare. Listorna ligger även till grund för statistikrapporteringen. Vi har tagit del av avidentifierande utdrag från listor från alla tre förvaltningar. Av utdragen framgår att beslut som ej verkställts följs per individ (markerad man eller kvinna i det utdrag vi tagit del av, men i ordinarie fall med personnummer). Intervjuade bekräftar att det är individärenden som följs och att man känner sig säkra på att listorna är tillförlitliga. Arbetet uppfattas som tidskrävande av vissa. Intervjuade tydliggör att arbetssättet även förändrats till det bättre genom att ansvaret för statistiken och de manuella listorna har koncentrerats till en eller ett par personer.

Samma verksamhetssystem används fortfarande som vid den tidigare granskningen, men ett nytt system är upphandlat och kommer att sättas i drift succesivt under 2021. Intervjuade inom äldrenämnden uttrycker förväntan om att man i det nya verksamhetssystemet kommer att kunna ta ut statistik utifrån IVO:s definitioner för ej verkställda beslut, vilket kommer att minska det manuella arbetet. I dialogen med leverantören har kommunen varit tydlig med förväntan på systemet, men det är ännu oklart exakt vilka uppgifter som kommer kunna gå att ta ut.

Säkerställa dokumentationen

I den tidigare granskningen bedömdes att rutiner, arbetsprocesser och dokumentation är viktiga delar för att undvika att beslut inte verkställs samt att beslut som inte verkställs av olika anledningar leder till utdömda avgifter. Detta lyftes som ett förbättringsområde inom samtliga nämnder. För omsorgsnämnden bedömdes även att vissa av de rapporterade ej verkställda besluten, och kanske även utdömda avgifter, hade kunnat undvikas, bland annat genom tydligare arbetsprocesser, rutiner och dokumentation.

I kommunstyrelsens svar på den tidigare granskningen angavs för samtliga tre nämnder att de under de senaste åren arbetat och arbetar aktivt för att uppdatera samt säkerställa rutiner för rapportering och dokumentation om verkställighet och erbjudande om insatser.

I kommunstyrelsens svar angavs specifikt för äldrenämnden att nämnden ser särskilt viktigt på att dokumentationen kring erbjudande om verkställighet säkerställs och följs upp genom intern kontroll på förvaltningen. Intervjuade uppger i den uppföljande granskningen att det sker en löpande intern kontroll som är inbyggd i arbetssätten och som regleras i de styrande dokumenten. Vi har för granskningen tagit del av en särskild lista som verksamhetscontroller håller med kommentar från journalanteckningar om orsak till ej verkställda beslut, denna lista uppges hållas för säkerställande av rapporteringen. Om det saknas journalanteckningar uppges att enhetschefen ska informeras om detta eftersom denne ansvarar för att rutinen för dokumentation följs och är känd hos alla medarbetare. Intervjuade uppger att nämnden nyligen fått en sanktionsavgift beslutat med bakgrund av bristande dokumentation, ärendet är dock från 2017.

I kommunstyrelsen svar anges för omsorgsnämnden att bedömningen är att dokumentationen har förbättrats samt att sanktionsavgifter inte utgått i ärenden där nämnden via dokumentationen kunnat visa att det finns godtagbara skäl till varför beslut inte verkställts. Vidare anges att nämnden i sin internkontrollplan för 2019 kommer förtydliga att kontroll av dokumentation ska ske regelbundet. Vi har för den uppföljande granskningen tagit del av omsorgsnämndens internkontrollplan för 2019, dokumentation ingår inte som ett kontrollmoment i denna. Intervjuade uppger att den interna kontrollen avseende dokumentationen istället förbättrats genom det införda kvalitetsledningssystemet. Av intervjuerna följer vidare att en omorganisation har gjorts sedan den tidigare granskningen, då all myndighetsutövningen har samlats i en gemensam avdelning från att ha legat under tre olika. Omorganisationen uppges ha lett till ett mer rättssäkert arbete, eftersom det finns en

bättre struktur för att säkerställa likriktat arbete bland handläggarna. Verksamhetscontroller uppges regelbundet delta på handläggarnas möten och informera om vikten av korrekt dokumentation.

I kommunstyrelsens svar anges för socialnämnden att dokumentation kring de åtgärder som vidtas med anledning av att ett beslut inte är verkställt faller inom den ordinarie dokumentationsskyldighet som föreligger inom nämndens ansvarsområde, därför har inga särskilda åtgärder vidtagits för denna specifika dokumentation. Vidare anges att nämnden under 2018 håller på att ta fram utbildningspaket för hela förvaltningen, där handläggning och dokumentation ingår. Den uppföljande granskningen visar att en digital utbildning avseende handläggning och dokumentation togs fram av SKR och Socialstyrelsen och påbörjades för nämndens handläggare under våren 2019. Utbildningen avbröts dock, vilket uppges skett på grund av att det saknades en samsyn i hur dokumentationen ska göras. Flera andra utbildningar uppges däremot ha hållits vilka har innefattat dokumentation, bland annat en digital utbildning inom LVU som tagits fram av förvaltningens kvalitetsenhet. Intervjuade anger att det tidigare skett att sanktionsavgift utdömts till nämnden på grund av bristande dokumentation, men att man nu känner sig säker på att risken för att detta sker igen är liten.

I de statistikrapporter vi tagit del av för den uppföljande granskningen anges orsak till ej verkställda beslut i samtliga fall. Ett av alternativen som redovisas är att den enskilda tackat nej till insatsen.

Rutiner och/eller riktlinjer

I den tidigare granskningen framhölls att rutiner, arbetsprocesser och dokumentation är viktiga delar för att undvika att beslut inte verkställs samt att beslut som inte verkställs av olika anledningar leder till utdömda avgifter. Bakgrunden till denna bedömning var bland annat att hög personalomsättning inom socialnämndens verksamhet tidigare har varit ett problem som bidragit till att det har varit svårt att upprätthålla rutiner och arbetssätt. För äldrenämnden beskrevs att vissa rutiner har "tappats bort" eller blivit inaktuella i och med omorganisationerna.

Av kommunstyrelsens svar följer att äldrenämnden under de senaste åren har arbetat och arbetar aktivt för att uppdatera samt säkerställa rutiner för rapportering. Den uppföljande granskningen visar att förvaltningen tog fram en rutin under hösten 2018 vid namn *Rapportering av ej verkställda beslut,* vilken förtydligar olika funktioners ansvar. Denna rutin har därefter uppdaterats två gånger till nuvarande gällande version, vilken är från september 2020. Av intervjuer följer att en reviderad version av rutinen för närvarande håller på att tas fram. I denna ska ett förtydligande göras avseende verksamhetscontrollers ansvar att återkoppla till enhetschefen vid eventuella brister. Intervjuade framhåller att rutinen idag i högre grad än vid den tidigare granskningen ses som ett levande dokument som styr arbetet inom förvaltningen.

I kommunstyrelsens svar på den tidigare granskningen anges att omsorgsnämnden har rutiner för inrapportering och hantering av ej verkställda beslut. Rutinerna är under revidering för att bättre anpassas till nämndens nuvarande organisation. Genomgång av rutinen för myndigheten är slutfört, för närvarande pågår arbetet med rutinen för utförardelen. Arbetet beräknas vara klart till årsskiftet 2018/2019. Den uppföljande granskningen visar att den nuvarande gällande rutinen *Rapportering av ej verkställda beslut till IVO* är från september 2020. En revidering uppges har gjorts av styrdokumentet vid årsskiftet 2018/2019 och den senaste revideringen var teknisk. De viktigaste förändringarna i rutinen uppges vara ansvarsfördelningen som tydliggjorts. Det finns även en ny rutin från mars 2020 vid namn *Verkställa beslut om kontaktperson, ledsagning och avlösare.*

I kommunstyrelsens svar på den tidigare granskningen anges att socialnämnden har rutiner för inrapportering och hantering av ej verkställda beslut. Rutin togs fram och fastställdes i juni 2018. Rutinen följer hela processen från rapportering till avslut av ärendet, för att säkerställa att ärenden hålls ihop i möjligaste mån. Implementeringen av rutinen pågår för närvarande och beräknas pågår under hösten 2018. Den uppföljande granskningen visar att ytterligare en revidering har genomförts av rutinen *Rapportering av ej verkställda beslut och hantering av ärenden rörande särskild avgift* i oktober 2019. I oktober 2020 uppges att en årlig genomgång ska genomföras av rutinen. Vid tillfället för intervjun är genomgången ännu inte genomförd, men intervjuade uppger att en förbättring som planeras är att tydliggöra ansvaret som åligger administratör.

Styrdokumenten uppges finnas tillgängliga för medarbetarna på kommunens intranät inom samtliga förvaltningar. Införandet av kvalitetsledningssystemet uppges ha förbättrat den generella hanteringen av rutiner och riktlinjer. Bland annat genom att förbättra möjligheterna för kontinuerlig uppföljning.

Delegationsordningar

I den tidigare granskningen framkom att inom omsorgsnämnden överensstämde inte de riktlinjer som hänvisats till med den information som finns angiven i nämndens delegations- och arbetsordning. I omsorgsnämndens dåvarande delegationsordning framgick att det var enhetschefens ansvar att rapportera ej verkställda beslut. I praktiken följdes dock den rutin som fanns som sa att det var handläggarens ansvar att rapportera de ej verkställda besluten till den uppdragsstrateg som sedan sammanställde och vidarerapporterade informationen.

I kommunstyrelsens svar anges för omsorgsnämnden att delegationsordningen gällande inrapportering av ej verkställda beslut reviderades i juni 2018. Ansvar för inrapportering ligger nu på strateg och enhetschef. Den uppföljande granskningen bekräftar att omsorgsnämndens nuvarande delegations- och arbetsordning från juni 2020 stämmer överens med den gällande rutinen för rapportering av ej verkställda beslut då verksamhetscontroller och enhetschef nu har ansvaret för rapportering av ej verkställda beslut. Anledningen till att det inte längre är strateg som innehar ansvaret beror på att tidigare strateg nu innehar tjänsten som verksamhetscontroller. Verksamhetschef har delegering avseende yttrande till IVO i individärenden som rör verkställighet.

Av kommunstyrelsens svar följer att inom äldrenämnden ansvarar enhetschef för rapportering enligt delegationsordningen. Enhetschef säkerställer att inrapporterade uppgifter till Inspektionen för vård och omsorg är genomförda och korrekt. Den uppföljande granskningen visar att det skett viss ändring avseende detta. I äldrenämndens delegations- och arbetsordning från augusti 2019 anges att rapportering enligt arbetsordningen nu åligger specialisthandläggare, vilket överensstämmer med den nuvarande rutinen. Enhetschef har delegering att avge yttrande i ärenden hos IVO som rör ej versktällda beslut.

För socialnämnden anges i kommunstyrelsens svar att inrapportering av ej verkställda beslut görs av särskilt utsedd administratör inom avdelningarna barn, ungdom och delar av avdelningen vuxen. Rapportering av ej verkställda beslut för boendeenhetens verksamhet (inom avd vuxen) sker av särskilt utsedd handläggare, något som införs i nämndens arbetsordning från oktober. Under hösten 2018 kommer en större översyn göras av nämndens delegationsordning. I den uppföljande granskningen anges att socialnämndens arbets- och delegationsordning har omarbetats och förändrats inom flera områden. I den nuvarande gällande versionen från februari 2020 anges i arbetsordningen att administratör, sekreterare och socialsekreterare har ansvar för att rapportera icke verkställda beslut och verkställda beslut som rapporterats som icke verkställda. Vi noterar att i den nuvarande gällande rutinen för rapportering av ej verkställda beslut anges endast administratörens ansvar men inte sekreteraren eller socialsekreterarens. Enhetschef har delegering att avge yttranden till IVO som rör icke verkställda beslut och avdelningschef delegering att avge yttrande i mål om särskild avgift.

Ta fram en plan för tillgången till boende, framförallt till bostad med särskild service

I den tidigare granskningen framkom att en stor del av de ej verkställda besluten avsåg någon form av boende och en vanlig orsak till att dessa beslut inte verkställs uppges vara bostadsbrist. Bland vidtagna åtgärder uppgavs att fler boenden/boendeplatser är en viktig del. Framförallt rör bristen på bostäder omsorgsförvaltningen där det även fortsättningsvis bedöms finnas ett utökat behov av boenden samt äldreförvaltningen där bedömningen görs att antalet platser framöver kommer att motsvara det förväntade behovet. En gemensam lokalförsörjningsplan ska tas fram för omsorgsförvaltningen, äldreförvaltningen, socialförvaltningen och arbetsmarknadsförvaltningen.

Av kommunstyrelsens svar anges för äldrenämnden att den mest förekommande rapporterade orsaken till att beslut inte verkställs är att den enskilde har tackat nej till erbjudande om verkställighet av insatsen särskilt boende. Möjligheten för den enskilde personen att önska boendeplats i specifik boendeverksamhet ser nämnden som viktig. Utöver detta ser nämnden det som viktigt att den enskilde personen erbjuds boendealternativ utöver önskemål för att säkerställa att behovet

kan tillgodoses. Vid intervju i den uppföljande granskningen beskrivs att äldrenämnden kan bistå omsorgsnämnden med platser inom särskilt boende enligt SoL (ej inom psykiatri).

I svaret anges för omsorgsnämnden att nämnden arbetat fram Plan för hållbart boende i syfte att säkerställa en långsiktig tillgång till boende. Ett intensivt arbete pågår med att ta fram en ny plan för bostads- och lokalförsörjning tillsammans med stadsbyggnadsförvaltningen. Denna plan kommer att ersätta nämndens plan för hållbart boende. Den nya planen kommer beslutas i nämnd och kommunstyrelsen under hösten 2018. Den uppföljande granskningen visar att bostads- och lokalförsörjningsplan för vård och omsorg beslutats av nämnden samt godkänts av kommunstyrelsen för 2019 samt för 2020. Dessa omfattar bostad med särskild service.

Av kommunstyrelsen svar följer att socialnämnden deltar i arbetet med att ta fram en strategisk bostads- och lokalförsörjningsplan för sociala ändamål. Planen utgör kommunens planering för bostäder och lokaler kopplade till socialnämndens verksamhetsområde. Planen tas fram för gemensam beredning av socialförvaltningen, stadsbyggandsförvaltningen/kommunledningskontoret samt berörda kommunala bolag. Den uppföljande granskningen visar att bostads- och lokalförsörjningsplan för sociala ändamål har beslutats av nämnden för 2019 samt för 2020. Intervjuade uppger att en det sker en central beredning av bostads- och lokalförsörjningsplanerna för kommunens förvaltningar organiserad av kommunledningskontoret. Förvaltningarna uppges bistå med uppgifter avseende behovet.

2.4.4. Bedömning om tillräckliga åtgärder

Av totalt sex rekommendationerna bedöms samtliga som uppfyllda.

Bedömning per rekommendation avseende om tillräckliga åtgärder vidtagits **Enligt trafikljusmodellen:**	
Se över formerna för sammanställning av statistikrapporter samt säkerställa att denna är korrekt och ändamålsenlig	○○●
Se över möjligheterna att kunna särskilja antalet rapporterade ej verkställda beslut från enskilda individärenden samt se över möjligheten att kunna följa enskilda ärenden, exempelvis vad gäller IVO:s begäran av yttranden, vitesföreläggande och domslut	○○●
Säkerställa dokumentationen, exempelvis genom att tydligt dokumentera om den enskilde avböjer erbjudande om insats, i syfte att undvika att på felaktiga grunder dömas till särskild avgift	○○●
Tillse att aktuella rutiner och/eller riktlinjer finns gällande hantering och rapportering av ej verkställda beslut	○○●
Se över delegationsordningar så att dessa är uppdaterade vad gäller hantering och rapportering av ej verkställda beslut	○○●
Ta fram en plan för att långsiktigt säkerställa tillgången till boende, framförallt till bostad med särskild service (omsorgsförvaltningen)	○○●

3. Revisionell bedömning

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att berörda nämnder inte helt har vidtagit åtgärder med hänsyn till revisorernas synpunkter och rekommendationer. Den samlade bedömningen grundar sig på bedömningen av genomförda åtgärder för varje separat tidigare genomförd granskning, se nedan.

Granskning av offentlighetsprincipen 2018
Av totalt tre rekommendationer bedöms två som åtgärdade och en som pågående.

Arvoden och ersättningar till förtroendevalda 2018
Av totalt fem rekommendationer bedöms tre som åtgärdade och två som ej åtgärdade.

Granskning av upphandling och inköp 2017
Av de totalt sex rekommendationerna bedöms fyra som åtgärdade och två som pågående.

Åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS 2018
Av de totalt sex rekommendationerna bedöms samtliga som åtgärdade.

4. Bilagor

Bilaga 1 - Yttrande över kommunrevisionens granskning av kommunens rutiner kring offentlighetsprincipen, 2018-10-25

Bilaga 2 - Yttrande över kommunrevisionens granskning av arvoden och ersättningar till förtroendevalda, 2018-10-01

Bilaga 3 - Yttrande över kommunrevisionens granskning av upphandling och inköp, 2018-05-22

Bilaga 4 - Yttrande över kommunrevisionens granskning av åtgärder med anledning av ej verkställda beslut enligt SoL och LSS, 2018-09-12

2020-12-18

Lena Salomon,
Uppdragsledare

Kim Ivarsson,
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 24 april 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Uppsala kommun

Datum:
2020-12-18

Diarienummer:
KRN-2020-00026

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Utbildningsnämnden

Kommunfullmäktige, för kännedom

Granskning av styrning och utveckling - grundskolan

PwC har på uppdrag av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av resultat inom grundskolan och styrning och utveckling av utbildningen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om utbildningsnämnden säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom grundskolan och att detta sker med tillräcklig intern kontroll. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Vår samlade revisionella bedömning är att utbildningsnämnden inte helt har säkerställt ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom grundskolan men att detta i all väsentlighet sker med tillräcklig intern kontroll. Granskningen har genomförts när strukturen för det systematiska kvalitetsarbetet är i förändring. Vi bedömer därför att den nya strukturen ger goda förutsättningar för att huvudmannen på ett ändamålsenligt sätt kan planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendation till utbildningsnämnden:

- Säkerställ att enheternas dokumenterade systematiska kvalitetsarbete innefattar underlag som beskriver enhetens förutsättningar avseende exempelvis personal och lokalresurser.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från utbildningsnämnden senast 2021-03-31 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen

Lars-Olof Lindell

Lars-Olof Lindell, vice ordförande

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

Granskning av styrning och utveckling av utbildningen - grundskolan

Uppsala kommun

December 2020

Marie Lindblad, certifierad kommunal revisor
Ellen Röllgårdh, revisionskonsult

pwc

Revisionsrapport

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	4
Grundskolan i Uppsala kommun	7
Iakttagelser och bedömningar	9
Dokumentation	9
Planering av utbildningen	17
Uppföljning	18
Åtgärder	20
Revisionell bedömning	24
Rekommendationer	25
Bilagor	26

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av resultat inom grundskolan och styrning och utveckling av utbildningen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om utbildningsnämnden säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom grundskolan och att detta sker med tillräcklig intern kontroll.

Vår samlade revisionella bedömning är att utbildningsnämnden inte helt säkerställt ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom grundskolan men att detta i all väsentlighet sker med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen har genomförts när strukturen för det systematiska kvalitetsarbetet är i förändring. Vi bedömer att den nya strukturen ger goda förutsättningar för att huvudmannen på ett ändamålsenligt sätt kan planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Revisionsfråga 1: Har utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen?

Vår bedömning är att utbildningsnämnden delvis har planerat utbildningen systematiskt och kontinuerligt. Vi konstaterar att upprättad dokumentation för planering 2020 inte på ett tydligt sätt hänvisar till föregående års resultat och analys.

Revisionsfråga 2: Säkerställer utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå?

Vår bedömning är att utbildningsnämnden delvis säkerställer en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå. Vi konstaterar att dokumentationen på skolenhetsnivå saknar nyckeltal eller sammanställningar avseende förutsättningar för verksamhetens genomförande.

Revisionsfråga 3: Säkerställer utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå?

Vår bedömning är att utbildningsnämnden delvis säkerställer en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå. Huvudmannens upprättade dokumentation för uppföljning innehåller redovisning och analys av enheternas resultat och förutsättningar. Av planeringsdokumenten för 2020 framgår inte att planeringen på huvudmannanivå utgår ifrån analys av måluppfyllelse och identifierade utvecklingsområden inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.

Revisionsfråga 4: Följer utbildningsnämnden upp utbildningen systematiskt och kontinuerligt?

Vår bedömning är att utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt följer upp utbildningen. Vi konstaterar att nämnden tagit del av skriftliga redovisningar på enhets-, grundskole- och huvudmannanivå vid ett flertal tillfällen det senaste året och att det nya årshjulet för systematiskt kvalitetsarbete också framöver innebär rapportering vid flera

tillfällen. Vi konstaterar att uppföljning och analys innehåller redovisning där olika elevgruppers resultat framgår. Vi ser positivt på att det i organisationen finns en stor transparens avseende enheternas resultat och analys.

Revisionsfråga 5: Vidtar utbildningsnämnden åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?

Vår bedömning är att utbildningsnämnden vidtar åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet. I princip samtliga de utmaningar som nämnden identifierat i olika uppföljningar påverkar likvärdigheten inom grundskolan. Vi konstaterar att nämnden har lyft fram åtgärder för att möta de utmaningar som finns gällande systematiskt kvalitetsarbete och bristande likvärdighet.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendation till utbildningsnämnden:

- Säkerställ att enheternas dokumenterade systematiska kvalitetsarbete innefattar underlag som beskriver enhetens förutsättningar avseende exempelvis personal och lokalresurser.

Inledning

Bakgrund

Av utbildningsnämndens årsredovisning 2019 kan följande angående kunskapsresultaten utläsas:

- Andelen elever i årskurs 6 som har godkänt i alla ämnen har minskat både i Uppsala kommun och i riket. En liknande utveckling framgår för både pojkar och flickor, även om förändringen är tydligare för flickor.
- 84,2 procent av eleverna som gick ut årskurs nio under våren 2019 blev behöriga till gymnasiet, vilket är något lägre i jämförelse med föregående år (84,6 procent). Det genomsnittliga meritvärdet har däremot ökat.
- Andelen elever med godkända betyg i alla ämnen var 73,2 procent vid läsårets slut, vilket också är en ökning jämfört med föregående år.
- Skillnaderna mellan skolors betygsresultat har ökat och skolans socioekonomiska elevsammansättning har fått större betydelse för elevers betyg.
- Det pågår flera utvecklingsprojekt inom utbildningsnämnden som handlar om att kunna följa elevers progression i syfte att bland annat kunna sätta in rätt insatser i rätt tid.

Huvudmannen, det vill säga Utbildningsnämnden, har det övergripande ansvaret för att verksamheten i grundskolan uppfyller gällande lagar, förordningar och föreskrifter.

Huvudmannen ska arbeta kontinuerligt och långsiktigt för att utveckla och förbättra utbildningen i grundskolan inom väsentliga områden, i syfte att säkerställa likvärdighet och kvalitet. Detta ska ske inom ramen för ett systematiskt kvalitetsarbete. Systematiskt kvalitetsarbete regleras i skollagens fjärde kapitel. I Skolverkets allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete finns rekommendationer för hur skollagens bestämmelser bör tillämpas.

I det systematiska kvalitetsarbetet ingår att huvudmannen skaffar sig kunskap om nuläget vid enheterna. Denna nulägesbild ska bland annat innefatta kunskapsresultat samt resultat avseende trygghet och studiero vid skolenheterna. I arbetet ingår också att följa upp de centrala förutsättningar som huvudmannen ger skolenheterna, för att de ska kunna ge eleverna en god utbildning. Huvudmannen analyserar sedan orsakerna till bristande måluppfyllelse, resultat och förutsättningar. Analysen behöver ske så att huvudmannen kan identifiera hur det går för olika grupper av elever, exempelvis gruppen flickor och gruppen pojkar. Utifrån analysen identifierar huvudmannen vilka förbättringsåtgärder som är nödvändiga samt vidtar dessa åtgärder. När huvudmannen formulerar nulägesbilden ska denna bygga på uppgifter som rektorerna har tagit fram i sitt eget kvalitetsarbete vid skolenheterna, men även på uppgifter huvudmannen själv samlat in (till exempel nationell statistik, tillsyns- och granskningsrapporter och anmälningar om kränkande behandling). Det ska därför finnas en koppling mellan

huvudmannens kvalitetsarbete och det kvalitetsarbete som rektor tillsammans med lärare, övrig personal och elever genomför vid skolenheterna.

Kommunens revisorer har utifrån kunskapsresultaten och med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning av Utbildningsnämndens styrning och utveckling av utbildningen. Revisorerna vill med granskningen bedöma om utbildningsnämnden, utifrån sitt huvudmannaskap för grundskolan, säkerställer att man har tillräcklig kunskap om verksamhetens kvalitet och resultat för att kunna vidta åtgärder för att tillhandahålla en ändamålsenlig grundskoleutbildning för Uppsalaborna.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om Utbildningsnämnden säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom grundskolan och att detta sker med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

1. Har Utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen?
2. Säkerställer Utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå?
3. Säkerställer Utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå?
4. Följer Utbildningsnämnden upp utbildningen systematiskt och kontinuerligt?
5. Vidtar Utbildningsnämnden åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?

Revisionsfråga 2 och 3 utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet. Revisionsfråga 1, 4 och 5 utgör grund för bedömning av intern kontroll.

Revisionskriterier

För samtliga revisionsfrågor:

- 6 kap. 6 § Kommunallagen
- Skolverkets allmänna råd med kommentarer: Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet

För revisionsfråga 1: 4 kap. 3 § Skollagen
För revisionsfråga 2 och 3: 4 kap. 6 § Skollagen
För revisionsfråga 4: 4 kap. 3 § Skollagen
För revisionsfråga 5: 4 kap. 3 § Skollagen

Avgränsning

Granskningen avser grundskola. Granskningen avser i huvudsak år 2020.

Metod

Granskningen har genomförts genom sammanställning av nationell statistik avseende elevers kunskapsresultat, trygghet och studiero samt förutsättningar för verksamhetens genomförande på huvudmanna-, skolenhets- samt gruppnivå.

Vidare har dokumentgranskning genomförts av styrande och stödjande dokument för systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå, till exempel verksamhetsplaner och dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete. Dokumentgranskning av kvalitetsarbete på skolenhetsnivå har också ingått i granskningen.

Därtill har intervjuer med nämndens presidium samt ledande tjänstepersoner (utbildningsdirektör, chef för uppföljning, analys och samordning, tf grundskolechef samt områdeschefer) genomförts. Totalt genomfördes fyra intervjuer.

De intervjuade har getts möjlighet att sakgranska rapporten.

Grundskolan i Uppsala kommun

Utbildningsnämnden har ett samlat ansvar för all pedagogisk verksamhet från förskola till och med gymnasieskola. Nämnden har därmed ansvar för att alla barn och ungdomar boende i kommunen har tillgång till förskola och skola i kommunens egna verksamheter eller i fristående förskola/skola, samt för fördelningen av resurser både till egen verksamhet och fristående enheter. Som huvudman har nämnden vidare ansvar för kvalitet och ekonomi i förskolor och skolor som drivs i kommunens regi.

Utbildningsförvaltningen stöttar utbildningsnämnden genom att ta fram underlag, följa upp och verkställa beslut. Förvaltningens uppdrag är att erbjuda förskola, grundskola och gymnasieskola för barn och ungdomar i åldrarna 0–19. Varje skolform utgör var sin avdelning i förvaltningen.

I Uppsala kommun finns det 80 grundskolor varav 58 är i kommunal regi. Skolorna är indelade i fyra områden vilkas rektorer i sin tur leds av fyra områdeschefer. Grundskolans ledningsgrupp består av områdescheferna, representanter från den centrala elevhälsan, koordinator, enhetschef från utvecklingsenhet inom förvaltningen och leds av grundskolechefen.

I Skolverkets senast tillgängliga offentliga statistik (läsåret 2018/2019) framgår att andelen elever i åk 6 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen var 71,1 procent. I länet var genomsnittet 74,4 procent och i landet 73,9 procent. Resultatet på skolorna varierade mellan 34,4 procent och 100 procent, där fem av 30 skolenheter redovisade ett resultat under 60 procent.

Av kommunens underlag[1] framkommer att vårterminen 2020 var andelen elever i åk 6 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen 71,1 procent.

Andelen elever i åk 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen var i genomsnitt 73,2 procent. I länet var andelen 70,7 procent och i landet 73,4 procent. Resultatet på skolenheterna i kommunen varierade mellan 53,3 procent och 93,8 procent, där tre av 20 skolenheter redovisade ett resultat under 60 procent.

Vårterminen 2020 var andelen elever i åk 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen i genomsnitt 73,1 procent.

Exklusive nyinvandrade och elever med okänd bakgrund, var andelen elever i åk 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen i genomsnitt 78,2 procent. I Uppsala län var andelen i kommunala grundskolor genomsnitt 74,4 procent och i landet 77,4 procent i genomsnitt.

[1] Kvalitetsrapport Grundskola läsåret 2019/2020

Av Skolverkets statistik som används för underlag för statsbidrag för likvärdig skola, läsåret 2019/2020, framgår att det är stora skillnader i socioekonomiskt index mellan kommunens grundskolor. Den skolenhet med lägst socioekonomisk index (mest socioekonomiskt gynnsamma förutsättningar) har ett index på 33. Den skolenhet med högst socioekonomiskt index (minst socioekonomiskt gynnsamma förutsättningar) har ett index på 295. Det framgår att 19 skolor har ett index som är hundra eller högre, och tolv skolor som har 50 eller lägre.

Iakttagelser och bedömningar

Dokumentation

Iakttagelser

Årshjul och struktur för det systematiska kvalitetsarbetet

Det finns ett årshjul för det systematiska kvalitetsarbetet. Årshjulet är nytt för i år och fastslogs av nämnden 2020-06-17, § 86. Skillnaden mot tidigare årshjul beskrivs i intervju främst vara att huvudmannarapporterna ska redovisas i november istället för i januari/februari. Av årshjulet framgår följande moment:

- **Februari:** Elevfrånvaro - lägesbild totalt samt elever som inte kommit tillbaka efter jullov.
- **Mars:** Sammanfattande resultatrapport hemkommun till nämnd
- **April:** Beredningsvecka Mål och budget
- **Maj:** Redovisning elevfrånvaro totalt
- **Juni:** Redovisning elev- och föräldraenkät samt skolklagomål och anmälningar om kränkande behandling
- **Augusti:** Preliminära resultat grund- och gymnasieskola
- **September:** Elevfrånvaro - lägesbild totalt samt elever som inte kommit tillbaka efter sommarlov
- **September:** Remiss Mål och budget
- **Oktober:** Enhetsrapporter publicerade, samtliga skolformer
- **November:** Huvudmannens kvalitetsredovisning med samtliga skolformer
- **November:** Beslut KF Mål och budget
- **December:** Utbildningsnämndens verksamhetsplan

Enligt årshjulet och intervjuer ska dokument upprättas/fyllas i på enhetsnivå och på huvudmannanivå. Dokumentationen skapas i verksamhetssystemet Stratsys.

På enhetsnivå tas dokumentet Verksamhetsplan (som motsvarar begreppet enhetsrapport i årshjulet ovan) fram. Verksamhetsplanen innehåller såväl resultat från det gångna läsåret som analyser och planering framåt. I mall för enheternas verksamhetsplaner framkommer att planerna bland annat ska innehålla uppföljning av målen i skolans verksamhetsplan från föregående år, en resultatdel, beskrivning av insats och effekt, skolans samlade analys, utvecklingsområden, strategiska satsningar samt plan för kommande läsår.

Då strukturen för det systematiska kvalitetsarbetet vid tidpunkten för granskningen håller på att ändras ser upprättad dokumentation det senaste året ut enligt nedanstående tabell. Det är dokumentationen på huvudmannanivå som påverkats av det nya årshjulet. Det framkommer i intervju att grundskolans och nämndens verksamhetsplan gäller kalenderår, medan skolornas verksamhetsplaner följer läsåret.

Tabell 1. Dokument på enhetsnivå och huvudmannanivå 2019/2020

	Enhetsnivå	Huvudmannanivå
Dokumentation för uppföljning och analys	• Verksamhetsplan 2019 per enhet (färdigställda september 2019) • Verksamhetsplan 2020 per skolenhet (färdigställda september 2020)	• Kvalitetsanalys grundskolan 2019 (behandlad av nämnden februari 2020) • Nämndens årsredovisning 2019 (behandlad av nämnden februari 2020) • Kvalitetsrapport - Uppföljning av pedagogisk verksamhet läsåret 2018/2019 (behandlad av nämnden mars 2020) • Nämndens delårsrapport 2020 (behandlad av nämnden september 2020) • Kvalitetsrapport Huvudman läsåret 2019/2020 (behandlad av nämnd november 2020) • Kvalitetsrapport grundskola läsåret 2019/2020 (behandlad av nämnden november 2020)
Dokumentation för utveckling/ åtgärder och planering	• Verksamhetsplan 2019 per enhet (färdigställda september 2019) • Verksamhetsplan 2020 per skolenhet (färdigställda september 2020)	• Verksamhetsplan och budget 2020 för utbildningsnämnden (beslutad av nämnden december 2019) • Uppföljningsbilaga verksamhetsplan 2020 (reviderad av nämnden maj 2020) • Verksamhetsplan 2020 Grundskola Utbildningsförvaltningen (inte behandlad av nämnden)

På förvaltningen finns Enheten för uppföljning, analys och samordning. Enheten tar fram och sammanställer löpande statistik för alla verksamheter inom förvaltningen. Detta beskrivs i intervjuer underlätta för rektor som inte behöver ta fram underlagen, utan istället kan och ska fokusera på analysen av resultaten. All statistik på skolenhetsnivå finns dessutom tillgänglig för samtliga rektorer. I intervju beskrivs att rektorerna därför uppmanas att tillsammans med sin personal jämföra och analysera sin skolas resultat med liknande skolor. Områdescheferna kan bistå rektor i detta.

Upprättad dokumentation på enhetsnivå

Uppföljning och analys

Vi har i granskningen tagit del av ett urval av verksamhetsplaner för åren 2019 och 2020 från sex enheter. Verksamhetsplanerna är upprättade i enlighet med mallen och

innehåller som tidigare nämnt både en beskrivning av enhetens resultat och dess planering framåt. De resultat som framgår är:

- Kunskapsresultat:
    - Planerna innehåller information och analys av kartläggningsmaterial för förskoleklass samt fördjupad analys av förskoleklass och fritidshem.
    - För åk 1 beskrivs bedömningsstöd (redovisat per ämne och bedömningsnivå) samt analys av resultat.
    - För åk 1-3 respektive åk 4-5 framgår bedömningar i Unikum (redovisat per ämne och bedömning) samt analys av resultat.
    - För åk 6 framgår betyg (redovisat per ämne och andel som nått minst betyg E) samt analys av resultat per ämne där skillnader mellan könen framgår.
    - För högstadieskolor innehåller planen även betygsresultat för åk 9 (redovisat i behörighet till yrkesprogram på gymnasieskolan, andel elever med minst E i alla ämnen, andel elever med minst 300 i meritvärdespoäng samt meritvärde och betygssnitt per ämne).

Verksamhetsplanerna innefattar även resultat över tid. Respektive plan innehåller flera analysavsnitt vilka innefattar analyser av enhetens resultat. Omfattningen på analysen skiljer sig åt mellan skolenheterna.

- Trygghet och studiero:
    - Planerna innehåller resultat samt analys av resultaten för enkät genomförd i förskoleklass, grundskolan respektive fritidshemmet (för de skolor som har sådan verksamhet). Frågorna i enkäten rör exempelvis upplevd trygghet, vetskap om vad som krävs för att nå kunskapskraven och om eleverna känner sig lyssnade på.

Planerna innehåller avsnitt angående frånvaro med statistik per årskurs och tillhörande analys.

Avseende förutsättningar för verksamhetens genomförande[2] saknar inkomna planer rena nyckeltal och/eller sammanställningar, men de innehåller analys av bl a insatser och effekter där enhetens resultat förklaras utifrån olika förutsättningar och/eller utvecklingsarbete med bäring på resurser, kompetens, organisation och ledning.

Planering

De sex enheternas verksamhetsplaner är upprättade i enlighet med mallen och det

[2] Här avses till exempel elevhälsa, tillgång till behörig personal, möjligheter till kompetensutveckling och tillgång till lokaler och utrustning. Läs mer på: https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/systematiskt-kvalitetsarbete/huvudmannens-systematiska-kvalitetsarbete#h-Forutsattningarforverksamhetensgenomforande

framgår att planeringen för det kommande läsåret utgår ifrån den analys som görs i samma dokument, formulerat i ett antal utvecklingsområden. Utvecklingsområdena formuleras vidare som målbilder, strategiska satsningar och slutligen mål. Planeringen specificerar vad målen förväntas leda till och vilka insatser som krävs för att uppnå målen. Planerna innehåller ansvarsfördelning samt plan för uppföljning. Hur omfattande beskrivningen av utvecklingsområdena är, och tydligheten i kopplingen mellan utvecklingsområden och exempelvis målbild skiljer sig åt mellan skolenheterna.

Upprättad dokumentation på huvudmannanivå

Uppföljning och analys

Till följd av nytt årshjul innehåller upprättad dokumentation 2020 på huvudmannanivå uppföljning från två läsår. Uppföljning gällande 2018/2019 har redovisats för nämnden i början av 2020 och uppföljning gällande 2019/2020 har redovisats i slutet av 2020.

Nedan beskrivs först uppföljning och analys avseende läsår 2018/2019:

Kvalitetsanalys för Uppsala kommuns grundskola 2019, delgiven nämnden som ett informationsärende 2020-02-10 § 3, innehåller följande redovisning:

- Kunskapsresultat:
    - Resultat för åk 9 (redovisning av total andel behöriga till gymnasiets yrkesprogram i Uppsala, behörighet i grupperna elever med svensk bakgrund och elever med utländsk bakgrund, behörighet per skolenhet samt före och efter lovskola. Vidare redovisas andel som uppnått kunskapskrav i alla ämnen i kommunen samt genomsnittligt meritvärde totalt och per skolenhet).
    - Resultat åk 6 (redovisat i andel godkända per kärnämne och skolenhet).
    - Resultat åk 3 (redovisat per svenska och matematik sammanlagt och per skolenhet samt resultat i förskoleklass och fritidshem).

Kvalitetsanalysen innehåller analyser utifrån redovisade kunskapsresultat.

- Trygghet och studiero:
    - Resultat och analys utifrån kommunens årliga enkät som genomförs i åk 5 och 8 (redovisas gemensamt)
    - Resultat från *Liv och hälsa unga*, Uppsala länsgemensamma enkätundersökning i åk 7, 9 och åk 2 på gymnasiet (redovisas per kön och årskurs).

Underlaget innehåller även statistik avseende frånvaro (redovisat per skolenhet för åk 7-9, anmäld, oanmäld och total frånvaro för åk 1-9 samt frånvaro per årskurs förskoleklass till åk 9).

Av underlaget framkommer övergripande resonemang om behörighet, kompetensutveckling och elevhälsans betydelse. Kvalitetsanalysen saknar nyckeltal och/eller sammanställningar som ger en bild av enheternas olika förutsättningar för verksamhetens genomförande.

Årsredovisning och uppföljning av internkontrollplan 2019 utbildningsnämnden, behandlad av nämnden 2020-02-10 § 4, innehåller en samlad beskrivning av nämndens verksamheter från året som gått. Därtill görs en beskrivning av grundskolans och förskoleklassens arbete och resultat under året. Redogörelsen innehåller resultatdiagram över:

- andel flickor respektive pojkar behöriga till gymnasiet åk 9
- andel flickor respektive pojkar som uppnått kunskapskraven i alla ämnen åk 6
- elevers uppfattning om likabehandling utifrån enkät i åk 5 och åk 8.

Diagrammen kommenteras kortfattat. Årsredovisningen innehåller vidare en helårsuppföljning av uppdrag och åtgärder från nämndens verksamhetsplan 2019. Där beskrivs bland annat satsningar på elevhälsan och kompetensutveckling.

Kvalitetsrapport - Uppföljning av pedagogisk verksamhet 2019, behandlad av nämnden 2020-03-25 § 24, innehåller huvudmannens samlade uppföljning för förskolan, grundskola och gymnasieskolan. Rapporten innehåller övergripande information gällande nämndens uppdrag, verksamhetens organisation och strukturen för det systematiska kvalitetsarbetet. Gällande grundskolan innehåller rapporten beskrivning bland annat om insatser vidtagna under året, genomgång av mål och resultatindikatorer för grundskolan, resultat och analys utifrån utveckling av behörighet till gymnasiet, resultat och analys gällande nyanlända elever samt spridning av resultat för pojkar, flickor och totalt. Kvalitetsrapporten innehåller även en genomgång av identifierade utmaningar inför framtiden.

Till rapporten hör *Resultatbilaga 2019*, vilken innehåller redovisning på gruppnivå motsvarande den som framkommer i kvalitetsanalysen. Kvalitetsrapporten och resultatbilagan innehåller inga resultat eller analyser på enhetsnivå.

Nedan beskrivs uppföljning och analys avseende läsår 2019/2020:

Utbildningsnämndens delårsbokslut och helårsprognos per augusti 2020, behandlad av nämnden i 2020-10-07 § 111, innehåller uppföljning av uppdrag i verksamhetsplan 2020 samt ekonomisk uppföljning.

Delårsrapporten, liksom ovanstående tre uppföljningsunderlag, saknar nyckeltal och/eller sammanställningar som ger en bild av enheternas olika förutsättningar för verksamhetens genomförande.

Kvalitetsrapport grundskola läsåret 2019/2020, behandlad av nämnden 2020-11-18 § 128, följer mall för uppföljning enligt 2020 års nya struktur för det systematiska kvalitetsarbetet. Följande redovisning framgår:

- Kunskapsresultat:
    - Nationella prov åk 3 (redovisat 2016-2019 sammantaget för kommunala skolor samt för flickor, pojkar och riket)
    - Betyg åk 6 (redovisat i andel godkända i alla ämnen sammantaget för kommunala skolor, samt för flickor, pojkar och riket)
    - Betyg åk 9 (redovisat i andel elever behöriga till yrkesprogram sammantaget i kommunala skolor samt för flickor, pojkar och riket. Vidare redovisas andel elever behöriga till yrkesprogram utifrån storlek på skola, genomsnittligt meritvärde sammantaget för kommunala skolor samt för flickor, pojkar och riket, andel elever med minst E i alla ämnen sammantaget för kommunala skolor, för flickor, pojkar och riket och slutligen andel elever med minst E i alla ämnen utifrån på storlek på skola)

    Kvalitetsrapporten innehåller analyser utifrån redovisade kunskapsresultat.

- Trygghet och studiero:
    - Diagram utifrån kommunens elevenkät avseende trygghet i skolan för åk 3, åk 6 och åk 9, samt könsuppdelat.

Underlaget innehåller även statistik avseende frånvaro (redovisat för åk 3, åk 6 och åk 9 från 2017 till 2020, samt könsuppdelat).

Kvalitetsrapporten innehåller därtill ett avsnitt som heter "Analys - effekter av insatser" samt "Behov av nya/fortsatt insatser 2021".

Av underlaget framkommer övergripande resonemang om betydelsen av stabil skolledning, sammanväg statistik avseende andelen legitimerade lärare och genomsnittligt antal elever per lärare. Det framkommer även hänvisningar till satsningar avseende kompetensutveckling och elevhälsans betydelse. Som bilaga till kvalitetsrapporten redovisas följande underlag på skolenhetsnivå:

- Socioekonomiskt index, 2017-2020
- Legitimerade lärare, 2015-2019
- Personaltäthet, 2015-2019
- Åk 6, andel elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen, 2016-2020
- Åk 9, andel elever behöriga till gymnasieskola, 2016-2020
- Åk 9, genomsnittligt meritvärde för 17 ämnen, 2016-2020
- Åk 9, andel elever med minst E i alla ämnen, 2016-2020
- Total frånvaro per läsår och skola, 2015-2020

- Elevenkät, andel positiva svar för "Jag känner mig trygg i skolan", 2016-2020

Bilagan ger en bild av enheternas olika förutsättningar för verksamhetens genomförande även om det saknas uppgifter i kvalitetsrapporten om skolenheternas olika lokalmässiga och tekniska förutsättningar för undervisningens genomförande.

Kvalitetsrapport huvudman läsåret 2019/2020, behandlad av nämnden 2020-11-18 § 128, beskriver bland annat organisation och struktur för systematiskt kvalitetsarbete. Därefter redovisas resultat per skolform. Avseende grundskolan görs en sammanfattande genomgång av resultat och analys. I bilaga redovisas även diagram avseende

- Kunskapsresultat
    - Åk 9, andel elever behöriga till gymnasieskola (redovisas för Uppsala kommunala skolor, flicka, pojke och riket, 2016-2020)
    - Åk 6, andel elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen (redovisat för Uppsala kommunala skolor, flicka, pojke och riket, 2016-2020)

Som bilaga redovisas också personaltäthet i åk 1-9 för Uppsala och riket, andel lärare med lärarlegitimation och behörighet i minst ett ämne i åk 1-9 för Uppsala och riket samt diagram över fördelning av legitimerade lärare per skola utifrån elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning i åk 1-9.

Planering

Vi har tagit del av *Verksamhetsplan och budget 2020 för utbildningsnämnden,* beslutad av nämnden 2019-12-18 § 204. Planen innehåller kommunfullmäktiges inriktningsmål och uppdrag till nämnden samt på vilket sätt som nämnden bidrar till måluppfyllelsen genom egna nämndmål och genom att ta fram strategier för genomförandet av uppdragen. Exempel på uppdrag från fullmäktige som framkommer i planen är: Jämställd resursfördelning, Likvärdighet, Kvalitetsarbete, Anpassningar och särskilt stöd samt Särskilt begåvade.

Uppföljningsbilaga verksamhetsplan 2020 utbildningsnämnden, beslutad av nämnden 2020-02-10 § 5 i samband med att kompletterad budget för 2020 fastställdes, beskriver strukturen för hur utbildningsnämnden följer upp nationella uppdrag för verksamheten, uppdrag från fullmäktige samt en årsplanering för nämnden 2020. Uppföljningsbilagan reviderades som en konsekvens av utbrottet av Covid-19 då förvaltningen och nämnden behövde göra prioriteringar av insatser under året. I intervjuer beskrivs att vissa uppdrag och tillhörande åtgärder i verksamhetsplanen behövts skjutas upp.

Vi har i granskningen tagit del av *Verksamhetsplan 2020 Grundskola Utbildningsförvaltningen,* vilken i inledningen beskrivs utgå från nämndens verksamhetsplan, det statliga uppdraget samt för avdelningen viktiga utvecklingsområden. Verksamhetsplanen för grundskolan tas fram av grundskolans ledningsgrupp och behandlas inte av nämnden.

Verksamhetsplanen skrivs utifrån de tre styrperspektiven Kvalitet, Ekonomi och Attraktiv arbetsgivare. Det framkommer i inledningen att planen syftar till att lyfta fram de tre viktigaste strategierna per perspektiv. Det ska vara strategier som ger störst effekt för att förbättra resultaten/öka måluppfyllelsen per perspektiv. För perspektivet Kvalitet lyfts de tre strategierna:

- Alla elever ska klara sin utbildning, nå sin gymnasieexamen och utmanas i sitt lärande,
- Tidiga insatser för att främja barns och ungas hälsa och utveckling
- Främja likvärdighet.

Bedömning

Revisionsfråga 2: Säkerställer Utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå?

Vår bedömning är att utbildningsnämnden delvis säkerställer en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå. Vi konstaterar att det finns en tydlig och välkänd struktur för dokumentationen av enheternas systematiska kvalitetsarbete vilken ger förutsättningar för jämförelser mellan skolenheter. Dokumentationen innehåller redovisning av kunskapsresultat och resultat avseende trygghet och studiero. Omfattningen på analysen och hur tydlig kopplingen är mellan resultat och den fortsatta planeringen, skiljer sig åt mellan de olika skolorna.

Vi konstaterar att dokumentationen på skolenhetsnivå saknar nyckeltal eller sammanställningar avseende förutsättningar för verksamhetens genomförande[3].

Kvalitetsrapporten för grundskola och på huvudmannanivå hösten 2020 innehåller visserligen redovisning avseende personal på skolenhetsnivå men bristen på motsvarande underlag i skolornas verksamhetsplaner gör att dokumentationen inte fullt ut ger en samlad bild av utbildningens förutsättningar. Förutsättningarna är en del av kvaliteten i verksamheten och behöver följas upp för att ligga till grund för analys och beslut om insatser.

Revisionsfråga 3: Säkerställer Utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå?

Vår bedömning är att utbildningsnämnden delvis säkerställer en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå. Huvudmannens upprättade dokumentation för uppföljning innehåller redovisning och analys av enheternas resultat och förutsättningar. Vi konstaterar att strukturen för dokumentationen på huvudmannanivå är i en brytpunkt med hänvisning till att ett nytt årshjul antagits av nämnden under 2020.

[3] Här avses till exempel elevhälsa, tillgång till behörig personal, möjligheter till kompetensutveckling och tillgång till lokaler och utrustning. Läs mer på: https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/systematiskt-kvalitetsarbete/huvudmannens-systematiska-kvalitetsarbete#h-Forutsattningarforverksamhetensgenomforande

Av planeringsdokumenten för 2020 framgår inte att planeringen på huvudmannanivå utgår ifrån analys av måluppfyllelse och identifierade utvecklingsområden inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Vi konstaterar dock att det nya årshjulet ger huvudmannen bättre förutsättningar att i dokumentationen tydliggöra att planering är genomförd utifrån analys av verksamheten.

Planering av utbildningen

Revisionsfråga 1: Har Utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen?

Enligt revisionskriterierna ska planeringen utgå från en analys av måluppfyllelse och utvecklingsområden. Därtill ska nämnden se till att verksamheten genomförs utifrån den gjorda planeringen. Enligt revisionskriterierna ska nämnden ange i planeringen vad insatserna förväntas leda till och vilka förutsättningar som krävs för att utbildningen/insatserna ska kunna genomföras.

Iakttagelser

Nämndens verksamhetsplan 2020 innehåller inte beskrivning av hur nämndens uppdrag utgår från en analys av måluppfyllelse och utvecklingsområden. Detta kan delvis bero på att strukturen i det tidigare årshjulet innebar att kvalitetsrapport med resultat och analys utifrån föregående läsår redovisats i början av det nya året när verksamhetsplanen redan varit beslutad. I nämndens verksamhetsplan 2020 beskrivs däremot vilka åtgärder som behöver vidtas, och förutsättningar som krävs för att uppnå uppdragen.

Upprättad dokumentation på enhetsnivå innehåller koppling mellan föregående års resultat och kommande års planering samt förutsättningar som krävs för att kunna genomföra planeringen.

I intervjuer beskrivs att brytpunkten mellan det gamla årshjulet för systematiskt kvalitetsarbete och det nya är särskilt påtagligt när det kommer till planering. Kvalitetsrapporten på grundskole- och huvudmannanivå 2020 ska ligga till grund för planeringen nästkommande år och nämndens verksamhetsplan 2021. Den nya strukturen beskrivs i intervjuer innebära en möjlighet för verksamhetsplanen att få större genomslagskraft i verksamheten. Förhoppningen är att de politiska målen och uppdragen i nämndens verksamhetsplan 2021 ska kunna kopplas samman än tydligare med det statliga uppdraget och på så sätt förankras på ett bättre sätt hos medarbetarna.

Uppföljningsbilagan till nämndens verksamhetsplan används enligt intervju för att lägga en årsplanering och säkerställa att verksamheten genomförs i enlighet med framtagen planering.

I dokument och intervjuer beskrivs att det utifrån skolenheternas verksamhetsplaner sker återkoppling på innehållet direkt till rektor av ansvarig områdeschef. I återkopplingen används en gemensam mall. Områdeschef och rektor har även ett

uppföljningssamtal på våren för att stämma av kring upprättad planering i verksamhetsplanen.

Det framkommer av dokument och intervjuer att grundskolans verksamhetsplan konkretiserar enheternas analyser genom valet av gemensamma övergripande strategier. Valet av utvecklingsområden på övergripande nivå utgår från en övergripande resultatanalys inom ledningsgruppen. Ledningens strävan beskrivs vara att arbeta i tre till femårsperspektiv kring samtliga utvecklingsområden. I praktiken innebär detta att de prioriterade utvecklingsområden som identifierats inte förändras varje läsår utan att istället valda strategier och aktiviteter inom området utvecklas. Olika skolor i kommunen ges möjlighet att i olika perioder ta del av utvecklingsinsatser som erbjuds utifrån de behov som skolledning och lärare tillsammans identifierat i det systematiska kvalitetsarbetet på skolan (se vidare revisionsfråga om vidtagna åtgärder).

Bedömning

Vår bedömning är att utbildningsnämnden delvis har planerat utbildningen systematiskt och kontinuerligt. Vi konstaterar att det finns en befintlig struktur som innebär att planeringen av verksamheten preciseras med vilka åtgärder som behöver vidtas samt vilka förutsättningar som krävs för att uppnå planeringen. Vi konstaterar att nämnden antar en planering för året i form av nämndens verksamhetsplan och att nämndens planering konkretiseras och vidareutvecklas på tjänstemannanivå i form av grundskolans verksamhetsplan. Vidare kan vi konstatera att det finns uppföljningsbilaga till nämndens verksamhetsplan som används för att följa upp planeringen under året.

Som tidigare nämnts konstaterar vi att upprättad dokumentation för planering 2020 inte på ett tydligt sätt hänvisar till föregående års resultat och analys. Vi anser att den nya strukturen för systematiskt kvalitetsarbete ger förutsättningar för att huvudmannens planering inför 2021 på ett tydligt sätt kan utgå från verksamhetens resultat och analys för föregående år.

Uppföljning

Revisionsfråga 4: Följer Utbildningsnämnden upp utbildningen systematiskt och kontinuerligt?

Enligt revisionskriterierna ska nämnden samla in, sammanställa och analysera resultat och underlag som ger en bild av vad som påverkar/orsakar resultat i grundskolan. Vid behov ska nämnden göra ytterligare uppföljning/utvärdering för att förstå dessa orsaker. Därtill ska nämnden använda analysen som underlag för dialog med enheterna om utvecklingsbehov.

Iakttagelser

Som framgår av revisionsfrågan om huvudmannens upprättade dokumentation tar nämnden del av resultat och analys på enhets-, grundskole- och huvudmannanivå vid ett flertal tillfällen under året. Underlagen innehåller sammanställda och analyserade resultat, både på helheten och för olika elevgrupper.

Det nya årshjulet för systematiskt kvalitetsarbete beslutades av nämnden i juni 2020. Följande moment i årshjulet ska därför kunna spåras i nämndens protokoll vid tidpunkten för granskningen:

- **Augusti:** Preliminära resultat grund- och gymnasieskola
- **September:** Elevfrånvaro - lägesbild totalt samt elever som inte kommit tillbaka efter sommarlov
- **September:** Remiss Mål och budget
- **November:** Huvudmannens kvalitetsredovisning med samtliga skolformer

I genomgång av nämndens sammanträdesprotokoll från och med 2020-06-17 till och med 2020-11-18 framgår följande:

- 2020-09-07 § 96 Informationsärende: Preliminära betygsresultat läsår 2019/2020
- 2020-10-07 § 109 Informationsärende: Elevers frånvaro och elever som inte har återkommit efter lov.
- 2020-10-07 § 110 Yttrande om mål och budget 2021, men plan för 2022-2023
- 2020-11-18 § 129 Skolformernas kvalitetsrapporter och kvalitetsredovisning för läsår 2019/2020

I intervjuer framkommer att nämndens ledamöter, utöver de underlag som behandlas på nämndsammanträde, också har möjlighet att digitalt i en webbportal ta del av samtliga skolenhetens verksamhetsplaner, vilka innefattar både planering och uppföljning. De avsnitt i enheternas verksamhetsplaner som finns tillgängliga för nämnden avser gemensamma frågeställningar kring insats och effekt. Enligt intervju finns även andra resultat och rapporter avseende verksamheten tillgängliga för nämnden att ta del av löpande i webbportalen.

I sakgranskning framförs att uppföljning även sker löpande i de skolformsvisa utskotten. I grundskoleutskottet presenteras exempelvis kvalitetsrapporter och mer ingående beskrivning av förvaltningens arbete med vissa utvalda utvecklingsskolor.

Den uppföljning som nämnden tar del av bygger på löpande uppföljningsarbete i verksamheten. Uppföljning och analys av resultaten sker enligt dokumentation och intervjuer i flera steg. Dels av rektor och personal på skolenheten, dels av områdeschef enskilt och tillsammans med övriga områdeschefer, och dels gemensamt på övergripande förvaltningsnivå:

- Utöver uppföljning avseende enheternas verksamhetsplaner sker uppföljningar där rektor rapporterar in sammanställning av resultat till områdeschef som rektor och områdeschef sedan har ett samtal kring. Detta sker en gång på hösten och en gång på våren.
- Under året genomförs också resultatdialoger på varje skola där ansvarig områdeschef utifrån skolans senaste resultat möter ledningsgrupp, lärare och elever i samtal om resultat och nödvändiga insatser. Material inför dessa samtal tas fram av avdelning Systemstöd. Områdeschef beskrivs även göra andra verksamhetsbesök på skolorna.

- I intervju berättas att samtliga rektorer och ansvarig chef inom ett område träffas varannan vecka i så kallat områdesmöte. Enligt intervjuer ingår samtliga rektorer även i en grupp tillsammans med andra rektorer i området (pedagogisk utvecklingsgrupp – PUG). I PUG-arbetet sker ett systematiskt och kollegialt erfarenhetsutbyte och lärande utifrån en strukturerad modell.
- Förvaltningschefen har månatliga möten med ledningsgruppen för varje skolform tillsammans med ansvarig ekonom och controller. Vid dessa möten berörs alltid personal och ekonomi men även andra teman såsom resultatuppföljning. Förvaltningschefen har även löpande avstämningar med personer ur grundskolans ledningsgrupp.
- Förvaltningschef tillsammans med grundskolechef (och övriga avdelningschefer) deltar alltid vi nämndens möten. Områdeschefer deltar vid behov.

Bedömning

Vår bedömning är att utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt följer upp utbildningen. Vi konstaterar att nämnden tagit del av skriftliga redovisningar på enhets-, grundskole- och huvudmannanivå vid ett flertal tillfällen det senaste året och att det nya årshjulet för systematiskt kvalitetsarbete också framöver innebär rapportering vid flera tillfällen. Vi konstaterar att uppföljning och analys innehåller redovisning där olika elevgruppers resultat framgår. Vi ser positivt på att det i organisationen finns en stor transparens avseende enheternas resultat och analys.

Vi konstaterar vidare att uppföljning löpande sker mellan rektor och områdeschef, områdescheferna gemensamt samt i grundskolans ledningsgrupp, ibland tillsammans med förvaltningschef. Väl förankrade strukturer för uppföljning inom alla nivåer i verksamheten ligger till grund för den uppföljning som nämnden tar del av.

Åtgärder

Revisionsfråga 5: Vidtar Utbildningsnämnden åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?

Enligt revisionskriterierna ska nämnden identifiera utvecklingsområden inom grundskolan. Utifrån dessa utvecklingsområden ska nämnden fatta beslut om insatser/åtgärder.

Iakttagelser

Identifierade utvecklingsområden

Det beskrivs i intervjuer vara ett fokus på tillitsbaserad styrning. De intervjuade uppger att nämnden har insyn på enhetsnivå men att nämndens styrning, uppföljning och åtgärder håller sig på en övergripande nivå med utrymme för professionen att fatta beslut om verksamhetsnära frågor utifrån de utmaningar som framträder i analysen.

I *Kvalitetsrapport - Uppföljning av pedagogisk verksamhet 2019*, identifieras följande utmaningar inför framtiden:

- Låga resultat i svenska som andraspråk

- Behörighet till gymnasieskolan
- Frånvaro

Dessa beskrivs i intervju varit återkommande centrala utmaningar för grundskolans utvecklingsarbete det senaste åren.

I nämndens årsredovisning 2019 sammanfattas tre framtida utmaningar för nämndens verksamheter:

- Det kompensatoriska uppdraget
- Lokaler
- Kompetensförsörjning

Kvalitetsrapport grundskola läsår 2019/2020 framkommer följande behov av nya/fortsatta insatser 2021:

- Utvalda skolor för riktade insatser
- Stärka det systematiska kvalitetsarbetet
- Säkerställa utbildningens arbete med nyanlända och flerspråkiga barn
- Kompetensförsörjning - generellt och på utvalda skolor för riktade insatser
- Tillgängligt lärande
- Fördelning av statsbidraget likvärdig skola

I *Kvalitetsrapport huvudman läsåret 2019/2020* framkommer följande utvecklingsområden med insatser:

- Fortsatt utveckling av det systematiska kvalitetsarbetet
- Stärkt elevhälsa
- Strategiska kompetensförsörjningsinsatser
- Strategisk resursfördelning

Utifrån enheternas analyser och grundskolans gemensamma analys beslutar grundskolans ledning vilka skolor som behöver särskilda insatser med stöd av centrala resurser. Dessa skolor benämns utvecklingsskolor. För varje utvecklingsskola tas en handlingsplan fram som beskriver de särskilda insatser som planeras med centrala resurser. Uppföljning och utvärdering av de utvecklingsinsatser som sker på utvalda skolor förs kontinuerligt under året i samtal mellan områdeschef och rektor och i grundskolans ledningsgrupp där resurser under året omfördelas efter behov.

I kvalitetsrapport grundskola hösten 2020 beskrivs att förvaltningen genom analyser av olika faktorer över tid fått fram ett antal skolor som behöver arbeta med särskilda insatser för att förbättra sina resultat. Genom att studera faktorerna och väga dessa mot den kunskap om skolorna som förvaltningen får genom sina regelbundna uppföljningar med rektorerna har följande skolor konstaterats vara utvalda skolor för riktade insatser: Liljeforsskolan, Växthusets skola, Skyttorps skola, Treklangens skola, Gottsundaskolan, Gränbyskolan, Von Bahrs skola och Västra Stenhagenskolan.

Beslut om insatser

Nämnden fattade 2019-05-16 § 93 beslut om att godkänna överenskommelse med Skolverket om insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända barn och elever. Insatserna ska genomföras från och med januari 2020 till juni 2022 och innebär bland annat att skapa förutsättningar för studiehandledning på grundskolorna och kollegialt lärande för rektorer inom språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt i grundskolan.

I nämndens verksamhetsplan 2020 ges förvaltningen följande två uppdrag:

1) *Systematiskt kvalitetsarbete*
   "Förbättra det systematiska kvalitetsarbetet genom att se till att nämnden systematiskt kan ta del av de analyser som görs och åtgärder som vidtas inom de olika verksamheterna. Underlag som presenteras ska i högre grad uppmärksamma skillnader mellan enheter och vilka åtgärder som vidtas för att öka likvärdigheten och höja resultaten. Se vidare nämndens inriktningsbeslut från den 21 november 2019. Åtgärden syftar till att stärka nämnden beslutsunderlag vid strategiska beslut för att förbättra skolresultaten och öka likvärdigheten."
2) *Likvärdighet*
   "Ta fram ett underlag som belyser vilka åtgärder som idag finns för att främja likvärdighet och motverka segregation i och mellan förskolor och skolor. Underlaget ska också innehålla en bedömning över vilka ytterligare eller andra åtgärder som skulle behövas. Utifrån det underlaget tas fram en strategi för ökad likvärdighet. Åtgärden syftar till att ge underlag till en långsiktig politisk strategi för ökad likvärdighet."

För att svara på uppdragen föreslog förvaltningen dels ett årshjul för det systematiska kvalitetsarbetet, dels ett utkast på strategi för likvärdighet. På nämndens sammanträde i juni 2020 fastslog nämnden ett reviderat årshjul för kvalitetsarbetet. Nämnden beslutade också att arbeta vidare med att ta fram en strategi för likvärdighet med utgångspunkt i det redovisade underlaget samt att beslut om strategi och åtgärder tas i samband med beslut om verksamhetsplan 2021.

Följande föreslagna områden ska omfattas av strategin:

1. Ett systematiskt kvalitetsarbete som ger kunskap på olika nivåer om vilket nuläge vi har, vilka åtgärder som hittills har vidtagits, hur dessa har fallit ut och en analys av vilka åtgärder som behöver vidtas framåt.
2. En resursfördelning som tar hänsyn till barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.
3. Fördelning av kompetens så att den är anpassad till de behov som finns i enheten. Strävan ska vara att de mest kvalificerade lärarna arbetar på förskolor och skolor där utmaningarna är som störst.
4. Arbete för att motverka skolsegregation

Bedömning

Vår bedömning är att utbildningsnämnden vidtar åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet. I princip samtliga de utmaningar som nämnden identifierat i olika uppföljningar påverkar likvärdigheten inom grundskolan.

Vi konstaterar att nämnden har lyft fram åtgärder för att möta de utmaningar som finns gällande systematiskt kvalitetsarbete och bristande likvärdighet.

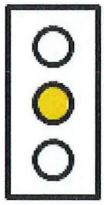
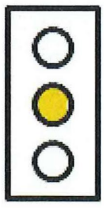
Revisionell bedömning

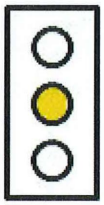
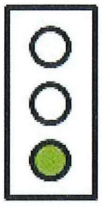
PwC har på uppdrag av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av resultat inom grundskolan och styrning och utveckling av utbildningen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om utbildningsnämnden säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom grundskolan och att detta sker med tillräcklig intern kontroll.

Vår samlade revisionella bedömning är att utbildningsnämnden inte helt har säkerställt ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom grundskolan men att detta i all väsentlighet sker med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen har genomförts när strukturen för det systematiska kvalitetsarbetet är i förändring. Vi bedömer att den nya strukturen ger goda förutsättningar för att huvudmannen på ett ändamålsenligt sätt kan planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Vår bedömning baseras på de för granskningen antagna revisionsfrågorna, vilka sammanfattas nedan.

Revisionsfråga	Kommentar	
Revisionsfråga 1: Har Utbildningsnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen?	**Delvis uppfylld**	
Revisionsfråga 2: Säkerställer Utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå?	**Delvis uppfylld**	

Revisionsfråga 3: Säkerställer Utbildningsnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå?	**Delvis uppfylld**	
Revisionsfråga 4: Följer Utbildningsnämnden upp utbildningen systematiskt och kontinuerligt?	**Uppfylld**	
Revisionsfråga 5: Vidtar Utbildningsnämnden åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?	**Uppfylld**	

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendation till utbildningsnämnden:

- Säkerställ att enheternas dokumenterade systematiska kvalitetsarbete innefattar underlag som beskriver enhetens förutsättningar avseende exempelvis personal och lokalresurser.

Bilagor

Följande underlag från kommunen har beaktats inom ramen för granskningen:

- Årshjul systematiskt kvalitetsarbete
- Verksamhetsplan instruktion 2020
- Mall - Kvalitetsrapport Grundskola
- Verksamhetsplan 2020 för sex skolenheter
- Verksamhetsplan 2019 för sex skolenheter
- Verksamhetsplan och budget 2020 för utbildningsnämnden
- Verksamhetsplan 2020 Grundskola Utbildningsförvaltningen
- Uppföljningsbilaga verksamhetsplan 2020 utbildningsnämnden
- Årsredovisning och uppföljning av internkontrollplan 2019, utbildningsnämnden
- Delårsbokslut och helårsprognos per augusti 2020
- Kvalitetsrapport uppföljning av pedagogisk verksamhet 2019
- Resultatbilaga 2019
- Kvalitetsanalys grundskolan 2019
- Kvalitetsrapport Grundskola läsåret 2019/2020
- Kvalitetsrapport Huvudman läsåret 2019/2020
- Tjänsteskrivelse 2020-05-28: Utveckling av kvalitetsarbete samt underlag till strategi för likvärdighet
- Planeringsprocess grundskola

2020-12-18

Lena Salomon
Uppdragsledare

Marie Lindblad
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 6 maj 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Uppsala kommun

Datum:
2020-12-18

Diarienummer:
KRN-2020-00043

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Äldrenämnden

Kommunstyrelsen, för kännedom
Räddningsnämnden, för kännedom
Kommunfullmäktige, för kännedom

Granskning av brandskydd inom äldreomsorgen

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om äldrenämnden har en tillräcklig intern kontroll för sitt ansvar för ett skäligt brandskydd inom äldreomsorgen, med fokus på det systematiska brandskyddsarbetet.
Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen äldrenämnden har en **tillräcklig intern kontroll** för sitt ansvar för ett skäligt brandskydd inom äldreomsorgen.

- De styrande dokument, samt tillhörande stöddokument som granskningen tagit del av är relevanta för arbetet med systematiskt brandskydd då de följer gällande nationella riktlinjer och praxis samt räddningsnämndens riktlinjer och den övergripande policyn för brandskydd i Uppsala kommun. Därtill är samtliga dokument aktuella och uppdaterade i närtid.
- Nämnden säkerställer att verksamheter känner till och efterlever antagna styrdokument genom kontinuerlig tillsyn, genom vilken efterlevnad kontrolleras.
- Det finns en tydlig gränsdragning mellan fastighetsägare och nyttjandeägare avseende ansvar inom brandskydd. Vidare visar underlag från utförd tillsyn av brandförsvaret samt dokumentation på plats i verksamheten på en tydlig ansvarsfördelning gällande det systematiska brandskyddsarbetet.
- Verksamheterna ger grundläggande introduktionsutbildning i brandskydd till både timvikarier och ordinarie personal. Utbildningsplaner och förteckningar finns att tillgå. Genom tillsyn på plats sker viss kunskapsöverföring och handfasta tips till verksamheterna.

Postadress: Uppsala kommun, kommunrevisionen, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 11 32 (Kansli)
E-post: kommunrevisionen@uppsala.se
www.uppsala.se

- Kommunrevisionen vill även fästa nämndens uppmärksamhet på det som i dagsläget inte fungerar så väl. Övningar med en utrymning av hela byggnaden för alla boende har inte genomförts på något av de granskade boendena. Inte heller sådan utrymningsövning som innebär att personalen övar med att bära ut sängar eller rullstolar med markördockor eller inlånade personer, för att öva handgripligt på fysisk utrymning. Detta utgör en brist och innebär i praktiken att på det sätt som övningar är strukturerade i dagsläget, dvs med framförallt teoretisk genomgång av befintliga rutiner, blir det svårt att identifiera brister och systematiska fel. I och med att vissa rutiner enbart testas i händelse av en faktiskt brand så finns det således en risk att exempelvis den tänkta utrymningsrutinen inte är gångbar när den väl ska användas. Utrymning kan dessutom vara påkallat vid andra typer av incidenter än brand, såsom vid översvämningar, extremväder eller bombhot. Det är därför av vikt att praktiska övningar genomförs.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från äldrenämnden senast 2021-03-31 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen

Lars-Olof Lindell

Lars-Olof Lindell, vice ordförande

Granskning av brandskydd inom äldreomsorgen

Uppsala kommun

Linus Owman
Linnéa Holm
November 2020

pwc

Revisionsrapport

Innehållsförteckning

Sammanfattning **2**

1. Inledning **3**

1.1 Bakgrund 3

1.2 Syfte och revisionsfrågor 3

1.3 Revisionskriterier 3

1.4 Avgränsning 3

1.5 Metod 3

1.6 Beslut om ändringar i lagen om skydd mot olyckor (LSO) 4

2. Iakttagelser och bedömningar **5**

2.1 Revisionsfråga 1: Är nämndens styrdokument för arbete med brandskydd aktuella och relevanta? 5

2.2 Revisionsfråga 2: Säkerställer nämnden att organisationen känner till och efterlever antagna styrdokument? 6

2.3 Revisionsfråga 3: Är ansvarsfördelning och roller tydliga och dokumenterade? 7

2.4 Revisionsfråga 4: Säkerställer nämnden att personalen inom äldreomsorg har tillfredsställande kompetens i brandskydd och utrymning? 8

2.5 Revisionsfråga 5: Har lärdomar från övningar inom brandskydd och utrymning dragits? 9

3. Revisionell bedömning **10**

Bilaga 1 **11**

Bilaga 2 **12**

pwc

Sammanfattning

PwC bedömer att Uppsala äldrenämnd **har en tillräcklig intern kontroll** för sitt ansvar för ett skäligt brandskydd inom äldreomsorgen.

Revisionsfråga 1: Är nämndens styrdokument för arbete med brandskyddaktuella och relevanta?

Uppfylld - De styrande dokument, samt tillhörande stöddokument, som granskningen tagit del av är relevanta för arbetet med systematiskt brandskydd då de följer gällande nationella riktlinjer och praxis samt räddningsnämndens riktlinjer och den övergripande policyn för brandskydd i Uppsala kommun. Därtill är samtliga dokument aktuella och uppdaterade i närtid.

Revisionsfråga 2: Säkerställer nämnden att organisationen känner till och efterlever antagna styrdokument?

Uppfylld - Bedömningen grundar sig på att nämnden säkerställer att verksamheterna känner till och efterlever antagna styrdokument genom kontinuerlig tillsyn, genom vilken efterlevnad kontrolleras. Bedömningen utgår vidare ifrån att Räddningsnämnden inte granskas, och därför granskas inte heller tillsynsintervaller etc. Äldrenämnden är således beroende av det arbete med tillsyn som åligger Räddningsnämnden, vilket faller utanför denna granskning.

Revisionsfråga 3: Är ansvarsfördelning och roller tydliggjorda och dokumenterade?

Uppfylld - Bedömningen baseras på de iakttagelser som gjorts gällande att det finns en tydlig gränsdragning mellan fastighetsägare och nyttjandeägare avseende ansvar inom brandskydd. Vidare visar underlag från utförd tillsyn av brandförsvaret samt dokumentation på plats i verksamheten på en tydlig ansvarsfördelning gällande det systematiska brandskyddsarbetet.

Revisionsfråga 4: Säkerställer nämnden att personalen inom äldreomsorgen har tillfredsställande kompetens i brandskydd och utrymning?

Uppfylld - Verksamheterna ger grundläggande introduktionsutbildning i brandskydd till både timvikarier och ordinarie personal. Utbildningsplaner och förteckningar finns att tillgå. Genom tillsyn på plats sker viss kunskapsöverföring och handfasta tips till verksamheterna.

Revisionsfråga 5: Har lärdomar från övningar inom brandskydd och utrymning dragits?

Delvis uppfylld - På det sätt som övningar är strukturerade i dagsläget, med teoretisk genomgång av befintliga rutiner, blir det svårt att identifiera brister och systematiska fel. I och med att vissa rutiner enbart testas i händelse av en faktiskt brand finns det en risk att exempelvis den tänkta utrymningsrutinen inte är gångbar när den väl ska användas. Övningar med en utrymning av hela byggnaden för alla boende har inte genomförts. Inte heller sådan utrymning som innebär att personalen övar genom att bära ut sängar eller rullstolar med markördockor eller inlånade personer, för att öva handgripligt på fysisk utrymning.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO) ska ägare och nyttjanderättshavare ha ett skäligt brandskydd. Kommunen bedriver äldreomsorg, bl a med äldreboende där brandskyddet ska vara tillfredsställande. Som en del av brandskyddet krävs att äldreomsorgen har styrdokument och rutiner för att aktivt arbeta med sitt brandskydd och säkerställa att det håller en rimlig och tillräcklig nivå. Det kan finnas problem med att de boende på äldreboenden inte själva kan sätta sig i säkerhet vid brand, vilket ställer krav på personalen att kunna agera rätt i händelse av brand eller annan orsak till utrymning.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syfte:
Har Äldrenämnden en tillräcklig intern kontroll för sitt ansvar för ett skäligt brandskydd inom äldreomsorgen? Fokus för granskningen är det systematiska brandskyddsarbetet.

Revisionsfrågor:

- Är nämndens styrdokument för arbete med brandskydd aktuella och relevanta?
- Säkerställer nämnden att organisationen känner till och efterlever antagna styrdokument?
- Är ansvarsfördelning och roller tydliggjorda och dokumenterade?
- Säkerställer nämnden att personalen inom äldreomsorgen har tillfredsställande kompetens i brandskydd och utrymning?
- Har lärdomar från övningar inom brandskydd och utrymning dragits?

1.3. Revisionskriterier

- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor
- Uppsala kommuns interna styrdokument och riktlinjer
- Lag (2006:544) samt förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5).

1.4. Avgränsning

I projektet ingår ej att göra en utvärdering av det faktiska byggnadstekniska brandskyddet på äldreboendena eller att granska räddningsnämnden/motsvarande eller fastighetsägaren.

1.5. Metod

Granskningen genomförs genom intervjuer med förvaltningschef samt enhetschef på två utvalda äldreboenden (ett kommunalt och ett privat), samt granskning och analys av styrdokument inom äldreomsorgen. Vidare har granskningen inhämtat information mejlledes från Avtal och Marknad inom äldreomsorgen.

1.6. Beslut om ändringar i lagen om skydd mot olyckor (LSO)

Den 21 oktober 2020 beslutade Sveriges Riksdag om förändringar i lagen om skydd mot olyckor. Detta efter att denna granskning påbörjats. Lagändringen innebär bland annat att Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) får en ny och tongivande roll gentemot Sveriges kommuner. MSB får ett nytt tillsynsuppdrag över kommunerna och får även befogenheter att utfärda förelägganden om att åtgärda eventuella brister som konstateras vid genomförd tillsyn.

MSB framhäver följande punkter som visar på vad lagändringen innebär:

- En starkare statlig styrning av kommunernas förebyggande verksamhet och räddningstjänst genom ett nytt nationellt mål för den förebyggande verksamheten, tydligare kommunala handlingsprogram genom att MSB närmare ska reglera dess struktur och innehåll.
- En tydligare kommunal ledningsorganisation med krav på kommunerna att ständigt upprätthålla en övergripande ledning av räddningstjänsten samt en möjlighet att delegera uppgifter på ett mer flexibelt sätt.
- Förstärkt tillsyn och stöd genom en koncentration till MSB med möjlighet att förelägga kommunerna att avhjälpa brister.
- Möjligheter för MSB att under vissa förhållanden kunna prioritera och fördela tillgängliga resurser ur ett nationellt perspektiv.

Beslutet om ändring i LSO påverkar inte denna gransknings syfte eller bedömning, då lagändringarna ej hunnit implementeras i praktiken, men väl värt att anmärka är att framtida granskningar bör utgå från att MSB har en ny och tydligare roll när det kommer till kommunernas brandskyddsarbete.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Revisionsfråga 1: Är nämndens styrdokument för arbete med brandskydd aktuella och relevanta?

2.1.1. Iakttagelser

Granskningen undersöker genom ovan ställda revisionsfråga huruvida Äldrenämnden säkerställt att styrdokument och riktlinjer för ett systematiskt arbete med brandskydd finns på plats i verksamheten, samt om dessa dokument är aktuella och för ändamålet relevanta.

För granskningens vidkommande är Räddningsnämnden i Uppsala kommun väl värd att nämna, eftersom den utgör en central aktör inom området, även om den inte är föremål för denna granskning. Räddningsnämnden som ansvarig instans för tillsyn och brandskyddskontroll har en verksamhetsplan och budget för 2020 (beslutad 2019-12-18) i vilken det föreskrivs att räddningsnämnden ska verka för att stärka vård- och omsorgsverksamhetens förmåga att själva hantera olyckor och bränder genom att anordna brandskyddsutbildningar. Vidare har räddningsnämnden ett handlingsprogram (2019-09-09) för Uppsala Brandförsvar (tjänstemannaorganisationen som stödjer räddningsnämnden i sitt uppdrag).

Äldrenämnden i Uppsala är den ansvariga nämnden för kommunens vård- och omsorgsboenden. Nämnden har inga egna styrande dokument som reglerar verksamheternas brandskyddsarbete utan dessa riktlinjer finns på tjänstemannanivå. Centralt i kommunen finns en övergripande rutin för Systematiskt brandskyddsarbete, SBA, i Uppsala kommuns verksamheter. Detta är ett normerande styrdokument som Kommunledningskontoret fattade beslut om 2019-04-16. Rutinen gäller för Uppsala kommunkoncern och avdelningen för säkerhet och beredskap är dokumentansvarig.

De styrdokument, rutiner och checklistor som reglerar och stöttar det praktiska brandskyddsarbetet återfinns på verksamhetsnivå. Den primära och för brandskyddsarbetet mest relevanta dokumentationen återfinns i de brandskyddspärmar som varje äldreboende har att förhålla sig till. Äldreförvaltningen ansvarar för framtagande av en generell mall för SBA-pärm som sedan anpassas till respektive äldreboende. I det stickprov som granskningen genomförts iakttas att äldreboende i kommunal regi (Hagundagården) har en brandskyddspärm som följer den framtagna mallen, nationella riktlinjer för systematiskt brandskyddsarbete och som uppdateras löpande.

Gällande det äldreboende som bedrivs i extern regi och som inkluderats i denna granskning (Attendo Sandelska huset) visar granskningen att det finns en brandpärm på plats som är uppdaterad och relevant, utifrån att den följer övergripande mall och nationella riktlinjer för systematiskt brandskyddsarbete. Innehåll i brandpärm hos Sandelska huset samt hos Hagundagården följer de allmänna råd som förespråkas av statens räddningsverk (SRVFS 2004:3).

Vidare har båda de granskade verksamheterna dokumentation på plats som stödjer egenkontrollprocessen för det systematiska brandskyddsarbetet i form av checklistor och riktlinjer.

Se bilaga 1 för en redogörelse för de dokument som varit föremål för granskning.

2.1.2. *Bedömning*

PwC bedömer revisionsfråga 1 som **uppfylld.**

De styrande dokument, samt tillhörande stöddokument, som granskningen tagit del av är relevanta för arbetet med systematiskt brandskydd då de följer gällande nationella riktlinjer och praxis samt räddningsnämndens riktlinjer och den övergripande policyn för brandskydd i Uppsala kommun. Därtill är samtliga dokument aktuella och uppdaterade i närtid.

2.2. Revisionsfråga 2: Säkerställer nämnden att organisationen känner till och efterlever antagna styrdokument?

2.2.1. *Iakttagelser*

Jämte äldrenämndens ansvar för det systematiska brandskyddsarbetet hos verksamheter som är utförare av äldreomsorg, äldreboenden i såväl privat som kommunal regi, har även räddningsnämnden ett tillsynsansvar. Brandförsvaret, som svarar under räddningsnämnden har tillsynsansvar för både privata boenden och boenden i kommunal regi. Brandförsvaret genomför tillsynsbesök och ställer samma krav oaktat utförare.

Avtal och Marknad är den enhet inom äldreförvaltningen som har ett uttalat uppdrag gällande tillsyn och uppföljning av kommunens äldreboenden (egen och extern regi). I uppdraget om tillsyn och uppföljning ingår även kontroll av det systematiska brandskyddsarbetet, inklusive kontroll angående ansvar och roller inom verksamheten, brandrutiner, egenkontroll av brandskydd samt uppföljning av checklistor och dokumentation. Resultatet av tillsynen sammanställs i en rapport som verksamheten sedan får ta del av.

Enligt skrivelse i SBA-pärm är äldreboenden i såväl egen som i extern regi ålagda att en gång om året kontrollera dokumentationen för det systematiska brandskyddsarbetet i sin helhet. Detta görs för att säkerställa dess riktighet samt ger möjlighet till att följa upp ansvarsområden, utbildningar och kontroller. Uppföljningen sker mellan chef och brandombud. Den årliga uppföljningen ska sammanställas och resultatet ska kunna redovisas vid brandförsvarets tillsyn av brandskyddet. Sammanställningen ska även kunna redovisas i eventuell internkontroll.

Vidare finns rutiner på plats för att föredra styrdokument inom brandskyddsområdet vid introduktion av nya chefer. Denna genomgång hålls av äldreförvaltningen och är således en del i nämndens arbete med att säkerställa kännedom och efterlevnad av styrande dokument.

2.2.2. *Bedömning*

PwC bedömer revisionsfråga 2 som **uppfylld**. Bedömningen grundar sig på att nämnden säkerställer att verksamheterna känner till och efterlever antagna styrdokument genom kontinuerlig tillsyn, genom vilken efterlevnad kontrolleras.

Bedömningen utgår vidare ifrån att Räddningsnämnden inte granskas, och därför granskas inte heller tillsynsintervaller etc. Äldrenämnden är således beroende av det arbete med tillsyn som åligger Räddningsnämnden, vilket faller utanför denna granskning.

2.3. Revisionsfråga 3: Är ansvarsfördelning och roller tydliga och dokumenterade?

2.3.1. *Iakttagelser*

I Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om systematiskt brandskyddsarbete (SRVFS 2004:3) står, mot bakgrund av bestämmelserna i 2 kap 2 § lag (2003:778) om skydd mot olyckor, att det inom verksamheten finnas en brandskyddsansvarig med särskilt ansvar för brandskydd och dokumentation. MSB uttrycker vidare, mot bakgrund av lag (2003:778), att det är lämpligt att ägare till byggnaden (fastighetsägare) och den som bedriver verksamheten (nyttjandeägare) reder ut vem som ansvarar för vilka delar i brandskyddet och reglerar detta i någon form av avtal. I Uppsala kommun regleras gränsdragningsansvar mellan fastighetsägare och nyttjandeägare (verksamhet som bedriver exempelvis äldreboende i fastigheten) i hyresavtal. I enlighet med dessa bestämmelser ansvarar fastighetsägaren för brandtekniska hjälpmedel såsom fasta installationer (brandlarm, skyltar, rökdetektorer etc.) medan nyttjandeägaren ansvarar för att rutiner för utrymning fungerar samt att det förebyggande brandskyddsarbetet fungerar. Nyttjandeägaren ansvarar vidare för att personal inom den bedrivna verksamheten får utbildning inom området.

Granskningen har vidare tagit del av utdrag ur förfrågningsunderlag för särskilt boende i Uppsala kommuns valfrihetssystem för 2020 som anger uppfyllnadskrav för utförare i enlighet med LOV. Underlaget anger att utföraren ska arbeta med rutiner för brand och säkerhet, samt att utföraren ansvarar för att följa de styrdokument som gäller kring brand och säkerhet, samt att genomföra riskanalyser. Vidare regleras att utföraren ska bedriva SBA samt ha rutiner på plats för att uppfylla lagkrav om brandskydd.

Granskningen har tagit del av tjänsteanteckning för kommunicering från Uppsala Brandförsvar där redovisning av genomförd tillsyn av vårdboende Sandelska huset framgår. Skrivelsen konkluderar att verksamheten bedriver ett systematiskt brandskyddsarbete med utpekade roller och ansvar. Verksamhetschefen är brandskyddsansvarig och har till sin hjälp tre brandombud, i verksamhetschefens ansvar ingår genomförande av egenkontroller 1 ggr/månad. Tillsynen konstaterar även att det finns en gränsdragningslista gällande brandskyddet mellan fastighetsägare och nyttjandeägaren.

Vid intervjuer samt vid granskning av dokumentation framgår att det finns ett utpekat ansvar för brandskyddsarbetet inom båda de verksamheter som valts ut. Verksamhetscheferna för respektive äldreboende är ansvarig för att bedriva ett sådant arbete att det systematiska brandskyddsarbetet uppfylls. Till sin hjälp har de brandombud. Vidare finns det inom de båda verksamheterna dokumenterade rollkort att använda i händelse av brand där ansvar och uppgifter framgår.

2.3.2. *Bedömning*

PwC bedömer revisionsfråga 3 som **uppfylld**. Bedömningen baseras på de iakttagelser som gjorts gällande att det finns en tydlig gränsdragning mellan fastighetsägare och nyttjandeägare avseende ansvar inom brandskydd. Vidare visar underlag från utförd tillsyn av brandförsvaret samt dokumentation på plats i verksamheten på en tydlig ansvarsfördelning gällande det systematiska brandskyddsarbetet.

2.4. Revisionsfråga 4: Säkerställer nämnden att personalen inom äldreomsorg har tillfredsställande kompetens i brandskydd och utrymning?

2.4.1. *Iakttagelser*

När det gäller kompetens bland anställda i brandskydd och utrymning kan svaren delas upp mellan de två verksamheter som varit i fokus för denna granskning.

Inom **Hagundagården** (egen regi), ges en introduktionsutbildning till alla nyanställda i brandskydd. Utbildningen ges av brandombuden. Vidare finns det en utbildningsplan i brandskydd som ska täcka in hela den ordinarie personalstyrkan inom en genomförandeperiod av fem år. Utbildningsplanen spårar vilka i personalen som genomgått utbildning och var återstående luckor finns.

Inom kommunen finns ett nyligen infört initiativ med en webbaserad digital teoretisk brandskyddsutbildning, vilken underlättar för många att snabbt kunna ta till sig information när det passar, utan att behöva invänta lämpligt tillfälle för utbildning på exempelvis en brandstation.

I verksamheten är det en tydlig skillnad mellan utbildningsinsatserna för timvikarier, långtidsvikarier och ordinarie personal. Då timvikarier ofta är anställda under en begränsad tid är det inte alltid att de hinner bli utbildade, bortsett från introduktionsutbildningen.

Brandskyddet är föremål för samtal och diskussioner på APT där frågan hanteras med jämna mellanrum, c:a 1-2 gånger/år under ledning av brandombuden. Genomgången innefattar genomgång av räddningskort som ska delas ut i samband med brand. Om genomgången av boendets brandskydd upptäcker brister i material (skyltar osv) skickas en felanmälan till kommunen, som fördelar anmälan till rätt enhet.

Inom **Attendo Sandelska huset** (extern regi) sker utbildning som ett led i introduktionen av nyanställda. Liksom i den kommunala verksamheten är frågorna kring brandskydd något som regelbundet nämns i samband med APT. Utöver detta genomförs en större teoretisk och praktisk utbildning varje år, senast i november 2020. Tillsynen av Sandelska huset bestyrker att en utbildningsplan finns på plats som stipulerar att all personal ska genomgå brandskyddsutbildning vart tredje år.

Timanställda och annan tillfällig personal är med på introduktionsutbildning och "brandpromenader" (se avsnitt 2.5). Att få till rutinerna även med timvikarierna uppges vara en utmaning. Det finns förteckningar över vilken personal som övats och på vilket sätt.

2.4.2. *Bedömning*

PwC bedömer revisionsfråga 4 som **uppfylld**.

Verksamheterna ger grundläggande introduktionsutbildning i brandskydd till både timvikarier och ordinarie personal. Utbildningsplaner och förteckningar finns att tillgå. Genom tillsyn på plats sker viss kunskapsöverföring med handfasta tips till verksamheterna.

2.5. Revisionsfråga 5: Har lärdomar från övningar inom brandskydd och utrymning dragits?

2.5.1. *Iakttagelser*

Inget av de äldreboenden som granskats genomför praktiska övningar med reell utrymning av hela verksamheten (inklusive de boende). Anledningen uppges vara att det skulle krävas stora extra resurser för att säkerställa att de boende hålls samman som grupp och inte vandrar iväg, då exempelvis flera lider av demens. Att få alla att rent fysiskt samlas på en återsamlingsplats utomhus uppges vara svårt.

Inom Sandelska huset (Attendo) använder verksamheten sig av så kallade "brandpromenader", vilka genomförs en gång i månaden med all personal. Detta innebär att personalen går i grupp och ser var brandsläckare, brandfiltar, branddörrar, återsamlingsplatser etc finns. Utrymningsrutiner övas, men inte med de äldre. Det finns många branddörrar och varje lägenhet utgör en egen brandcell, så strategin är att de boende i möjligaste mån bör stanna på sina rum i händelse av en brand, och att allmän utrymning ska undvikas i möjligaste mån. Det finns en rutin för återföring av kunskap i samband med en reell incident (en s.k. tillbudsrapport) som ska dokumenteras och tillställas verksamhetschefen med det uttalade syftet att identifiera åtgärder som behöver vidtas för att undvika liknande incidenter i framtiden.

Ingen av de granskade verksamheterna har vidare behövt utrymma i skarpt läge. De övningar som genomförs inom båda verksamheterna har fokus på teoretiska aspekter av brandskydd, med vissa praktiska inslag i former av brandpromenader, rutinöversyn och kontroller av det lokala brandskyddet. På grund av att det varken genomförs praktiska utrymningsövningar med hela verksamheten (alla de boende) eller med hela personalen med hjälp av markördockor eller liknande, finns relativt liten kunskapsmassa att återföra från den övningsverksamhet som sker.

Detta innebär i praktiken att det finns god kännedom om verksamheternas rutiner inom brandskydd, men att dessa inte fullt ut testas, vilket gör att det är svårt att bedöma att rutinerna är helt kompatibla när de väl måste realiseras. Den främsta källan till kunskapsöverföring och förbättringar som kommer verksamheten till del, kommer via det återkommande tillsynsarbetet som genomförs av Uppsala brandförsvar samt avdelningen för Avtal och Marknad.

Inom kommunal verksamhet efterfrågas mer praktiskt stöd kring dessa frågor, så att enskilda verksamheter kan ta emot kunskap och goda exempel som redan existerar. Detta skulle kunna ske i form av och ett forum för att lyfta gemensamma utmaningar kring brandskydd inom äldrevården. De personer som utför tillsyn uppges vara ett bra stöd i detta, men ett forum för verksamhetsgemensamma brandfrågor uppges behövas.

2.5.2. *Bedömning*

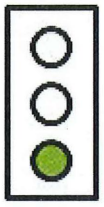
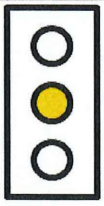
PwC bedömer revisionsfråga 5 som **delvis uppfyllt**.

På det sätt som övningar är strukturerade i dagsläget, med teoretisk genomgång av befintliga rutiner, blir det svårt att identifiera brister och systematiska fel. I och med att vissa rutiner enbart testas i händelse av en faktiskt brand finns det en risk att exempelvis den tänka utrymningsrutinen inte är gångbar när den väl ska användas. Övningar med en utrymning av hela byggnaden för alla boende har inte genomförts. Inte heller sådan utrymning som innebär att personalen övar genom att bära ut sängar eller rullstolar med markördockor eller inlånade personer, för att öva handgripligt på fysisk utrymning.

3. Revisionell bedömning

PwC bedömer att Uppsala äldrenämnd **har en tillräcklig intern kontroll** för sitt ansvar för ett skäligt brandskydd inom äldreomsorgen.

Bedömningar mot kontrollmål

Revisionsfrågor	Kommentar	
Revisionsfråga 1 Är nämndens styrdokument för arbete med brandskydd aktuella och relevanta?	**Uppfylld**	
Revisionsfråga 2 Säkerställer nämnden att organisationen känner till och efterlever antagna styrdokument?	**Uppfylld**	
Revisionsfråga 3 Är ansvarsfördelning och roller tydliggjorda och dokumenterade?	**Uppfylld**	
Revisionsfråga 4 Säkerställer nämnden att personalen inom äldreomsorgen har tillfredsställande kompetens i brandskydd och utrymning?	**Uppfylld**	
Revisionsfråga 5 Har lärdomar från övningar inom brandskydd och utrymning dragits?	**Delvis uppfylld**	

Bilaga 1

Granskad dokumentation

Namn på dokument	Verksamhet	Senast reviderat
verksamhetsplan-och-budget-2020	Räddningsnämnd	2019-12-18
handlingsprogram-uppsala-brandforsvar-2020	Räddningsnämnd	2019-09-09
delegations--och-arbetsordning-for-raddningsnamnden	Räddningsnämnd	2019-02-13
SBA Pärm Generell mall Vård och omsorgsverksamhet 2020	Äldreförvaltningen (äldreboende i egen (kommunal) regi)	2020
Internkontrollplan 2020	Äldrenämnden	2019-12-17
FLIK 9 - SBA checklista vårdboende	Äldreboende i egen regi	N/A
FLIK 5 - Checklista genomgång av brandskydd för nyanställda och vikarier	Äldreboende i egen regi	N/A
Övergripande rutin Systematiskt brandskyddsarbete Uppsala kommuns verksamheter	Uppsala kommunkoncern	2019-04-16
Brandpärm SBA	Äldreboende i extern regi	2019-10-03
Tillbudsrapport brand - mall	Äldreboende i extern regi	2019-10-01
Riskanalys brand	Äldreboende i extern regi	2019-10-01
Checklista för internkontoll brandskydd	Äldreboende i extern regi	N/A
Egenkontroll brandskydd	Äldreboende i extern regi	
Rutiner för systematiskt brandskyddsabrte i Attendo	Äldreboende i extern regi	2015-10-01
Utdrag ur Förfrågningsunderlag för särskilt boende i Uppsala kommuns valfrihetssystem 2020	Äldreboende i extern regi	N/A
Tjänsteanteckning för kommunicering - Redovisning av genomförd tillsyn av Vårdboende Sandelska huset genomförd av Uppsalas brandförsvar	Äldreboende i extern regi	2020-03-10
Skriftlig redogörelse av brandskyddet	Äldreboende i extern regi	2019-10-01

Bilaga 2

Intervjuade personer

Namn	Funktion
Carina Juhlin	Förvaltningsdirektör Äldreförvaltningen
Carola Bertolino	Verksamhetschef Hagundagården
Carina Jällrud	Verksamhetschef Attendo Sandelska huset

2020-11-13

Lena Salomon	**Linus Owman**
Uppdragsledare	*Projektledare*

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan beslutad 18 september 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Trafik och samhälle
Rapport

Datum:
2020-11-10

Diarienummer:
GSN-2020-01998

Handläggare:
Gabriella Canas, Ingrid Lembke von Schéele

Åtgärdsplan pendlarparkeringar för cykel och bil i Uppsala kommun

Postadress: Uppsala kommun, 753 75 Uppsala
Telefon: 018-727 00 00 (växel)
www.uppsala.se

Innehåll

Inledning 4
Syfte 4
Omfattning 5
Åtgärder samt ansvariga 6
Parkeringar som söks medfinansiering för 7
Parkeringar som åtgärdas utan medfinansiering 8
Uppföljning 8
Relaterade dokument 8
Nuläge pendlarparkeringar 8
Närhet till Kollektivtrafik 8
Inventering parkeringar 9
Beläggning, uppfyllelse av regionens ska- och bör-krav och markägoförhållanden 10
Nya föreslagna lägen för pendlarparkering 25
Analys 28
Regionens riktlinjer 28
Strategier för cykelparkeringar 28
Identifierade behov för pendlarparkeringar för cykel i Uppsala 28
Reglering 29
Fortsatt arbete 29
Strategier för bilparkeringar 29
Identifierade behov för pendlarparkeringar för bil i Uppsala 29
Bedömning antal laddplatser och reglering 30
Reglering, utmärkning och skyltning 30
Fortsatt arbete 31
Åtgärdsplan 32
Prioriterade parkeringar – medfinansiering söks 32
Skyttorp väster om järnvägen 33
Skyttorp öster om järnvägen 34
Björklinge 34
Almunge skola 35
Järlåsa station 36
Vänge i närheten av kyrkan 37
Ramstalund 38
Rasborondellen 39
Övriga åtgärder – medfinansiering söks ej 39
Almunge centrum 39

Rasbo, Vallby 40
Ålands bygdegård 41
Parkeringar som inte åtgärdas 42
Almunge Kyrka 42
Rasbo, Godislunden 42
Beläggning och skick 43
Cykel 43
Bil 44
Ska-krav och bör-krav 45
Parkeringar som söks medfinansiering för 45
Skyttorp väster om järnvägen 45
Björklinge 46
Almunge skola 47
Järlåsa station 49
Ramstalund 50
Vänge 51
Rasborondellen 51
Parkeringar som åtgärdas utan medfinansiering 52
Almunge centrum 52
Rasbo – Vallby 53
Parkeringar som ej åtgärdas 54
Skyttorp öster om järnvägen 54
Almunge Kyrka 55
Rasbo – Godislunden 56
Vid Vänge kyrka 57
Referenser 58

Inledning

Uppsala kommuns Översiktsplan (2016) pekar på behovet av att pendlarparkeringar hanteras i en plan samt att en genomförandeplan tas fram som konkretiserar bland annat ansvar och former för samverkan. Därför har Kommunstyrelsen givit gatu- och samhällsmiljönämnden i uppdrag att ta fram en åtgärdsplan för prioritering, planering och byggande av pendlarparkeringar i prioriterade lägen. Dessa lägen är:

- Storvreta
- Almunge
- Vattholma
- Björklinge
- Vänge-området samt Dalastråket (Rv 72)
- Skyttorp
- Gåvsta-området
- Riksväg-55-stråket (Enköpingsstråket)

Förutom dessa lägen ska åtgärdsplanen innehålla en översyn av de befintliga pendlarparkeringar som bedöms vara intressanta att utveckla, enligt Riktlinjer för pendlarparkeringar. Åtgärdsplanen ska säkerställa att pendlarparkeringens utbud av parkeringsplatser för bil och cykel möter efterfrågan.

Syfte

Pendlarparkeringar är både plats för samåkning och plats för byte av färdmedel. De ska kunna öka tillgängligheten till kollektivtrafiken på landsbygden och ingå i ett heltäckande system som möjliggör och underlättar för boende utanför större vägstråk att använda kollektivtrafik, speciellt för resor till Uppsala stad. Pendlarparkeringarna är en länk i ett dörr-till-dörr-perspektiv och därför en del i kollektivtrafiksystemet.

Åtgärdsplanen ger en samlad bild av vilka åtgärder som behövs för att pendlarparkeringarna ska vara lättillgängliga, tillgängliga och användbara. Den ger också prioritering på åtgärder som behövs för att nå ovanstående standard.

Syftet med åtgärdsplanen är att tydliggöra vilka parkeringar som ska prioriteras högst, vilka åtgärder som behövs på respektive parkering samt ansvarsfördelning för planering, byggande och förvaltning av pendlarparkeringarna.

Åtgärdsplanen syftar också till att prioritera och peka ut de åtgärder som behövs för att kunna genomföra Riktlinje för pendlarparkeringar (KSN-2019-1320):

- **Utveckla pendlarparkeringar i lägen långt ut i systemet** – sträva efter korta bilresor och långa kollektivtrafikresor. Inte tvärtom.
- **Utveckla pendlarparkeringar i goda kollektivtrafiklägen** – där det finns ett visst resande idag som ökar, ett växande upptagningsområde samt god tillgänglighet.
- **Utveckla pendlarparkeringar för att stärka tågresandet** – Storvreta, Vattholma och Skyttorp är särskilt viktiga att stärka.

- **Utveckla pendlarparkeringar där det råder brister i vägkapacitet och trafiksäkerhet** – störst behov där trafikarbetet växer men vägkapaciteten är begränsad.
- **Samordna fler funktioner och skapa synergier** – nyttja/prioritera lägen där närhet till basservice och andra samhällsfunktioner finns.

Omfattning

Åtgärdsplanen riktar sig till Uppsala kommuns politiker och tjänstepersoner att stödja sig mot i beslutsfattande och i genomförandet av de framtagna riktlinjerna.

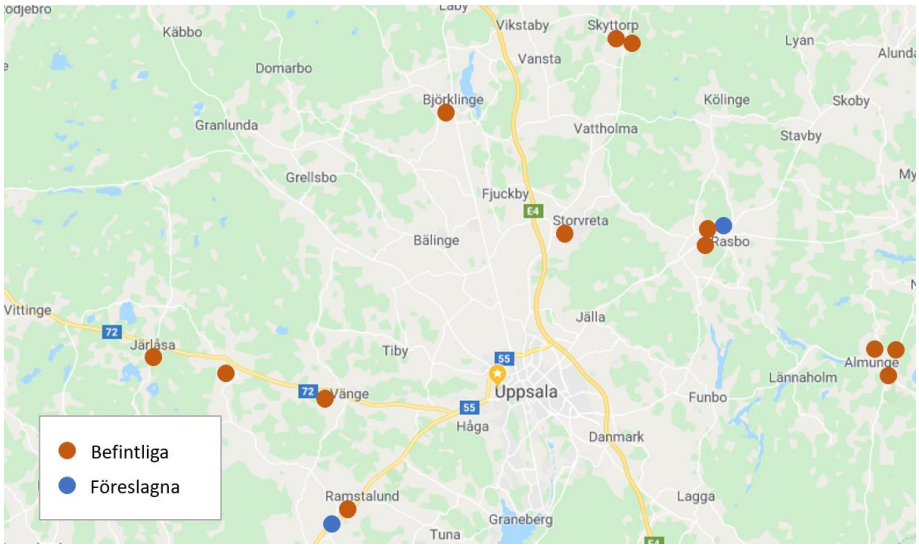
Denna åtgärdsplan baseras på Uppsala kommuns Översiktsplan från 2016. Ett övergripande mål för kommunen är att minst 75% av allt resande inom kommunen år 2050 ska ske med gång, cykel och kollektivtrafik. Pendlarparkeringar är både plats för samåkning och plats för byte av färdmedel.

För att kunna söka statlig medfinansiering till pendlarparkeringar från Region Uppsala krävs att kommunen uppfyller ett antal ska-krav som står beskrivna i Region Uppsalas riktlinjer. Detta gäller även då medel från åtgärdsområde kollektivtrafik i länsplanen används. Vidare beskriver även Regionen viktiga delar i processen gällande arbete med pendlarparkeringar och behovsbedömning.

För att uppfylla kraven för medfinansiering kan samarbete mellan Uppsala kommun, Region Uppsala och Uppsala parkering krävas. De flesta åtgärder är upp till Uppsala kommun att åtgärda. Dock krävs för vissa åtgärder insatser av regionen och det kommunala parkeringsbolaget.

Ett eller flera koncept för pendlarparkeringar behövs för att utveckla trygga och säkra parkeringar med god standard. Koncepten anpassas till lägets förutsättningar samt ekonomisk försvarbarhet. Pendlarparkeringarnas standard ska i största möjliga mån ligga i linje med Regionens riktlinjer för att säkra medfinansiering. Detta gäller även befintliga pendlarparkeringar utpekade i översiktsplanen.

Befintliga och tillkommande pendlarparkeringar ägda av Uppsala kommun behöver regleras så att de används på ett tillfredsställande sätt. Risk finns att pendlarparkeringar används felaktig exempelvis till uppställning av övergivna bilar eller boendeparkering. Kontinuerlig övervakning för att säkerställa regelefterlevnad och balansera utbud/efterfrågan efter beläggning krävs och bör utföras av Uppsala Parkerings AB.



Figur 1. Överblick befintliga och föreslagna pendlarparkeringar som enligt ÖP föreslagits ingå i åtgärdsplanen.

Gatu- och samhällsmiljönämnden ansvarar för att implementera och sprida åtgärdsplanen.

Åtgärder samt ansvariga

Det har identifierats att fler cykelparkeringar än bilparkeringar kräver utökat antal platser och förbättrad standard. Således föreslås på vissa pendlarparkeringar enbart åtgärder för cykel. För dessa söks då inte medfinansiering eftersom alla ska-krav inte åtgärdas.

För de bilparkeringar där utökning av antal platser föreslås har utgångspunkten varit att anlägga så många platser att nuvarande beläggningsgrad vid platsen sjunker till ca 60%. Antalet platser för rörelsehindrade föreslås vara 1 vid parkeringar med platser för upp till 10 bilar, 2 vid parkeringar med upp till 50 bilar samt 4 vid parkeringar med upp till 100 bilar. En förutsättning för att det ska gå att öka antalet bilplatser är att parkeringens yta behöver utökas. I första hand krävs ett arbete för att se om utökning av föreslagna ytor är möjliga.

Om pendlarparkeringarna ska utrustas med laddstolpar bör bedömas från fall till fall. Uppsala parkerings AB bedömer i samråd med Uppsala kommun om en pendlarparkering ska vara utrustad med laddplats och i så fall hur många laddstolpar som ska installeras.

Drift och underhåll av parkeringarna ska i enlighet med Region Uppsalas riktlinjer bekostas och utföras av Uppsala kommun.

Enligt Region Uppsala ska kommunen även se till att det finns ändamålsenlig vägskyltning vid pendlarparkering och hållplats. För de parkeringar som ska sökas medfinansiering för krävs en genomgång av antal informationsskyltar som krävs och dess placering.

Parkeringar som söks medfinansiering för

Tabell 1. Parkeringar som söks medfinansiering för

Parkering	Åtgärd prio 1	Åtgärd prio 2	Åtgärd övriga
Skyttorp väster om järnvägen	Utöka befintlig yta Asfaltera yta Anlägg mer belysning Markerade p-platser Plats för rörelsehindrade Anlägg cykelställ med ramlås Anlägg anslutande gång -och cykelväg till parkeringen Anlägg skyltning Anlägg laddplats för elbil Anlägg cykelställ för specialcyklar Anlägg realtidsskylt för buss	Anlägg väderskydd över cykelställ	Anlägg cykelpump Anlägg motorvärmare Anlägg bänk
Skyttorp öster om järnvägen	Markerade p-platser Plats för rörelsehindrade Anlägg cykelställ med ramlås Anlägg väderskydd vid busshållplatser där det saknas Anlägg skyltning Ev. anlägg laddplats för elbil Anlägg cykelställ för specialcyklar Anlägg realtidsskylt för buss	Anlägg väderskydd över cykelställ	Anlägg motorvärmare
Almunge skola	Avtal med Skolfastigheter Anlägg belysning Markerade p-platser Plats för rörelsehindrade Anlägg cykelställ med ramlås Anlägg ledstråk vid hållplats Trafiksäker korsningspunkt Anlägg skyltning	Anlägg väderskydd över cykelställ Anlägg laddplats för elbil Anlägg cykelställ för specialcyklar Anlägg realtidsskylt för buss	Anlägg motorvärmare
Järlåsa station	Utöka hårdgjord yta Markerade p-platser Plats för rörelsehindrade Utöka cykelställ med ramlås Anlägg väderskydd Trafiksäker korsningspunkt Anlägg skyltning	Anlägg väderskydd över cykelställ Anlägg laddplats för elbil Anlägg cykelställ för specialcyklar Anlägg realtidsskylt för buss	Anlägg cykelpump Anlägg motorvärmare Anlägg bänk Anlägg papperskorg
Ramstalund	Markerade p-platser Plats för rörelsehindrade Utöka cykelställ med ramlås Trafiksäker korsningspunkt Anlägg skyltning	Anlägg väderskydd över cykelställ Anlägg laddplats för elbil Anlägg cykelställ för specialcyklar Anlägg realtidsskylt för buss Anlägg gång- och cykelvägsanslutning från närliggande gång- och cykelstråk till parkering	Anlägg cykelpump Anlägg motorvärmare Anlägg papperskorg
Rasborondellen	Se över möjlighet till markinköp. Planera sedan pendlarparkering som ersätter Godislunden och uppfyller Region Uppsalas ska-krav		
Björklinge	Utred ny placering av pendlarparkering		
Vänge	Utred ny placering av pendlarparkering		

Parkeringar som åtgärdas utan medfinansiering

Tabell 2. Parkeringar som åtgärdas utan medfinansiering

Parkering	Åtgärd prio 1	Åtgärd prio 2	Åtgärd övriga
Almunge centrum	Anlägg cykelställ med ramlås Tillgänglighetsanpassad hållplats och anslutande gång- och cykelväg från pendlarparkeringen Anlägg skyltning	Anlägg väderskydd över cykelställ Anlägg laddplats för elbil Anlägg cykelställ för specialcyklar Anslut närliggande gång - och cykelväg till parkeringen Anlägg realtidsskylt för buss	
Rasbo-Vallby	Anlägg hårdgjord yta Markerade p-platser Plats för rörelsehindrade Anlägg cykelställ med ramlås Tillgänglighetsanpassad hållplats och anslutande gång- och cykelväg från pendlarparkeringen Trafiksäker korsningspunkt Anlägg skyltning	Anlägg väderskydd över cykelställ Anlägg laddplats för elbil Anlägg cykelställ för specialcyklar Anlägg realtidsskylt för buss	Anlägg pump Anlägg motorvärmare

Uppföljning

Uppsala kommun rekommenderas ta fram en plan för regelbunden uppföljning av beläggning och standard på pendlarparkeringarna så att önskad användning kan uppnås. I de fall beläggningen har ökat bör även en plan tas fram med förslag på hur parkeringarna kan utökas eller kompletteras.

Relaterade dokument

- *Riktlinje för pendlarparkeringar KSN-2019-1320.*
  Uppsala kommun
- *Riktlinjer för pendlarparkeringar i Uppsala län – Antagandehandling* (2019)
  Region Uppsala

Nuläge pendlarparkeringar

Närhet till Kollektivtrafik

Samtliga pendlarparkeringar ligger i direkt anslutning till kollektivtrafik. Parkeringarna i Skyttorp ligger vid både järnvägsstation och busshållplats medan de andra är lokaliserade vid busshållplatser.

Figur 2. Bild från Region Uppsalas riktlinjer för pendlarparkeringar i Uppsala län. Stråk och bytespunkter där pendlarparkeringar prioriteras i Uppsala län.

De prioriterade pendlarparkeringar som Uppsala kommun har identifierat ligger utmed Almungestråket, Arosstråket, 55:an-stråket, Dalastråket, och Ostkuststråket.

Inventering parkeringar

Nedan presenteras resultat från inventering av kommunen utvalda pendlarparkeringar gjord under oktober 2019. Inventeringen gjordes vid ett tillfälle och ger en ögonblicksbild den dagen och tiden inventeringen skedde för varje plats. Beläggning och varifrån bilarna kommer kan således variera från dag till dag medan utrustning, markbeläggning mm är konstant. Av inventeringen framgår beläggning, ungefärlig reslängd för de bilar som stått parkerade och ungefärligt område de kommer ifrån.

Alla parkerade bilar verkar inte tillhöra pendlare. Vid Storvreta framkom att av de som vid inventeringstillfället stod parkerade där var det mest personer som kan antas arbeta inom närområdet samt boende till närliggande fastighet. Denna parkering bedöms inte användas främst av pendlare eller samåkare och behovet att ersätta denna inom ramen för pendlarparkeringar är tveksamt.

I inventeringen observerades att det i Skyttorp finns personer som bor på den västra sidan av stationen som parkerar på östra sidan om stationen trots längre avstånd. Det kan bero på att deras målpunkt är busshållplatsen på östra sidan och inte tågperrongen men en anledning kan också vara att den västra parkeringen är mindre tydlig och upplevs som mer otrygg och minde välordnad.

Det finns några pendlarparkeringar som är belägna på privat mark där markägarna inte avser denna typ av markanvändning. Denna iakttagelse stärker argumentet att kommunen bör vara markägare på pendlarparkeringarna i största möjliga mån.

Pendlarparkeringen i Vänge gränsar till mark där det finns en pågående detaljplan. Det är oklart om eller hur denna detaljplan kommer att påverka pendlarparkeringen.

Trafikverket håller på att ta fram en Vägplan för väg 55 genom Ramstalund. En vägport kommer att anläggas för fotgängare och cyklister som ska korsa väg 55. Rimligast är att anlägga vägporten vid samhället, närmast busshållplats Ramstalund. Nuvarande pendlarparkering ligger vid hållplatsläget söder om samhället, vid Ramsta kyrka.

Beläggning, uppfyllelse av regionens ska- och bör-krav och markägoförhållanden

Nedan följer en genomgång av varje inventerad parkering. För varje parkering beskrivs vilka av Uppsala Regions ska- respektive bör-krav som kan anses uppfyllda samt vilka som saknas och behöver åtgärdas om medfinansiering ska sökas. Ingen parkering uppfyllde varken samtliga ska- eller bör-krav. I Bilaga 4 presenteras en sammanställning över befintliga förutsättningar vid respektive undersökt parkering.

Skyttorp station öster om järnvägen
Vid Skyttorp station öster om järnvägen var det ena cykelstället överfullt med 17/15 platser fyllda. Vid det andra cykelstället användes 7/20. Cyklar var även fastlåsta i räcket bredvid det överfulla cykelstället. Flera cykelställ var sneda eller neråtlutande. Cykelställen var ej anpassade för ramlåsning. Vid Skyttorp öster om järnvägen var det 10/26 bilar som var registrerade på en adress mindre än 5 km från parkeringen. Avståndet mellan cykelställ och hållplats/station var ca 35 m.

Då Skyttorp pendlarparkering ligger vid en tågstation behöver den leva upp till regionens ska-krav men även vissa bör-krav. Under inventering framkom att marken är asfalterad och belysning finns samt att stationen är tillgänglighetsanpassad och så även anslutande gång- och cykelväg från pendlarparkeringen. Det går att korsa järnvägen i en tunnel under, vilket gör att platsen uppfyller kravet om trafiksäker korsningspunkt. Det finns gång- och cykelanslutning till pendlarparkeringen från närliggande gång- och cykelstråk. Realtidsskylt för finns för tåg men inte för buss. Antalet använda cykelparkeringsplatser var 17/15 precis väster om stationen och 7/20 öster om stationen. Antalet använda bilparkeringsplatser var 26/30 (87%).

Det som saknas är tydlig markering av parkeringsplatser samt parkeringsplats för rörelsehindrade, cykelställ med ramlås, väderskydd vid vissa hållplatslägen, laddplats för elbil samt möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar. Vid pendlarparkering vid tågstation ska det även finnas tillgång till väderskyddat cykelställ, vilket inte finns vid denna parkering.

Vid Skyttorp station äger kommunen marken för pendlarparkering både öster och väster om järnvägen. En möjlighet är att enbart rusta upp parkeringen väster om järnvägen. Det finns en vändslinga på västra sidan som inte används och ägs av både Uppsala kommun och Trafikverket. Denna mark skulle med fördel kunna tas i anspråk till en utökad parkering. Rekommendationen är dock att både östra och västra sidan rustas upp.

Figur 3. Bil- och cykelparkering öster om järnvägen vid Skyttorp. Foto: WSP 2019.

Figur 4. Markägarförhållanden vid Skyttorp öster om järnvägen. Rosa mark är kommunalt ägd mark. Svarta linjer markerar fastighetsgränser. Källa: Uppsala kommunkarta 2019.

Skyttorp station väster om järnvägen

Vid Skyttorp station väster om järnvägen användes 0 av 5–6 funktionsdugliga platser i cykelställ. Cykelstället var påkört, böjt och ej anpassat för ramlåsning. Avståndet mellan cykelställ och hållplats/station var ca 100 m. Eftersom det finns alternativ närmare stationen till detta undermåliga cykelställ är det förståeligt att ingen valde att parkera cykeln här. Två av fem bilar var registrerade på en adress med kortare avstånd än 5 km till parkeringen.

Parkeringen väster om järnvägen i Skyttorp är mindre. Ytan är grusbelagd och det finns bara en belysningsstolpe för de 8 bilplatserna och 10 cykelplatserna. Antalet använda cykelparkeringsplatser var 0/10. Antalet använda bilparkeringsplatser var 5/8 (63%).

Här saknas markerade platser samt parkeringsplats för rörelsehindrade, cykelställ med ramlås, anslutande gång-och cykelväg till parkeringen, skyltning till pendlarparkering och hållplats, laddplats för elbil, möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar och realtidsskylt. Kravet för pendlarparkering vid station om väderskyddat cykelställ uppfylls inte heller på den västra sidan.

Figur 5. Ett av två cykelställ och bilparkeringen vid Skyttorp väster om järnvägen. Foto: WSP 2019.

Figur 6. Markägarförhållanden vid Skyttorp väster om järnvägen. Rosa mark är kommunalt ägd mark. Svarta linjer markerar fastighetsgränser. Källa: Uppsala kommunkarta 2019.

Vänge i närheten av kyrkan

Vid Vänge kyrka stod 13/20 cyklar i cykelstället. Flera cyklar och cykeldelar var slängda i buskage intill cykelparkeringen. Avståndet mellan cykelställ och hållplats/station var ca 20 m. Antalet bilar som var registrerade på en adress med kortare avstånd än 5 km till parkeringen var 7/11.

Vid Vänge kyrka är ytan för bilparkeringen grusbelagd. Cykelparkeringen är förmodligen också grusbelagd från början men har växts igenom och cykelstället står i ett buskage. Väderskydd finns på båda hållplatserna i respektive riktning och hållplatserna är anlagda med kontrasterande plattor som leder personer med synnedsättning till påstigningspunkten. Antalet använda cykelparkeringsplatser var 13/20. Antalet använda bilparkeringsplatser var 11/30 (37%).

De ska-krav som saknas är belysning (befintlig belysningsstolpe är trasig), markering av parkeringsplatser samt markering av parkeringsplats för rörelsehindrade, cykelställ med ramlås, anslutande gång-och cykelväg mellan bilparkering och hållplats, trafiksäker korsningspunkt samt skyltning till pendlarparkering och hållplats.

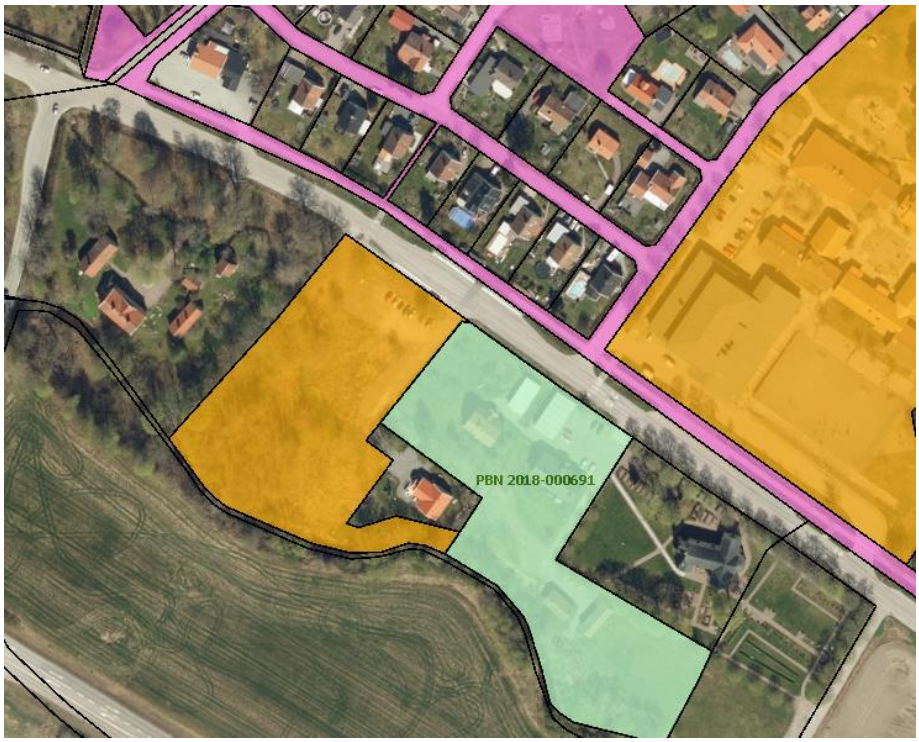
Vid korsningspunkten finns ett övergångsställe ca 14 meter bakom hållplatsläget som ansluter mot cykelparkeringen. Tillåten hastighet på sträckan är 30 km/h. Övergångsstället är inte hastighetssäkrat med farthinder.

De bör-krav som inte är uppfyllda vid Vänge är tillgång till väderskyddat cykelställ, laddplats för elbil, möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar, gång- och cykelvägsanslutning till/från närliggande gång- och cykelstråk, belysning på anslutande gång-och cykelstråk (finns dock för vägen) samt realtidsskylt.

I övrigt finns inte heller cykelpump, motorvärmare eller papperskorg vid pendlarparkeringen. Bänk finns vid hållplatserna.

Figur 7. Cyklar i buskage/träd samt slängda cykeldelar bredvid cykelparkeringen och skrotbilar nära Vänge kyrka. Foto: WSP 2019.

Skolfastigheter äger marken där bilarna och cyklarna parkerar. På angränsande tomtmark pågår ett detaljplanearbete.



Figur 8. Markägarförhållanden i närheten av Vänge kyrka. Rosa mark är kommunalt ägd mark. Grön mark är pågående detaljplan. Svarta linjer markerar fastighetsgränser. Källa: Uppsala kommunkarta 2019.

Björklinge

Vid Björklinge tillhör det befintliga cykelstället troligtvis Hemköp. Vid inventeringstillfället stod 3 cyklar parkerade och det fanns totalt 9 platser. Platserna var ej gjorda för ramlåsning men var väderskyddade under tak. Avståndet till hållplatsen från cykelstället var ca 100 m. Fem bilar var registrerade på en adress med kortare avstånd än 5 km till parkeringen.

Vid Björklinge äger Uppsala kommun marken men parkeringen är anlagd precis utanför Hemköp. Därför kan de som står på parkeringen vara delvis pendlare och delvis kunder till butiken. Marken är asfalterad, platserna markerade och totalt finns 3 markerade parkeringsplatser för rörelsehindrade varav 2 ligger precis vid Hemköp (troligen avsedda för besökande till affären). Hållplatserna är tillgänglighetsanpassade med kontrasterande plattor som leder personer med synnedsättning till

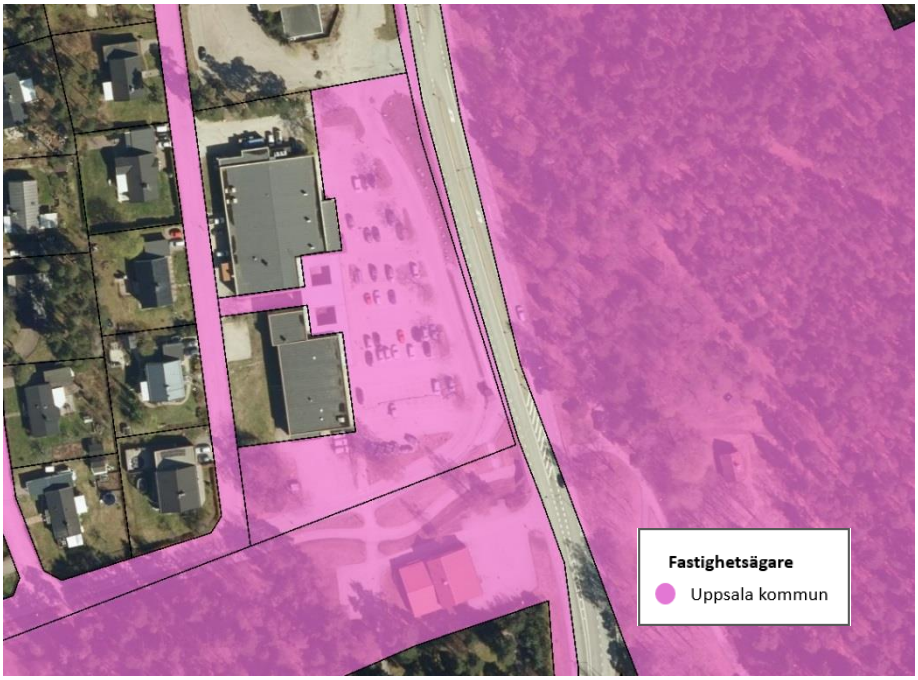
påstigningspunkt. Det finns en gång- och cykeltunnel under bilvägen och tillgänglighetsanpassade gång- och cykelvägar från parkering till hållplatser. Dock är gångvägen något brant intill hållplatsen. Det finns även cykelställ under tak nära entrén till Hemköp. Dessa bedöms främst vara avsedda för kunder till mataffären. Antalet använda cykelparkeringsplatser var 3/9. Antalet använda bilparkeringsplatser var 34/40 (85%).

De ska-krav som saknas är cykelställ med ramlås, väderskydd vid den ena hållplatsen och skyltning till pendlarparkering och hållplats.

De bör-krav som saknas är laddplats för elbil, möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar samt realtidsskylt. I övrigt finns inte heller cykelpump eller motorvärmare.

Figur 9. Cykel- och bilparkering vid Björklinge centrum. Foto: WSP 2019.

Kommunen är markägare men parkeringen används även av kunder till Hemköp. Kommunen äger även marken på motsatt sida vägen om hållplatsen samt söder om befintlig parkering.



Figur 20. Markägarförhållanden vid Björklinge. Rosa mark är kommunalt ägd mark. Svarta linjer markerar fastighetsgränser. Källa: Uppsala kommunkarta 2019.

Almunge kyrka

Vid Almunge kyrka fanns inga platser för cykelparkering och det stod inte heller någon cykel parkerad. Ingen bil var registrerad på en adress med kortare avstånd än 5 km till parkeringen.

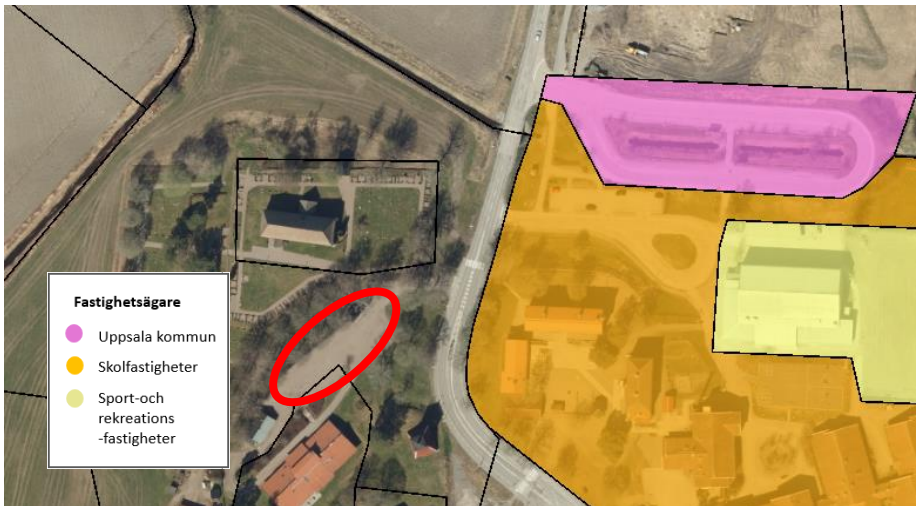
Vid Almunge kyrka är marken grusbelagd och belysning finns. Parkeringsplatserna är inte markerade med varken räcke eller målning men två motorvärmare finns vilka kan antas tillhöra kyrkans personal. Inget cykelställ finns i dagsläget. Parkeringen ansluter till hållplatsläget Almunge skola. Antalet använda bilparkeringsplatser var 7/30 (23%).

De ska-krav som saknas är markerade parkeringsplatser samt markerade parkeringsplatser för rörelsehindrade, cykelställ med ramlås, ledstråk vid busshållplatsen, anslutande gång-och cykelväg mellan parkering och hållplats samt skyltning till pendlarparkering och hållplats.

De bör-krav som saknas är tillgång till väderskyddat cykelställ, laddplats för elbil, möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar, gång- och cykelanslutning till pendlarparkering från närliggande gång- och cykelstråk, samt belysning till detta stråk och realtidsskylt. I övrigt finns inte heller cykelpump eller papperskorg.

Figur 11. Bilparkering och övergångsstället som leder mot hållplatsen vid Almunge kyrka. Gångbana saknas på den bortre sidan av vägen. Foto: WSP 2019.

Kyrkan är markägare till parkeringen. Parkeringen är markerad med röd ring i bilden nedan.



Figur 12. Markägarförhållanden vid Almunge kyrka. Rosa mark är kommunalt ägd mark. Svarta linjer markerar fastighetsgränser. Den röda ringen markerar pendlarparkeringen vid Almunge kyrka. Källa: Uppsala kommunkarta 2019.

Almunge skola
Vid Almunge skola fanns ett cykelställ utan möjlighet att låsa i ramen med ca 20 platser. Inga cyklar stod parkerade vid cykelstället vid inventeringstillfället. Cykelstället var något otillgängligt på grund av att buskage växte igenom det. Avståndet till hållplatsen från cykelstället var ca 20 m. Fyra bilar var registrerade på en adress med kortare avstånd än 5 km till parkeringen.

Vid Almunge skola är marken asfalterad och det finns en gång- och cykelanslutning till pendlarparkeringen från närliggande gång- och cykelstråk som är belyst. Cykelställ finns men buskar växer genom stället så att det blir delvis svåråtkomligt. Antalet använda cykelparkeringsplatser var 0/20. Antalet använda bilparkeringsplatser var 17/24 (71%).

De ska-krav som saknas är belysning vid pendlarparkeringen, markerade parkeringsplatser samt markerade parkeringsplatser för rörelsehindrade, cykelställ med ramlås, ledstråk vid busshållplatsen, väderskydd vid en del av hållplatserna, trafiksäker korsningspunkt samt skyltning till pendlarparkering och hållplats.

Gällande trafiksäker korsningspunkt finns ett övergångsställe mellan parkering och hållplatser men markeringen är utsliten. Övergångsstället är inte hastighetssäkrat men det är placerat så att den enda förväntade trafiken är bussar som ska in till hållplats samt oskyddade trafikanter som ska till hållplats. Övergångsstället är inte heller korrekt utmärkt med vägmärke.

De bör-krav som saknas är tillgång till väderskyddat cykelställ, laddplats för elbil, möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar och realtidsskylt.

Kommunen är markägare av vändslingan och där hållplatsen är anlagd. Skolfastigheter äger pendlarparkeringen för bil och cykel.

Figur 13. Cykelställ och övergångsställe som är nästintill utsuddat vid Almunge skola. Foto: WSP 2019.

Almunge centrum

Vid Almunge centrum var det befintliga cykelstället Coops. Under inventeringen användes 0 av 15 platser. Cykelstället var ej anpassat för ramlåsning. Avståndet till hållplatsen var ca 20 m. Fem bilar var registrerade på en adress med kortare avstånd än 5 km till parkeringen.

Figur 14. Markägarförhållanden vid Almunge skola. Rosa mark är kommunalt ägd mark. Svarta linjer markerar fastighetsgränser. Källa: Uppsala kommunkarta 2019.

Vid Almunge centrum ligger COOP. Samtliga parkeringsplatser avsedda för kunder och reglerade med max 2 timmar. Detta faktum gör det tveksamt om parkeringen används av pendlare. Dock finns det ett behov av pendlarparkering i detta läge. Parkeringen är asfalterad och har belysning. Det finns en parkeringsplats för rörelsehindrade. Hållplatsen har väderskydd och det finns ett hastighetssäkrat övergångsställe mellan hållplatsen och parkeringen. Antalet använda cykelparkeringsplatser var 0/15. Antalet använda bilparkeringsplatser var 11/34.

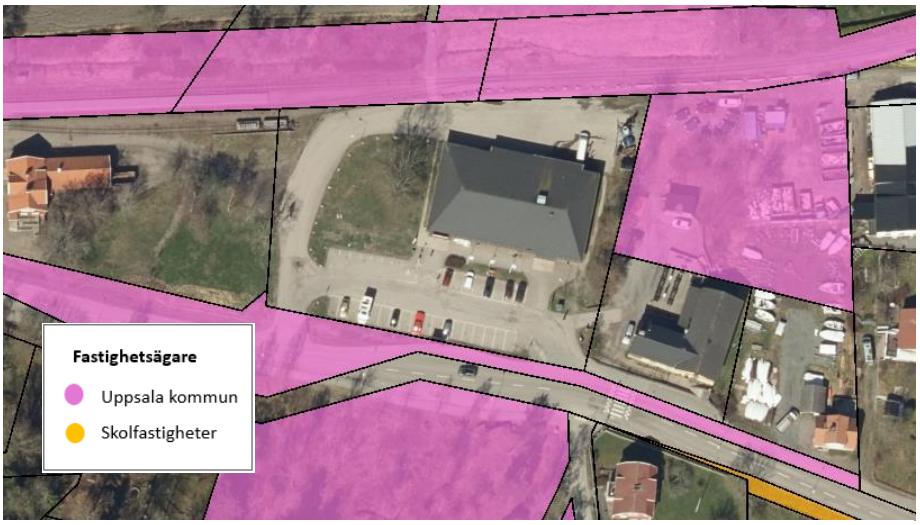
De ska-krav som saknas är cykelställ med ramlås, tillgänglighetsanpassad hållplats, en anslutande gång-och cykelväg från parkeringen till hållplats och skyltning.

De bör-krav som saknas är tillgång till väderskyddat cykelställ, laddplats för elbil, möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar, gång-och cykelvägsanslutning till pendlarparkering från närliggande gång- och cykelstråk och realtidsskylt.

Figur 15. Parkering och övergångsställe vid Almunge centrum. Foto: WSP 2019.

Figur 16. Avstånd och lokalisering för hållplatserna vid Almunge centrum, Almunge skola och kyrka.

Parkeringen ligger på privatägd mark. Kommunen äger marken vid hållplatserna samt söder om hållplatserna.



Figur 17. Markägarförhållanden vid Almunge centrum. Rosa mark är kommunalt ägd mark. Svarta linjer markerar fastighetsgränser. Källa: Uppsala kommunkarta 2019.

Rasbo, vid Godislunden

Vid Rasbo, Godislunden, låg cykelstället på privat mark. I detta användes 4 av 10 platser i cykelstället. Cykelstället är ej anpassat för låsning i ramen. Avståndet mellan cykelställ och hållplats är ca 150 m. Åtta bilar var registrerade på en adress med kortare avstånd än 5 km till parkeringen.

Parkeringen är grusad men gropig och det finns en tillgänglighetsanpassad hållplats med väderskydd. Hållplatsen är utrustad med en bänk. Antalet använda cykelparkeringsplatser var 4/10. Antalet använda bilparkeringsplatser var 21/35 (60%).

Ska-krav som saknas är belysning, markerade parkeringsplatser inklusive parkeringsplats för rörelsehindrade, cykelställ med ramlås och skyltning till pendlarparkering och hållplats. Det finns ett övergångsställe men det saknar hastighetssäkring.

Bör-krav som saknas är tillgång till väderskyddat cykelställ, laddplats för elbil, möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar, belysning och realtidsskylt.

I övrigt finns inte heller cykelpump, motorvärmare eller papperskorg vid denna parkering. Vid Godislunden in mot Uppsala stannar linje 805, 886 och expressbussar, ut mot Östhammar stannar busslinjerna 886, 811, 805 och 751 samt expressbussar.

Figur 18. Parkeringen vid Godislunden i Rasbo. Groparna är vattenfyllda och övergångsstället är dåligt markerat. Foto: WSP 2019.

Marken där parkeringen ligger är privatägd.

Figur 19. Markägarförhållanden vid Godislunden i Rasbo. Marken är privatägd. Svarta linjer markerar fastighetsgränser. Källa: Uppsala kommunkarta 2019.

Rasbo, Vallby

Vid Rasbo, Vallby, stod 6 cyklar parkerade i ett cykelställ anpassat för 5. Cykelstället är ej anpassat för låsning i ramen. Avståndet till hållplatsen var ca 80 m. Tre bilar var registrerade på en adress med kortare avstånd än 5 km till parkeringen.

Vid Vallby är parkeringen asfalterad och belysning finns. Några bilar står parkerade precis intill bostädernas uteplatser. De nya uteplatserna har byggts delvis över tidigare målade markeringar för parkeringsplatser. Det har tidigare varit en mataffär där det nu är bostäder. Parkeringsplatsen var förut delvis kundparkering. Precis bredvid den asfalterade ytan finns även en grusbelagd yta där det också står bilar parkerade. Ett övergångsställe finns, hastighetsbegränsningen är 50 km/h men ingen hastighetssäkring finns vid övergångsstället. Hållplatserna är utrustade med bänk. Antalet använda cykelparkeringsplatser var 6/5. Antalet använda bilparkeringsplatser var 12/18 (67%).

Figur 20. Parkeringsplatser delvis överbyggda av uteplatser samt cykelstället vid Vallby, Rasbo. Foto: WSP 2019.

De ska-krav som saknas är markerad plats för rörelsehindrade, cykelställ med ramlås, anslutande gång- och cykelväg mellan parkering och hållplats, väderskydd vid ena hållplatsen, och skyltning.

De bör-krav som saknas är tillgång till väderskyddat cykelställ, laddplats för elbil, möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar och realtidsskylt. I övrigt finns inte heller cykelpump eller motorvärmare.

Vid Vallby passerar linje 118.

Marken där parkeringarna ligger är privatägda.

Figur 21. Markägarförhållanden vid Vallby i Rasbo. Rosa mark är kommunalt ägd mark. Svarta linjer markerar fastighetsgränser. Källa: Uppsala kommunkarta 2019.

Järlåsa station

Vid Järlåsa station var cykelstället överfullt med 26 parkerade cyklar i ett ställ för 24 cyklar. Cykelstället var anpassat för låsning i ramen. Tre mopeder var även fastlåsta i ett parkeringsräcke. Avståndet mellan cykelställ och hållplatser var ca 50–60 m. Elva bilar var registrerade på en adress med kortare avstånd än 5 km till parkeringen. Då tåget inte stannar i Järlåsa antas att samtliga som hade parkerat på pendlarparkeringen åkte buss eller samåkte.

Vid Järlåsa station är parkeringsytan asfalterad, belysning finns och parkeringsplatserna är markerade. Det finns ett cykelställ med ramlås och väderskydd och hållplatsen är tillgänglighetsanpassad och har en anslutande gång- och cykelväg från pendlarparkeringen. Väderskydd och bänk finns vid det ena hållplatsläget. Antalet använda cykelparkeringsplatser var 26/24. Antalet använda bilparkeringsplatser var 15/21 (71%).

De ska-krav som saknas är markerade parkeringsplatser för rörelsehindrade, väderskydd vid ena hållplatsen, en trafiksäker korsningspunkt (det finns en refug men inget övergångsställe) och skyltning till pendlarparkering och hållplats.

De bör-krav som saknas är laddplats för elbil, möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar (idag låses t.ex. mopeder i ett räcke) och realtidsskylt. I övrigt finns inte heller cykelpump, motorvärmare eller papperskorg.

Vid Järlåsa station är Trafikverket markägare till pendlarparkeringen. Kommunen äger mark strax norr om hållplatsen.

Figur 22. Mopeder fastlåsta i räcke och överfullt cykelställ vid Järlåsa station. Foto: WSP 2019.

Vid Järlåsa station stannar inte tåget i dagsläget. Region Uppsala utreder om tåget ska stanna här i framtiden. En sådan förändring skulle förmodligen kräva en större utökning av pendlarparkeringen

Figur 23. Markägarförhållanden vid Järlåsa station. Rosa mark är kommunalt ägd mark. Svarta linjer markerar fastighetsgränser. Källa: Uppsala kommunkarta 2019.

Ålands bygdegård

Vid Ålands bygdegård fanns inget cykelställ men en cykel stod parkerad i buskage/längs vägen ca 90 m från hållplatsläget.

Vid Ålands bygdegård är marken grusbelagd, belysning finns och väderskydd finns vid hållplatsen. Vid inventeringen gjord under oktober 2019 stod ingen bil parkerad här. En cykel stod parkerad närmare hållplatsläget. Hastighetsbegränsningen på vägen längs med parkeringen är 70 km/h. Hållplatsen är utrustad med bänk.

De ska-krav som saknas är markering av parkeringsplatser (dock finns ett räcke mot vilket bilarnas nosar kan stå) och platser för rörelsehindrade, cykelställ med ramlås, tillgänglighetsanpassad hållplats, anslutande gång- och cykelväg från pendlarparkeringen, trafiksäker korsningspunkt (inget övergångsställe eller gång- och cykeltunnel finns) samt skyltning till pendlarparkering och hållplats.

De bör-krav som inte är uppfyllda är tillgång till väderskyddat cykelställ, laddplats för elbil, möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar, belysning på anslutande väg och realtidsskylt.

I övrigt finns inte heller cykelpump, motorvärmare eller papperskorg.

Figur 24. Parkeringen där ingen bil stod parkerad samt en cykel i en buske vid Ålands bygdegård. Cykeln är inringad med en röd ring. Foto: WSP 2019.

Ramsta, Kyrkängsvägen vid skolbusshållplatsen
Vid Ramsta, Kyrkängsvägen vid skolbusshållplatsen, var 8 cyklar parkerade i ett ställ för 10 cyklar. Den befintliga cykelparkeringen var i dåligt skick och delvis i buskage. Cykelstället var inte anpassat för låsning i ramen. Avståndet till hållplatsen var ca 60 m. Antalet bilar som var registrerade på en adress med kortare avstånd än 5 km till parkeringen var 4.

Vid Kyrkängsvägen i Ramsta är ytan grusbelagd och en låg belysningsstolpe finns vid bilparkeringen. Hastighetsbegränsningen på vägen längs med parkeringen är 90 km/h i dagsläget men kommer att höjas till 100 km/h i framtiden. Antalet använda cykelparkeringsplatser var 8/10. Antalet använda bilparkeringsplatser var 8/20 (40%).

Figur 25. Markägarförhållanden vid Kyrkängsvägen i Ramstalund. Marken är privatägd. Svarta linjer markerar fastighetsgränser. Källa: Uppsala kommunkarta 2019.

De ska-krav som inte är uppfyllda är belysning (kompletterande vid bilparkering och saknas helt vid cykelparkering), markering av parkeringsplatser och parkeringsplatser för rörelsehindrade, cykelställ med ramlås, tillgänglighetsanpassad hållplats och anslutande gång- och cykelväg mellan parkering och hållplats, trafiksäker korsningspunkt (det finns inget övergångsställe mellan bilparkering och hållplats), skyltning till pendlarparkering och hållplats (dock syns hållplatsen från parkeringen och vice versa).

De bör-krav som inte är uppfyllda är tillgång till väderskyddat cykelställ, laddplats för elbil, möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar, gång- och cykelvägsanslutning till pendlarparkering från närliggande gång- och cykelstråk (samt belysning till en sådan anslutning) och realtidsskylt. I övrigt finns inte heller cykelpump, motorvärmare eller papperskorg.

Marken där parkeringen ligger är privatägd. Angränsande mark norrut ägs av Skolfastigheter. Ungefärlig placering av parkering för bil och cykel är markerade med röda ringar.

Figur 26. Bilparkering och cykelställ nära träd vars grenar växer där cyklarna står. Cykelstället saknar möjlighet att låsa fast ramen och en cykel har vält vid Kyrkängsvägen. Foto: WSP 2019.

Storvreta, Fullerövägen

Vid Storvreta, Fullerövägen, fanns plats för 25 cyklar. Under inventeringen stod inga cyklar parkerade. Cykelstället är ej anpassat för låsning i ramen. Avståndet mellan hållplats och cykelställ är ca 5 m. Fyra av 10 bilar var registrerade på en adress med kortare avstånd än 5 km till parkeringen.

Vid Storvreta, Fullerövägen, är en detaljplaneändring på gång för byggande av bostäder. Under inventering framkom att 10/20 (50%) bilar stod parkerade här och inga cyklar. Av de som vid inventeringstillfället stod parkerade där var det mest personer som kan antas arbeta inom närområdet samt boende till närliggande fastighet. Denna parkering bedöms inte användas främst av pendlare eller samåkare.

Figur 27. Bilparkering och cykelställ vid Fullerövägen i Storvreta. Foto: WSP 2019.

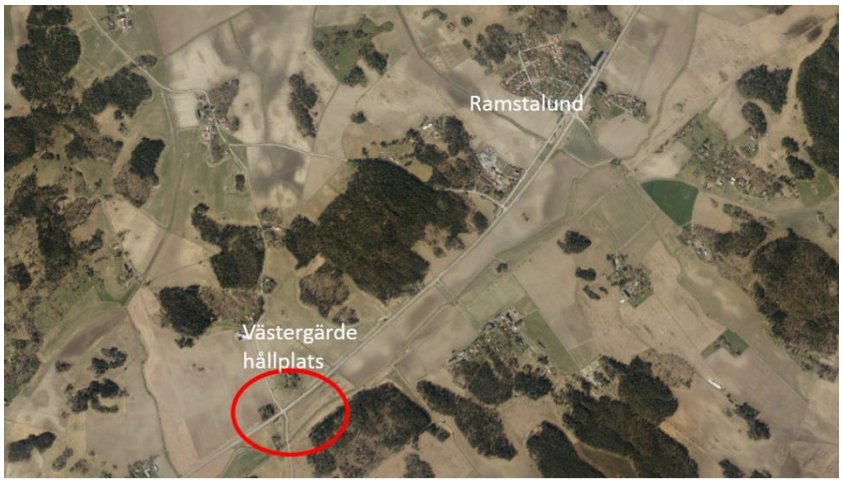
Nya föreslagna lägen för pendlarparkering

Enligt uppgift från Region Uppsala kommer en ny vägport anläggas för oskyddade trafikanter som korsar väg 55. Placeringen av denna är inte ännu bestämd. Placering av pendlarparkeringen gör sig bäst nära den planerade vägporten.

Ramstalund samhälle
Läget blir aktuellt om den planerade vägport som ska byggas under väg 55 placeras i anslutning till denna hållplats. Personer som har skolan eller kyrkan som målpunkt och väljer vägporten får en ca 5 min gångväg från hållplatsen till målpunkten jämfört med ca 1 min gångväg utan vägport. Här ansluter busslinjerna 108, 804 och 895. Det finns ett behov av cykelparkering vid denna hållplats. Kommunen äger inte marken.

Figur 28. Markägarförhållanden vid hållplatserna i Ramstalund.samhälle. Marken är privatägd. Svarta linjer markerar fastighetsgränser. Källa: Uppsala kommunkarta 2019.

Ramstalund, vid hållplats Västergärde
Detta är ett läge där pendlarparkering skulle kunna vara lämpligt enligt Uppsala kommuns översiktsplan. Hållplatsen ligger ca 1,5 km söder om pendlarparkeringen vid Kyrkängsvägen. Här ansluter busslinjerna 108, 804 och 895 mot Uppsala. Detaljplan saknas i nuläget för denna mark. Platsen har dock inga målpunkter och det kan ifrågasättas om det är den bästa platsen för pendlarparkering. Det är dock lämpligt att anlägga cykelparkering vid denna hållplats. Kommunen äger inte marken.



Figur 29. Markägarförhållanden vid hållplats Västergärde i närheten av Ramstalund. Marken är privatägd. Källa: Uppsala kommunkarta 2019.

Figur 30. Avstånd och lokalisering för hållplatserna vid Ramstalund samhälle, Kyrkängsvägen och Västergärde.

Rasbo, vid hållplats Rasborondellen

I Rasbo, vid hållplats Rasborondellen, finns åkermark i ett bra läge vid väg 288. Här finns en trafiksäker passage under vägen via tunnel vilket gör att hållplatslägena enkelt nås för oskyddade trafikanter. I riktning mot Uppsala stannar linje 805, 886 och expressbussar. I riktning mot Östhammar stannar busslinjerna 886, 811, 805 och 751 samt expressbussar till skillnad från Vallby hållplats där enbart 2 busslinjer passerar. Detaljplan saknas i nuläget för denna mark. I Rasbo finns idag två befintliga pendlarparkeringar, en vid Godislunden och en vid Vallby.

Det nya föreslagna läget vid Rasborondellen ligger ca 350 m från Godislunden och ca 2,4 km från Vallby (se figur 34). Det nya föreslagna läget anses som mycket lämpligt och bör erbjuda lika många parkeringsplatser som finns vid Godislunden idag, dvs 35 st. Om markinköp är möjligt kan medfinansiering sökas för att anlägga en ny pendlarparkering där. Pendlarparkeringen vid Godislunden ersätts då av den nya. Kommunen är inte markägare (se figur 33).

Figur 31. Markägarförhållanden vid hållplatserna vid Rasborondellen. Marken är privatägd. Svarta linjer markerar fastighetsgränser. Källa: Uppsala kommunkarta 2019.

Figur 32. Avstånd och lokalisering för hållplatserna vid Godislunden i Rasbo, Rasborondellen och Vallby.

Vänge

Då kommunen inte äger marken och den gällande detaljplanen anger skoländamål kan inte några åtgärder göras utan markinköp och ändring av detaljplan. Förslag till åtgärd är att hitta en ny lokalisering i anslutning till hållplats. Ytan kan med fördel samnyttjas och anläggas vid återvinning och handel.

Björklinge

Då det finns behov av ytterligare parkeringsplatser vid dagens befintliga parkeringsplats föreslås en kompletterande pendlarparkering i närhet till den befintliga. Fördelningen mellan antalet platser som är för handel och antal platser för pendlare bör ses över och tidregleras.

Analys

Regionens riktlinjer

Via Region Uppsala går det att söka statliga medel som kan medfinansiera pendlarparkeringar givet att sådana investeringar görs som leder till att pendlarparkeringarna lever upp till regionens ska- och bör-krav. Dessa kriterier finns beskrivna ovan samt återfinns i *Riktlinjer för pendlarparkeringar i Uppsala län – Antagandehandling* (2019). Dessa ska- och bör-krav har beaktats vid framtagandet av Uppsala kommuns handlingsplan för pendlarparkeringar.

Strategier för cykelparkeringar

Identifierade behov för pendlarparkeringar för cykel i Uppsala

Givet den inventering av parkerade bilar som gjorts under oktober 2019 framkom ungefärliga reslängder givet att resan startas från adressen bilarna står registrerade på. Det framkom att vid nästan alla pendlarparkeringar fanns resenärer som gör en resa kortare än 5 km till pendlarparkeringen. I vissa fall hade flera som stod på parkeringen en mycket kort resa (0,1–2,5 km). Det är troligtvis inte möjligt för samtliga förare som kör kortare än 5 km till pendlarparkeringen att cykla, dock finns viss potential att vissa av dessa förare skulle kunna göra det. Detta tillsammans med befintlig beläggning i cykelställ inkluderas i analysen för antal cykelparkeringsplatser som behövs vid respektive parkering.

I de flesta fall kommer inte markägarförhållanden påverkas av förändringar för cykelparkeringen. Ett tvåvåningsställ eller ett nytt cykelställ med fler platser kan oftast stå på ungefär samma plats som idag. I de fall både cykelparkering och bilparkering vid samma plats ska rustas upp eller byggas ut kan markägarförhållandena behöva ändras.

På vissa parkeringar var cykelstället i så dåligt skick att det knappt gick att parkera vid och en del ytor saknade cykelställ. Att cykelstället är i dåligt skick, utan möjlighet att låsa i ramen samt utan väderskydd kan vara en bidragande orsak till att ingen eller få cyklar till pendlarparkeringen. Enligt GCM-handboken (SKL, 2010) är risken att få sin cykel stulen en tillräcklig anledning för vissa cyklister att lämna den hemma. Därför går det inte att enbart anlägga nya cykelställ där beläggningen redan är hög. Det enda cykelstället med ramlås och väderskydd fanns vid Järlåsa station. Där var cykelstället överfullt. På flera platser var cykelställen sneda, påkörda och överväxta av buskage. Som minsta åtgärd bör möjlighet att låsa i ramen anläggas vid samtliga cykelställ som används. Dock bör även övervägas att anlägga cykelställ (om än bara några få platser) med möjlighet till ramlåsning även där ingen cykel stod under inventering men potential till cykling finns.

En riktlinje för hur stort antalet cykelparkeringsplatser bör vara är att vid kollektivtrafikhållplatser bör antalet vara 5–10 stycken per 100 resenärer (SKL, 2010). I vissa fall kan behovet vara större än så. Vidare gäller att för att det ska vara enkelt och bekvämt att parkera cykeln bör beläggningsgraden inte överstiga 90% (SKL, 2010).

Vid flera pendlarparkeringar fanns ingen skyltning mellan parkering och hållplats. Cykelparkeringen bör vara placerad så nära hållplatsen att cykelställ och hållplats tydligt syns från respektive position. I de fall de inte syns eller att det inte är uppenbart vart trafikanten ska gå mellan platserna kan skyltning behövas.

I vissa fall var placeringen av cykelställ ca 100 m från hållplats. Avståndet mellan cykelställ och hållplats bör ej vara längre än 25 m men upp till ca 30–35 m kan accepteras. Det ska kännas smidigt och enkelt att byta färdmedel.

Reglering

Då cykling ska öka i förhållande till biltrafik bör inte pendlarparkeringar för cykel regleras så att de begränsas till enbart de som infartsparkerar. Dessa parkeringar ska hållas öppna för alla. Det totala behovet för cykelparkering ska tillfredsställas och inom det är behovet av pendlarparkeringar en del. Inga regleringar eller incitament för att stänga ute cyklister som inte pendelparkerar bör därför implementeras.

Fortsatt arbete

Det är viktigt att fortsatta undersökningar av beläggning och skick på cykelparkeringarna görs kontinuerligt. Förslagsvis bör kommunen följa upp detta en gång per år. Efter uppföljning åtgärdas behov av utökat antal platser eller renoveringar om behovet finns.

Kommunen bör utreda placering av pendlarparkering i Ramstalund mer noggrant så att den hamnar i närheten av vägporten för oskyddade trafikanter. Detta medför att pendlarparkeringen kan leva upp till regionens krav om trafiksäkra korsningspunkter.

Strategier för bilparkeringar

Identifierade behov för pendlarparkeringar för bil i Uppsala

Inventeringen som gjordes under oktober 2019 visade att beläggningen på de olika parkeringarna var varierande. De parkeringarna med högst beläggning har störst behov av utökning. En parkering upplevs som fullbelagd vid ca 90% beläggning. Då kan resenärerna börja uppleva att det är osäkert om de får plats och söktrafik börjar genereras (Trivector, 2016). Antalet som parkerar framöver kan komma att öka. Därför valdes för denna handlingsplan ett kriterium för utökning av bilparkering. Detta kriterium innebär att om parkeringen har mer än 70% beläggning idag bör den utökas och rustas upp enligt Region Uppsalas riktlinjer.

De parkeringar som lever upp till detta kriterium om minst 70% beläggning är Skyttorp, Björklinge, Almunge skola och Järlåsa station. I Skyttorp, öster om järnvägen äger kommunen hela den befintliga marken för pendlarparkeringen. Vid en utökad parkering krävs inköp av mark från intilliggande fastighet. I Skyttorp väster om järnvägen påverkas vändslingan som finns precis bredvid parkeringen, som delvis ägs av Trafikverket. En överenskommelse rekommenderas med Trafikverket angående utökad parkering på aktuell mark. Vid Björklinge äger kommunen hela parkeringen. En diskussion kring en samfällighet rekommenderas för denna mark då behov finns av parkering för både kommunen och Hemköp. Vid Järlåsa ägs marken av Trafikverket och kommunen har troligtvis arrendeavtal med Trafikverket. Vid Almunge skola är det Skolfastigheter som äger marken för pendlarparkering. En överenskommelse med Skolfastigheter krävs således.

För de bilparkeringar där utökning av antal platser föreslås har utgångspunkten varit att anlägga så många platser att nuvarande beläggningsgrad vid platsen sjunker till ca 60%. Antalet platser för rörelsehindrade (Svensk Byggtjänst, 2012) föreslås vara ca:

- 1 vid varje parkeringsplats med upp till 10 bilplatser.
- 2 vid varje parkeringsplats med upp till 50 bilplatser.
- 4 vid varje parkeringsplats med upp till 100 platser.

I Rasbo vid Vallby var beläggningen 67% och vid Godislunden 60%. Dessa bilparkeringar anses inte behöva utökas med antal platser men bör upprustas. Bäst kollektivtrafikläge finns vid Godislunden eller hållplats Rasborondellen.

Vid Storvreta var beläggningen 50%, 10 av 20 parkeringsplatser för bil användes. Denna ska läggas ned på grund av byggnation av bostäder. Under inventering framkom att 10 bilar stod parkerade här och inga cyklar. Antalet anlagda platser för bilparkering är 20. Av de som vid inventeringstillfället stod parkerade där var det mest personer som kan antas arbeta inom närområdet samt boende till närliggande fastighet. Denna parkering bedöms inte användas främst av pendlare eller samåkare. Storvreta ligger vid ett sådant läge att ingen annan pendlarparkering passeras innan Uppsala centrum.

De parkeringar som har låg beläggning eller har väldigt få platser är minst motiverade att åtgärda då det gör minst nytta för medborgarna. De parkeringar som hade en beläggning under 50% anses ha låg beläggning. Dessa var i närheten av Vänge kyrka, Almunge kyrka, Almunge centrum, Ålands bygdegård och Ramstalund vid Kyrkängsvägen.

Bedömning antal laddplatser och reglering

Om pendlarparkeringarna ska utrustas med laddstolpar bör bedömas från fall till fall. Kostnaderna för och möjligheterna till framdragande av el kan variera mycket beroende på parkeringsplatsens läge.

Enligt Region Uppsalas riktlinjer bör pendlarparparkeringarna ha laddplats vid busshållplats och de ska ha laddplats vid tågstation. Uppsala parkerings AB bedömer i samråd med Uppsala kommun om en pendlarparkering ska vara utrustad med laddplats och i så fall hur många laddstolpar som ska installeras.

Uppföljning bör ske regelbundet med bedömning av hur många laddplatser som kontinuerligt ska installeras. Detta beror av hur elbilsmarknaden utvecklas.

För att undvika att parkeringsplatser med laddmöjlighet står tomma om behovet av parkeringsplatser är stort så kan kommunen avvakta med att reglera parkeringsplatserna för elbil. Det innebär då att alla får parkera på dessa platser.

För personer med elbil är behovet troligen inte särskilt högt att ladda under dagen då de flesta laddar bilen hemma under natten. Behovet är dock större för laddhybrider som inte har samma räckvidd som en ren elbil vilket kan innebära att laddning behövs inför hemresan.

Reglering, utmärkning och skyltning

Parkeringarna bör regleras med max 48 timmar, dels för att det ska vara möjligt att parkera över en helg men också för att undvika uppställning av oönskade fordon under en längre tid. Parkeringarna bör regelbundet övervakas för att säkerställa regelefterlevnad. Övervakningen sker av Uppsala Parkerings AB.

Pendlarparkeringarna bör utrustas med vägmärkena F29-2 eller F29-3.

Figur 33. Vägmärke F29-2 respektive F29-3.

Vi de platser det är otydligt var hållplatsen ligger bör skyltning finnas mellan hållplats och parkering. Informationsskyltar med tidtabell mm bör finnas på varje hållplats. Vid vissa hållplatser med högt antal resande rekommenderas även realtidsinformation.

Fortsatt arbete

Uppsala kommun rekommenderas ta fram en plan för regelbunden uppföljning av beläggning och standard på pendlarparkeringarna så att önskad användning kan uppnås. I de fall beläggningen har ökat bör även en plan tas fram med förslag på hur parkeringarna kan utökas eller kompletteras.

Utreda placering av pendlarparkering i Ramstalund mer noggrant så att den hamnar i närheten av vägporten för oskyddade trafikanter.

Utreda placering av ny pendlarparkering i Vänge samt en kompletterande pendlarparkering i Björklinge i omedelbar närhet till den befintliga.

Utreda närmare huruvida parkeringen vid Fullerövägen används som pendlar/samåkningsparkering eller inte. Denna inventering tyder på att det främst är boende i närområdet och personer med målpunkt Storvreta centrum som parkerar här vilket skulle medföra att en ersättningsparkering är överflödig ur pendlarsynpunkt.

Åtgärdsplan

I följande åtgärdsplan beskrivs de åtgärder kommunen behöver vidta för undersökta pendlarparkeringar för cykel och bil. För pendlarparkering vid tågstation gäller att regionens ska-krav och bör-krav behöver uppfyllas för att kunna söka medfinansiering till utökning/upprustning eller nybyggnad av pendlarparkering. För pendlarparkering vid busshållplats gäller att ska-krav ska vara uppfyllda. I vissa fall föreslås även övriga åtgärder som kan vara ett bra tillägg.

Kostnaderna för framdragande av el kan variera mycket beroende på parkeringsplatsens läge. Uppföljning bör ske regelbundet med bedömning av hur många laddplatser som kontinuerligt ska installeras. Detta beror av hur elbilsmarknaden utvecklas.

För personer med elbil är behovet troligen inte särskilt högt att ladda under dagen då de flesta laddar bilen hemma under natten. Behovet är dock större för laddhybrider som inte har samma räckvidd som en ren elbil och då kan laddning behövas inför hemresan.

Prioriterade parkeringar – medfinansiering söks

De pendlarparkeringar med behov av både upprustning och utökning av platser är Järlåsa, Björklinge, Skyttorp och Almunge skola. För dessa kan även medfinansiering sökas och således krävs åtgärder enligt regionens ska-krav och eventuellt även bör-krav. För att uppfylla Ska-kraven krävs åtgärder för både cykel och bil. En förutsättning för utökat antal bilplatser är att parkeringens yta är möjlig att utöka. I första hand behöver kommunen köpa mark eller sluta avtal med markägare för att säkerställa att utökning av parkeringsytan är möjlig.

För de bilparkeringar där utökning av antal platser föreslås har utgångspunkten varit att anlägga så många platser att nuvarande beläggningsgrad vid platsen sjunker till ca 60%. Antalet platser för rörelsehindrade föreslås vara 1 vid parkeringar med platser för upp till 10 bilar, 2 vid parkeringar med upp till 50 bilar samt 4 vid parkeringar med upp till 100 bilar.

Vidare kan några parkeringar behöva byta läge utan att antalet bilplatser utökas. Detta gäller främst i Vänge, Ramstalund och Rasborondellen.

Skyttorp väster om järnvägen

Figur 34. Markerad yta anger nuvarande parkering i Skyttorp väster om stationen.

Då det finns mer yta som är kommunägd mark i anslutning till befintlig parkering samt att färre stod parkerade väster än öster om järnvägen vid inventering bedöms den västra sidan som mer lämplig att upprusta och utöka med fler platser. Kommunen kan behöva köpa resten av marken som tillhör halva den vändslinga som idag ligger precis bredvid pendlarparkeringen. Alternativt ingås avtal med Trafikverket som äger den marken.

För att kommunen ska kunna söka medfinansiering för denna pendlarparkering krävs att mer belysning anläggs, parkeringsplatserna markeras med antingen räcke eller målning, att plats för rörelsehindrade markeras, anslutande gång-och cykelväg till parkeringen anläggs, skyltning från parkering till perrong/hållplats anläggs samt att laddplatser installeras. Dessa bör även fungera för t.ex. fordon för rörelsehindrade. Parkeringen ska skyltas upp med vägmärke F29-3.

Antalet parkeringsplatser är idag 8 och bör utökas till totalt minst 20 stycken. Av dessa bör åtminstone 2 vara platser för rörelsehindrade. Uppsala parkerings AB bedömer i samråd med Uppsala kommun hur många laddstolpar som ska installeras och om de stället ska vara på östra sidan av stationen.

Cykelställ med ramlås finns närmare tågstationen än bilparkeringen. Vid Skyttorp behövs ett nytt cykelställ med ramlås vid cykelstället för 15 cyklar på den västra sidan av stationen. Detta var överfullt med 17 cyklar parkerade samt cyklar fastlåsta i räcket bredvid. Vid Skyttorp öster om järnvägen var det även 10 parkerade bilar som var registrerade på en adress med mindre än 5 km till parkeringen. Några av dessa skulle potentiellt kunna cykla. Antalet cykelplatser bör vara minst 25 st totalt på denna plats väster om järnvägen. Möjlighet att låsa fast lådcykel, moped mm ska finnas. Detta kan samförläggas med cykelställ med ramlås eller förläggas bredvid som ett eget cykelställ. Anlägg även 5 platser för lådcykel och moped.

Idag finns realtidskylt för tåg men ej buss. Detta bör kompletteras.

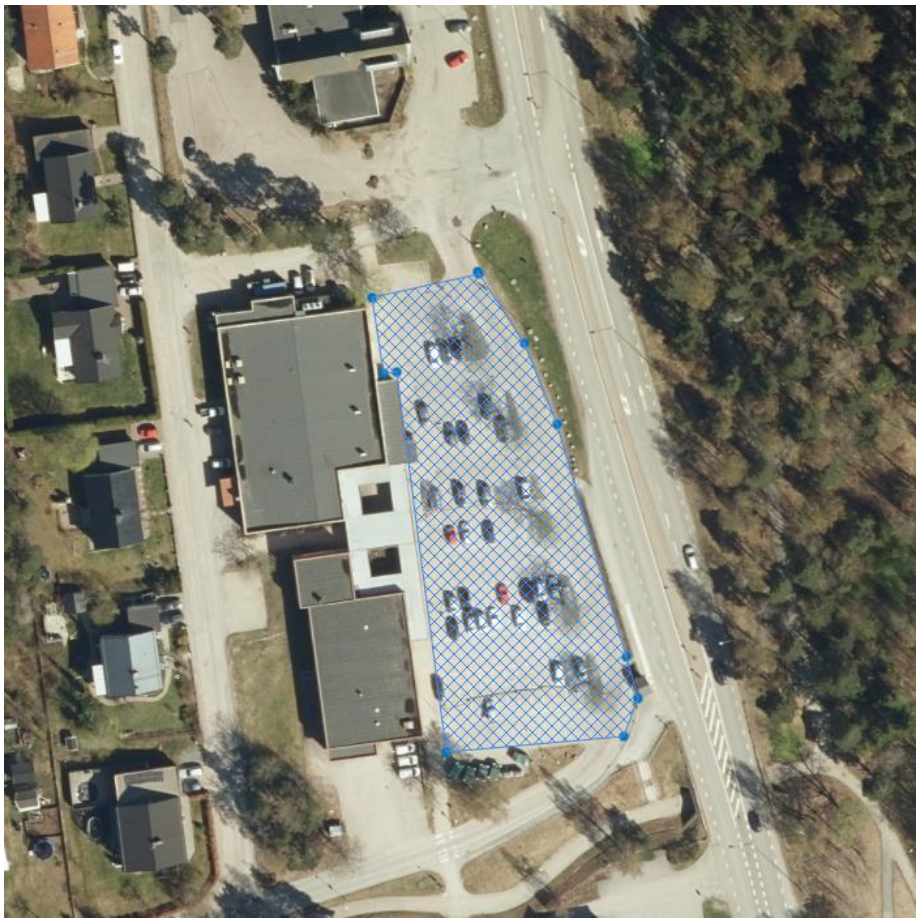
Cykelstället bör kompletteras med väderskydd. Då många cyklar till denna station kan en cykelpump med möjlighet att pumpa däck med olika ventiler även underlätta för användarna. Ytterligare bekvämligheter som kan anordnas är motorvärmare vid bilparkeringen.

Skyttorp öster om järnvägen

Cykelstället med plats för 20 cyklar på den östra sidan stationen bör bytas ut till ett med ramlås och väderskydd. Här finns även yta för att göra några av platserna tillgängliga för lådcykel och moped. För standardcyklar kan 10 platser bytas ut till ramlås och 10 platser göras om till 5 platser för lådcykel/moped. Antalet platser vid Skyttorp blir då 40 totalt istället för dagens 35. Samtliga cykelparkeringsplatser bör vara så nära hållplats och station som möjligt. Det är högst prioriterat att nuvarande cykelställ som är överfullt byts ut till cykelställ med ramlås och utökat antal platser.

Uppsala parkerings AB bedömer i samråd med Uppsala kommun hur många laddstolpar för elbil som ska installeras och om de stället ska vara på västra sidan av stationen.

Björklinge



Figur 35. Markerad yta anger nuvarande parkering i Björklinge vid Hemköp och hållplatsläge.

Vid Björklinge äger kommunen även hela parkeringen. En diskussion kring en samfällighet rekommenderas för denna mark då behov finns av bilparkering för både kommunen och Hemköp.

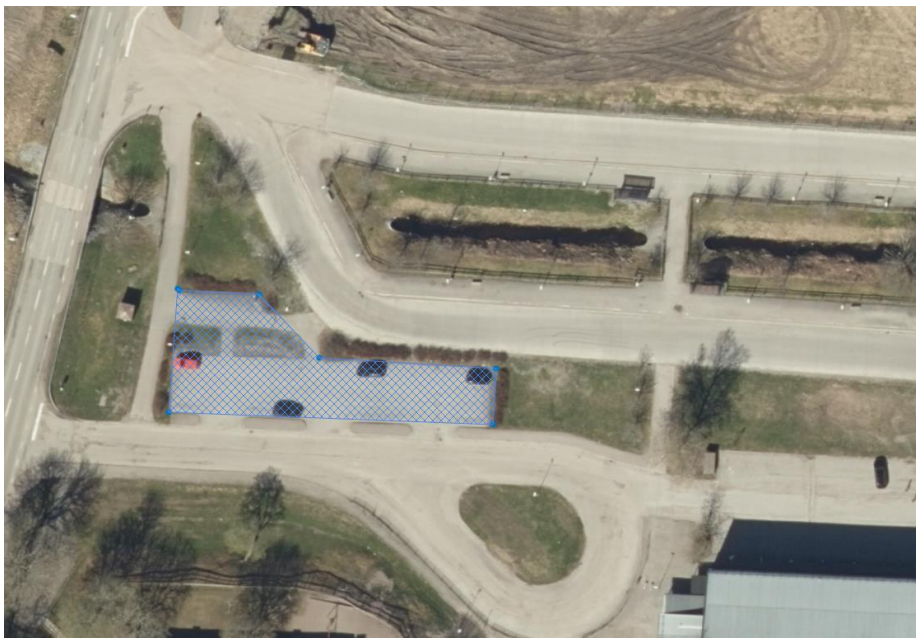
För att kommunen ska kunna söka medfinansiering för denna pendlarparkering krävs att parkeringen skyltas upp med vägmärke F29-2 och att lutningen på gångvägen mellan parkeringen och hållplatsen ses över. En rekommendation är att realtidsinformation finns på hållplatsen.

Vid Björklinge tillhör marken för cykelställen Uppsala kommun men de är placerade nära ingången till mataffären och övrig verksamhet. Vid inventering stod 3 cyklar parkerade. Det noterades även att 5/34 bilar hade kortare än 5 km till parkeringen. Kommunen bör anlägga ett nytt cykelställ med möjlighet till ramlåsning nära hållplatsen. Detta bör innehålla totalt 10 platser. Kommunen rekommenderas även att anlägga ytterligare 5 platser för lådcykel och moped.

Antalet använda bilparkeringsplatser var 34/40 varpå rekommendationen är att ca 14 ytterligare bilparkeringsplatser anläggs. Det totala antalet parkeringsplatser blir då 54. Antalet markerade platser för rörelsehindrade bör vara 4 st. Uppsala parkerings AB bedömer i samråd med Uppsala kommun om laddplats ska installeras och i så fall hur många laddstolpar.

Då det finns behov av ytterligare parkeringsplatser vid dagens befintliga parkeringsplats föreslås en kompletterande pendlarparkering i närhet till den befintliga. Fördelningen mellan antalet platser som är för handel och antal platser för pendlare bör ses över och tidregleras. Marken som ligger på andra sidan Gävlevägen ägs av kommunen. Det rekommenderas att den marken utreds och att hänsyn tas till den gång- och cykelväg som går parallellt med Gävlevägen.

Almunge skola



Figur 36. Markerad yta anger nuvarande parkering i Almunge vid skolan.

Kommunen är markägare av vändslingan och ytan där hållplatsen ligger. Skolfastigheter äger pendlarparkeringen för bil och cykel.

För att kommunen ska kunna söka medfinansiering för denna pendlarparkering krävs att belysning anläggs vid både bil- och cykelparkering, att parkeringsplatserna markeras med målning, att parkeringsplats för rörelsehindrade markeras, cykelställ med ramlås anläggs, ledstråk vid hållplats anläggs, korsningspunkten förbättras och att parkeringen skyltas upp med vägmärke F29-2.

Vid Almunge skola stod ingen cykel parkerad men 4/17 parkerade bilar hade kortare än 5 km till parkeringen. Cykelstället var svåråtkomligt på grund av buskage och det fanns inte möjlighet till ramlåsning. Kommunen bör förbättra cykelplatserna vid

Almunge skola så att det går att låsa fast cykel i ramen och anlägga ett väderskydd för att cykelplatserna ska upplevas som attraktiva. Antalet platser för cykel bör vara 10 st. Vidare rekommenderas att anlägga ytterligare 5 platser för lådcykel och moped.

Idag finns 24 parkeringsplatser för bil vid Almunge skola. För att beläggningsgraden ska sjunka till 60% bör antalet parkeringsplatser vara ca 30 st. Av dessa bör antalet parkeringsplatser för rörelsehindrade vara 2. Uppsala parkerings AB bedömer i samråd med Uppsala kommun om laddplats ska installeras och i så fall hur många laddstolpar.

Gällande ledstråk behövs kontrasterande plattor vid hållplatsen. Vid övergångsstället mellan parkering och hållplats är markeringen utsliten och i behov av ny målning.

Skyltning mellan hållplats och parkering är troligtvis inte nödvändig vid aktuellt läge då platsen är öppen och sikten bra. Detta bestäms i dialog med Region Uppsala.

Järlåsa station

Figur 37. Markerad yta anger nuvarande parkering i Järlåsa.

Vid Järlåsa station ägs marken av Trafikverket. Arrendeavtal kan, om det inte redan finns, upprättas mellan kommunen och Trafikverket. I annat fall kan kommunen behöva köpa marken.

Det bör även utredas om möjligheten finns att köpa mark och anlägga mer yta för pendlarparkering på motsatt sida väg 72 eller öster om huset.

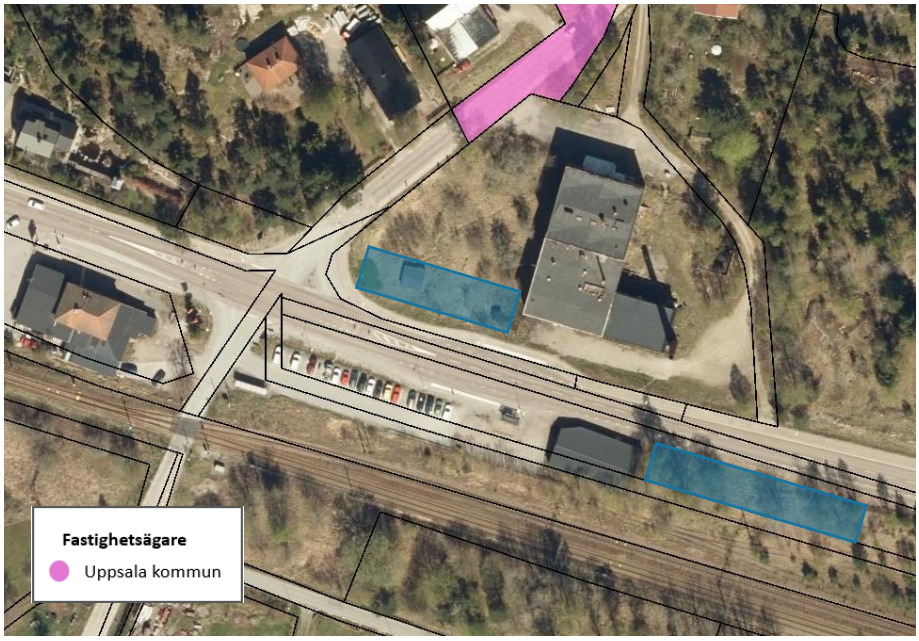
För att kommunen ska kunna söka medfinansiering för denna pendlarparkering krävs att ytan utökas, de nya parkeringsplatserna markeras med målning/räcke, platser för rörelsehindrade markeras och att parkeringen skyltas upp med vägmärke F29-2.

Idag finns 24 platser för cykelparkering och vid inventering var stället överfullt med 26 cyklar parkerade vid det. Kommunen behöver utöka cykelstället åt sidan eller anlägga ett cykelställ i två våningar. Totalt bör det finnas minst 40 cykelparkeringsplatser här. Kommunen bör även markera de platser för mc/moped-parkering längs med räcket där de står redan idag. Här bör även platser för lådcykelparkering markeras.

Idag finns 21 parkeringsplatser för bil vid Järlåsa station. Antalet parkeringsplatser bör utökas så att det blir totalt 25. Av dessa bör antalet parkeringsplatser för rörelsehindrade vara 2. Uppsala parkerings AB bedömer i samråd med Uppsala kommun om laddplats ska installeras och i så fall hur många laddstolpar.

Idag finns enbart väderskydd för busshållplatsen i den ena riktningen. Väderskydd behöver anläggas även vid det andra hållplatsläget.

Skyltning till pendlarparkeringen från vägen bör anläggas. Skyltning mellan pendlarparkering och hållplatslägen kan anses onödigt då de båda syns från respektive plats. Detta bestäms i dialog med Region Uppsala.



Figur 38. Befintlig mark som kommunen äger nära Järlåsa station och möjliga ytor där utökning skulle vara möjliga markerade i blått.

Vänge i närheten av kyrkan

Figur 39. Markerad yta anger nuvarande parkering i Vänge.

Skolfastigheter äger marken för såväl cykel- som bilparkering. På angränsande tomtmark pågår ett detaljplanearbete, men i Vänge behöver ytan för parkering inte utökas.

Då kommunen inte äger marken och den gällande detaljplanen anger skoländamål kan inte några åtgärder göras utan markinköp och ändring av detaljplan. Förslag till åtgärd är att hitta en ny lokalisering i anslutning till hållplats. Ytan kan med fördel samnyttjas och anläggas vid återvinning och handel.

Ramstalund

Kommunen rekommenderas avvakta beslut om pendlarparkering i Ramstalund tills det är bestämt i vilket läge vägporten som korsar väg 55 anläggs. Pendlarparkeringen bör anläggas i nära anslutning till vägporten för att oskyddade trafikanter ska kunna korsa väg 55 på ett trafiksäkert sätt som är ett av regionens ska-krav. Sökande av medel för medfinansiering för upprustning eller nybyggnad av parkering kan ske i ett senare skede när vägportens läge är bestämt.

Marken där parkeringen ligger idag, vid Kyrkängsvägen, är privatägd. Angränsande mark norrut ägs av Skolfastigheter.

Vid Kyrkängsvägen var den befintliga cykelparkeringen med 10 platser i dåligt skick och delvis i buskage. Vid inventeringen stod 8 cyklar parkerade och 4/8 bilar hade kortare än 5 km till parkeringen. Kommunen föreslås anlägga nytt cykelställ med möjlighet till ramlåsning och väderskydd med plats för minst 15 cyklar. Då kommunen inte äger marken bör avtal upprättas med markägaren avseende drift och underhåll om denna plats väljs.

Figur 40. Markerad yta anger nuvarande pendlarparkering Kyrkängsvägen i Ramstalund.

Vid Kyrkängsvägen användes 8 av 20 bilplatser vid inventeringen. Här saknas markering av p-platser med räcke samt markering av parkeringsplats för rörelsehindrad. Det saknas gångpassage och skyltning mellan bilparkering och hållplats.

I Ramstalund samhälle är det oklart om pendlingsparkering förekommer i nuläget. Det finns en busshållplats i vardera riktningen utmed väg 55. Om den planerade vägtunneln under väg 55 anläggs här är detta ett lämpligt ställe för en ny pendlarparkering då korsningspunkten över väg 55 blir mycket säkrare än idag. Se figur 32.

Vid hållplats Västergärde, 1,5 km söder om pendlarparkeringen vid Kyrkängsvägen har nytt läge för pendlarparkering föreslagits i kommunens översiktsplan. Där passerar samma busslinjer som vid befintlig parkering vid Kyrkängsvägen (801, 804 och 895). Kommunen äger inte marken. Då denna plats inte har några övriga målpunkter bedöms denna lokalisering som mindre lämplig ur pendlarparkeringssynpunkt. Se figur 32.

Rasborondellen

Om en helt ny pendlarparkering byggs vid Rasborondellen kan medfinansiering sökas. Vid Rasbo, Godislunden, finns inga platser för cykelparkering i dagsläget. Vid Godislunden hade 8/21 bilar kortare än 5 km till parkeringen. Cykelställ med möjlighet till låsning i ramen bör finnas nära denna hållplats eller vid Rasborondellen. Totalt antal platser föreslås vara 10. En ny parkering bör utformas så att den uppfyller alla regionens Ska-krav.

Det nya föreslagna läget vid Rasborondellen ligger ca 400 m från Godislunden och ca 2 km från Vallby. Här passerar busslinje 886, 811, 805 och 751. Marken är privatägd. Det nya föreslagna läget anses som mycket lämpligt och bör erbjuda lika många parkeringsplatser som finns vid Godislunden idag, dvs 35 st. Om markinköp är möjligt kan medfinansiering sökas för att anlägga en ny pendlarparkering där. Se figur 34.

Övriga åtgärder – medfinansiering söks ej

För parkeringarna nedan föreslås i första hand att enbart åtgärder för förbättrade cykelparkeringar genomförs.

Almunge centrum

Marken för bilparkering är privatägd och parkeringen tillhör Coop. En diskussion kring en samfällighet rekommenderas för denna mark då behov finns av parkering för både kommunen och Coop.

Vid Almunge centrum bör kommunen anlägga cykelparkering, med möjlighet till ramlåsning, i anslutning till busshållplatsen i riktning mot Uppsala. Vid hållplatserna, i båda riktningar, i Almunge centrum äger Uppsala kommun mark och kommunen rekommenderas att anlägga cykelparkering där det är mest lämpligt utifrån markförhållandena. Det befintliga cykelstället ligger ca 20 meter från hållplatsen men är avsett för Coops kunder. Inga cyklar stod parkerade vid inventering men 5/11 bilar hade kortare än 5 km till parkeringen. Totalt antal platser bör vara 10.

Det rekommenderas även att cykelställen utrustas med tak. Om parkeringen för bil åtgärdas rekommenderas att 2 parkeringsplatser markeras för rörelsehindrade. Uppsala parkerings AB bedömer i samråd med Uppsala kommun om laddplats ska installeras och i så fall hur många laddstolpar.

För att kommunen ska kunna söka medfinansiering för denna pendlarparkering om det skulle bli aktuellt krävs att parkeringen även skyltas upp med vägmärke F29-2 och att hållplatserna handikappanpassas.

Figur 41. Markerad yta anger nuvarande parkering i Almunge centrum.

Rasbo, Vallby

Vid Rasbo, Vallby, är marken där parkeringarna ligger privatägd.

Det finns ett cykelställ utan möjlighet till ramlåsning med 5 platser och 6 stod parkerade. Här hade 3/12 bilar kortare än 5 km till parkeringen. Kommunen bör anlägga cykelställ med ramlås och väderskydd med plats för 10 cyklar vid samma läge som idag, mitt emellan hållplatserna. Då kommunen inte äger marken bör markinköp övervägas eller avtal upprättas med markägaren.

Figur 42. Markerad yta anger nuvarande parkering i Rasbo Vallby.

Befintlig bilparkering kan behållas. Inget utökande av antal platser krävs. Dock kan viss upprustning göras för att höja standarden något. En av de åtgärder som krävs är tydligare anvisning till den hårdgjorda ytan. Idag står även bilar parkerade på grusbelagd yta bredvid asfalterad yta. Markering krävs av parkeringsrutor samt markering av 2 platser för rörelsehindrade. De befintliga cykelställen bör utökas och samtliga bör ha ramlås och tak. Väderskydd finns bara vid det ena hållplatsläget. Farthinder bör anläggas vid övergångsstället. Parkeringen ska skyltas upp med vägmärke F29-2 och skyltning till hållplats och parkering ska vara tydlig.

Ålands bygdegård

Vid Ålands bygdegård stod vid inventering en cykel i en buske nära hållplatsen. Kommunen rekommenderas att anlägga ett cykelställ med ca 5 platser med möjlighet att låsa i ramen vid hållplatsen. Då kommunen inte äger marken bör markinköp övervägas eller avtal upprättas med markägaren.

Bilparkeringen bör inte åtgärdas. Ingen bil stod parkerad här under inventeringen.

Figur 43. Markerad yta anger nuvarande bilparkering vid Ålands bygdegård.

Parkeringar som inte åtgärdas

Almunge Kyrka

Figur 34. Markerad yta anger nuvarande parkering vid Almunge kyrka.

Vid Almunge kyrka fanns ingen cykelparkering och det stod inte heller någon cykel parkerad. Cykelställ finns närmare hållplatsen Almunge skola i ett bättre läge. Ingen bil hade mindre än 5 km till parkeringen. Kommunen föreslås inte anlägga någon cykelparkering här. Hänvisning kan göras till pendlarparkering vid Almunge skola som ligger närmare hållplatsen.

Rasbo, Godislunden

Figur 45. Markerad yta anger nuvarande parkering vid Godislunden i Rasbo.

Nytt läge vid Rasborondellen utreds och prioriteras i första hand. Om den inte bedöms vara lämplig eller möjlig att anlägga kan Godislunden utredas för upprustning.

Beläggning och skick

Cykel

Tabell 3. Beläggning och skick vid cykelparkeringar

Parkering	Antal platser	Antal parkerade cyklar	Beläggning	Kommentar
Skyttorp station öster om järnvägen	20+15	17+7	69% totalt (113% respektive 35% i de olika ställen)	Överfullt vid cykelstället för 15 cyklar. Där stod 17 cyklar. Även cyklar fastlåsta i räcke bredvid. Ej ramlås. Flera cykelställ sneda/nedåtlutande.
Skyttorp station väster om järnvägen	10	0	0%	Endast 5-6 platser funktionella. Cykelställ påkört. Ej ramlås.
Vänge kyrka	20	13	65%	Ej ramlås. Flera cyklar och cykeldelar slängda i buskage intill cykelparkeringen.
Björklinge	9	3	33%	Ej ramlås. Under tak.
Almunge kyrka	0	0	-	
Almunge skola	20	0	0%	Ej ramlås. Något otillgängliga pga buskage som växer igenom cykelstället.
Almunge centrum	15	0	0%	Platserna tillhör Coop. Ej ramlås.
Rasbo, vid Godislunden	10	4	40%	Cykelstället är privatägt och är på andra sidan vägen än bilparkeringen bredvid en privat garageuppfart. Ej ramlås.
Rasbo, Vallby	5	6	120%	Ej ramlås.
Järlåsa station	24	26	108%	Även 3 mopeder låsta i ett parkeringsräcke. Ramlås finns.
Ålands bygdegård	0	1	-	Cykel i buske intill parkering/väg.
Ramstalund, Kyrkängsvägen vid skolbusshållplatsen	10	8	80%	Befintlig cykelparkering i dåligt skick och delvis i buskage. Ej ramlås.
Storvreta centrum (Fullerövägen)	25	0	0%	Ej ramlås. Vissa platser tillböjda och otillgängliga.

Bil

Tabell 4. Beläggning och skick vid bilparkeringar

Parkering	Antal platser	Antal parkerade bilar	Beläggning	Antal fordon med < 5 km till parkeringen	Kommentar
Skyttorp station öster om järnvägen	30	26	87%	10	Asfalterad, knappt synbara p-rutor.
Skyttorp station väster om järnvägen	8	5	63%	2	Grusbelagd yta.
Vänge kyrka	30	11	37%	7	2 st var skrotbilar. Grusbelagd yta.
Björklinge	40	34	85%	5	Asfalterad.
Almunge kyrka	30	7	23%	0	En bil precis 5 km från registrerad adress. Grusbelagd yta.
Almunge skola	24	17	71%	4	Asfalterad.
Almunge centrum	34	11	32%	5	Asfalterad.
Rasbo, vid Godislunden	35	21	60%	8	Grusbelagd yta.
Rasbo, Vallby	18	12	67%	3	Asfalterad. En epatraktor parkerad.
Järlåsa station	21	15	71%	5	Asfalterad.
Ålands bygdegård	16-32	0	0%	-	Möjligt att parkera i 2 rader? Grusbelagd yta.
Ramsta, Kyrkängsvägen vid skolbusshållplatsen	20	8	40%	4	Grusbelagd yta.
Storvreta centrum (Fullerövägen)	20	10	50%	4	Grusbelagd yta.

Ska-krav och bör-krav

Parkeringar som söks medfinansiering för

Skyttorp väster om järnvägen

Markägare Uppsala kommun respektive Trafikverket. Markinköp och bygglov krävs för vändslingan intill befintlig parkering. Enligt bygglovshandläggare på Uppsala kommun kan det finnas chans till bygglov på fastigheten Tensta-Åsby 1:39.

Tabell 5. Åtgärder för pendlarparkering i Skyttorp väster om järnvägen

Åtgärder prio 1 (Ska-krav som saknas)	Åtgärder prio 2 (Bör-krav som saknas)	Övriga åtgärder (vore bra)	Kommentar	Ansvarig part	Bygglov
Utöka befintlig yta.			Kommunen och Trafikverket äger halva vändslinga var. Slut avtal med Trafikverket.	Uppsala kommun.	Bygglov krävs.
Asfaltera yta.			Idag är ytan grusbelagd.	Uppsala kommun.	Bygglov krävs.
Anlägg mer belysning.			Idag finns enbart en belysningsstolpe.	Uppsala kommun.	Bygglov krävs inte för vanliga belysningsstolpar.
Markerade p-platser.			Måla markerade p-platser. Totalt antal platser blir 20.	Uppsala kommun.	Bygglov krävs.
Plats för rörelsehindrade.			Markera 2 platser för rörelsehindrade.	Uppsala kommun.	Då det räknas som parkering krävs lov på den grunden.
Anlägg cykelställ med ramlås.			Cykelställ med ramlås finns närmare tågstationen. Utökning med ca 10 platser behövs.	Uppsala kommun.	Cykelparkering kräver bygglov, dock finns vissa undantag om området är planlagt för allmän platsmark – gata eller väg. Granska detaljplanen för aktuellt område för att avgöra lovplikten.
Anlägg anslutande gc-väg till parkeringen.				Uppsala kommun.	Ej bygglovspliktigt.
Anlägg skyltning.			Skyltas upp med vägmärke F29-3 Anlägg skyltning mellan parkering och hpl/perrong.	Uppsala kommun.	Bygglov undantaget skyltar som är högst 1 kvm eller vägmärke, tilläggstavla eller annan anordning för anvisning av trafik enligt vägmärkesförordningen (2007:90).
Anlägg laddplats för elbil.			Uppsala parkerings AB bedömer i samråd med Uppsala kommun hur många laddplatser som ska installeras.	Uppsala parkerings AB	Laddplats ej bygglovspliktigt. Endast parkeringsplatserna.

Anlägg cykelställ med möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar.			Möjlighet att låsa fast lådcykel, moped mm ska finnas. Detta kan samförläggas med cykelställ med ramlås eller förläggas bredvid som ett eget cykelställ. Anlägg 5 platser för lådcykel och moped.	Uppsala kommun.	Cykelparkering kräver bygglov, dock finns vissa undantag om området är planlagt för allmän platsmark – gata eller väg. Granska detaljplanen för aktuellt område för att avgöra lovplikten.
Anlägg realtidsskylt för buss.			Idag finns realtidskylt för tåg men ej buss. Komplettera detta.	Uppsala kommun.	Bygglov undantaget skyltar som är högst 1 kvm.
	Anlägg väderskydd över cykelställ			Uppsala kommun.	Bygglov krävs.
		Anlägg cykelpump	Då många cyklar till denna station kan en cykelpump med möjlighet att pumpa däck med olika ventiler underlätta för användarna.	Uppsala kommun.	Ej bygglovspliktigt.
		Anlägg motorvärmare		Uppsala parkerings AB	Ej bygglovspliktigt.
		Anlägg bänk		Uppsala kommun.	Ej bygglovspliktigt.

Björklinge

Markägare Uppsala kommun. I Björklinge föreslås att nytt läge utreds i omedelbar närhet till centrum och hållplats. Om inte nytt läge kan anordnas förslås åtgärder enligt nedan. Bygglov krävs. Enligt bygglovshandläggare på Uppsala kommun kan det finnas chans till bygglov på Björklinge 2:4. För bygglov på Björklinge 2:33 krävs ändring i detaljplan.

Tabell 6. Åtgärder för pendlarparkering i Björklinge.

Åtgärder prio 1 (Ska-krav som saknas)	**Åtgärder prio 2 (Bör-krav som saknas)**	**Övriga åtgärder (vore bra)**	**Kommentar**	**Ansvarig part**	**Bygglov**
Avtal med Hemköp			Slut avtal om samfällighet med Hemköp då både hemköp och Uppsala kommun behöver parkering här.	Uppsala kommun.	Ej bygglovspliktigt.
Plats för rörelsehindrade.			Markera ytterligare 1 plats för rörelsehindrade. Idag finns 1 för pendlarparkering och 2 för handel.	Uppsala kommun.	Bygglov krävs.
Anlägg cykelställ med ramlås.			Anlägg nytt cykelställ med 10 platser för standardcyklar. Avståndet till hpl bör vara 25 m.	Uppsala kommun.	Cykelparkering kräver bygglov, dock finns vissa undantag om området är planlagt för allmän platsmark – gata eller väg. Granska detaljplanen för aktuellt område för att avgöra lovplikten.
Förbättra lutning på anslutande gång-väg.			Gång-väg mellan bilparkering och	Uppsala kommun.	Ej bygglovspliktigt.

			hållplats är idag väldigt brant.		
Anlägg skyltning.			Skyltas upp med vägmärke F29-2. Anlägg skyltning mellan parkering och hpl.	Uppsala kommun.	Bygglov undantaget vägmärke, tilläggstavla eller annan anordning för anvisning av trafik enligt vägmärkesförordningen (2007:90).
	Anlägg väderskydd över cykelställ.		Om cykelställ förläggs närmare hpl än idag behövs även nytt väderskydd (rekommenderas).	Uppsala kommun.	Bygglov krävs.
	Anlägg laddplats för elbil.		Uppsala parkerings AB bedömer i samråd med Uppsala kommun om laddplats ska installeras och i så fall hur många laddstolpar.	Uppsala parkerings AB	Laddplats ej bygglovspliktigt. Endast parkeringsplatserna.
	Anlägg cykelställ med möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar.		Möjlighet att låsa fast lådcykel, moped mm ska finnas. Detta kan samförläggas med cykelställ med ramlås eller förläggas bredvid som ett eget cykelställ. Anlägg 5 platser för lådcykel och moped.	Uppsala kommun.	Cykelparkering kräver bygglov, dock finns vissa undantag om området är planlagt för allmän platsmark – gata eller väg. Granska detaljplanen för aktuellt område för att avgöra lovplikten.
	Anlägg realtidsskylt för buss.			Uppsala kommun.	Bygglov undantaget skyltar som är högst 1 kvm.
		Anlägg cykelpump	Då många cyklar till denna station kan en cykelpump med möjlighet att pumpa däck med olika ventiler underlätta för användarna.	Uppsala kommun.	Ej bygglovspliktigt.
		Anlägg motorvärmare		Uppsala parkerings AB	Ej bygglovspliktigt.
		Anlägg papperskorg		Uppsala kommun.	Ej bygglovspliktigt.

Almunge skola

Markägare Uppsala kommun respektive Skolfastigheter. Marken ligger utanför detaljplanelagt område i nuläget. På fastighet Almungeberg 1:6 samt 1:18 ser bygglov ut att vara möjligt enligt bygglovshandläggare på Uppsala kommun.

Tabell 7. Åtgärder för pendlarparkering vid Almunge skola

Åtgärder prio 1 (Ska-krav som saknas)	**Åtgärder prio 2 (Bör-krav som saknas)**	**Övriga åtgärder (vore bra)**	**Kommentar**	**Ansvarig part**	**Bygglov**
Avtal med Skolfastigheter.			För att utöka ytan för parkering behövs ett avtal med Skolfastigheter.	Uppsala kommun.	Ej bygglovspliktigt.

Anlägg belysning			Anlägg belysning vid både bil- och cykelparkering.	Uppsala kommun.	Bygglov krävs.
Markerade p-platser			Måla markerade p-platser. Totalt antal platser blir 30.	Uppsala kommun.	Bygglov krävs.
Plats för rörelsehindrade			Markera minst 3 platser för rörelsehindrade.	Uppsala kommun.	Bygglov krävs.
Anlägg cykelställ med ramlås.			Anlägg nytt cykelställ med 10 platser för standardcyklar.	Uppsala kommun.	Cykelparkering kräver bygglov, dock finns vissa undantag om området är planlagt för allmän platsmark – gata eller väg. Granska detaljplanen för aktuellt område för att avgöra lovplikten.
Anlägg ledstråk vid hållplats			Idag saknas ledstråk vid hållplatserna. Anlägg kontrasterande plattor.	Uppsala kommun.	Ej bygglovspliktigt.
Trafiksäker korsningspunkt			Fyll i målade linjer som nästan suddats ut vid övergångsstället.	Uppsala kommun.	Ej bygglovspliktigt.
Anlägg skyltning			Skyltas upp med vägmärke F29-2. Anlägg skyltning mellan parkering och hpl	Uppsala kommun.	Bygglov undantaget vägmärke, tilläggstavla eller annan anordning för anvisning av trafik enligt vägmärkesförordningen (2007:90).
	Anlägg väderskydd över cykelställ			Uppsala kommun.	Bygglov krävs.
	Anlägg laddplats för elbil		Uppsala parkerings AB bedömer i samråd med Uppsala kommun om laddplats ska installeras och i så fall hur många laddstolpar.	Uppsala parkerings AB	Laddplats ej bygglovspliktigt. Endast parkeringsplatserna.
	Anlägg cykelställ med möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar		Möjlighet att låsa fast lådcykel, moped mm ska finnas. Detta kan samförläggas med cykelställ med ramlås eller förläggas bredvid som ett eget cykelställ. Anlägg 5 platser för lådcykel och moped.	Uppsala kommun.	Cykelparkering kräver bygglov, dock finns vissa undantag om området är planlagt för allmän platsmark – gata eller väg. Granska detaljplanen för aktuellt område för att avgöra lovplikten.
	Anlägg realtidsskylt för buss.			Uppsala kommun.	Bygglov undantaget skyltar som är högst 1 kvm.
		Anlägg motorvärmare		Uppsala parkerings AB	Ej bygglovspliktigt.

Järlåsa station

Markägare Trafikverket. Avtal med Trafikverket eller markinköp krävs. Bygglov krävs. Enligt bygglovshandläggare på Uppsala kommun finns möjlighet till bygglov på Lilla Slässbo 1:17, 1:15 och 1:2.

Tabell 8. Åtgärder för pendlarparkering vid Järlåsa station.

Åtgärder prio 1 (Ska-krav som saknas)	Åtgärder prio 2 (Bör-krav som saknas)	Övriga åtgärder (vore bra)	Kommentar	Ansvarig part	Bygglov
Utöka hårdgjord yta.			Aktuellt att utöka ytan åt något håll då nuvarande beläggning var 15/21 (71%). Markköp eller avtal med Trafikverket krävs.	Uppsala kommun.	Bygglov krävs.
Markerade p-platser.			Målade markerade p-platser på ny hårdgjord yta. Totalt antal platser blir 25.	Uppsala kommun.	Bygglov krävs.
Plats för rörelsehindrade.			Markera 2 platser för rörelsehindrade.	Uppsala kommun.	Bygglov krävs.
Utöka cykelställ med ramlås.			Utöka befintligt cykelställ så att det finns totalt 40 platser för standardcyklar, dvs ytterligare 16 platser.	Uppsala kommun.	Cykelparkering kräver bygglov, dock finns vissa undantag om området är planlagt för allmän platsmark – gata eller väg. Granska detaljplanen för aktuellt område för att avgöra lovplikten.
Anlägg väderskydd.			Anlägg väderskydd även vid det andra hållplatsläget.	Region Uppsala	Bygglov krävs.
Trafiksäker korsningspunkt.			Ser ut som att det tidigare funnits övergångsställe närmast korsningen Väg 72/Ribbingebäcksvägen/Östforavägen men idag är det enbart en refug med gångpassage öster om korsningen, närmast busshållplatsen. Anlägg farthinder.	Uppsala kommun.	Ej bygglovspliktigt.
Anlägg skyltning.			Skyltas upp med vägmärke F29-2. Anlägg skyltning mellan parkering och hpl.	Uppsala kommun.	Bygglov undantaget vägmärke, tilläggstavla eller annan anordning för anvisning av trafik enligt vägmärkesförordningen (2007:90).
	Anlägg väderskydd över cykelställ.		Anlägg väderskydd över de cykelplatser som tillkommer.	Uppsala kommun.	Bygglov krävs.
	Anlägg laddplats för elbil.		Uppsala parkerings AB bedömer i samråd med Uppsala kommun om laddplats ska installeras och i så fall hur många laddstolpar.	Uppsala parkerings AB	Laddplats ej bygglovspliktigt. Endast parkeringsplatserna.

	Anlägg cykelställ med möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar.		Möjlighet att låsa fast lådcykel, moped mm ska finnas. Detta kan samförläggas med cykelställ med ramlås eller förläggas bredvid som ett eget cykelställ. Anlägg 5 platser för lådcykel och moped.	Uppsala kommun.	Cykelparkering kräver bygglov, dock finns vissa undantag om området är planlagt för allmän platsmark – gata eller väg. Granska detaljplanen för aktuellt område för att avgöra lovplikten.
	Anlägg realtidsskylt för buss.			Uppsala kommun.	Bygglov undantaget skyltar som är högst 1 kvm.
		Anlägg pump		Uppsala kommun.	Ej bygglovspliktigt.
		Anlägg motorvärmare		Uppsala parkerings AB	Ej bygglovspliktigt.
		Anlägg papperskorg		Uppsala kommun.	Ej bygglovspliktigt.
		Anlägg bänk	Anlägg bänk även vid andra hållplatsläget.	Uppsala kommun.	Ej bygglovspliktigt.

Ramstalund

Markägare privat. Åtgärd görs på den plats i Ramstalund som anses mest lämplig efter beslut om Vägport över väg 55 tagits. Markinköp och bygglov krävs. Då platsen är ospecificerad går det inte att säga något om möjlighet till bygglov/behov av ändring i detaljplan. Detta undersöks närmare då plats bestämts.

Tabell 9. Åtgärder för pendlarparkering vid Kyrkängsvägen i Ramstalund

Åtgärder prio 1 (Ska-krav som saknas)	**Åtgärder prio 2 (Bör-krav som saknas)**	**Övriga åtgärder (vore bra)**	**Kommentar**	**Ansvarig part**	**Bygglov**
Markerade p-platser			Markera med p-platser med räcke. Totalt antal platser blir 20 (samma som tidigare).	Uppsala kommun.	Bygglov krävs.
Plats för rörelsehindrade			Markera 2 platser för rörelsehindrade.	Uppsala kommun.	Bygglov krävs.
Anlägg cykelställ med ramlås.			Anlägg cykelställ med ramlås. Totalt 15 platser för standardcyklar.	Uppsala kommun.	Cykelparkering kräver bygglov, dock finns vissa undantag om området är planlagt för allmän platsmark – gata eller väg. Granska detaljplanen för aktuellt område för att avgöra lovplikten.
Trafiksäker korsningspunkt			Anlägg gångpassage mellan bilparkering och gc-väg mot hållplats.	Uppsala kommun.	Ej bygglovspliktigt.
Anlägg skyltning			Skyltas upp med vägmärke F29-2. Anlägg skyltning mellan parkering och hpl	Uppsala kommun.	Bygglov undantaget vägmärke, tilläggstavla eller annan anordning för anvisning av trafik enligt

					vägmärkesförordningen (2007:90).
	Anlägg väderskydd över cykelställ		Anlägg väderskydd över nytt cykelställ.	Uppsala kommun.	Bygglov krävs.
	Anlägg laddplats för elbil		Uppsala parkerings AB bedömer i samråd med Uppsala kommun om laddplats ska installeras och i så fall hur många laddstolpar.	Uppsala parkerings AB	Laddplats ej bygglovspliktigt. Endast parkeringsplatserna.
	Anlägg cykelställ med möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar		Möjlighet att låsa fast lådcykel, moped mm ska finnas. Detta kan samförläggas med cykelställ med ramlås eller förläggas bredvid som ett eget cykelställ. Anlägg 5 platser för lådcykel och moped.	Uppsala kommun.	Cykelparkering kräver bygglov, dock finns vissa undantag om området är planlagt för allmän platsmark – gata eller väg. Granska detaljplanen för aktuellt område för att avgöra lovplikten.
	Anlägg gång- och cykelvägsanslutning från närliggande gång- och cykelstråk till parkering.		Idag saknas anslutning. Anlägg även belysning över anslutningen.		Ej bygglovspliktigt.
	Anlägg realtidsskylt för buss.			Uppsala kommun.	Bygglov undantaget skyltar som är högst 1 kvm.
		Anlägg pump		Uppsala kommun.	Ej bygglovspliktigt.
		Anlägg motorvärmare		Uppsala parkerings AB	Ej bygglovspliktigt.
		Anlägg papperskorg		Uppsala kommun.	Ej bygglovspliktigt.

Vänge

I Vänge föreslås att nytt läge utreds som med fördel kan samnyttjas och anläggas vid återvinning och handel.

Rasborondellen

Se över möjlighet till markinköp. Planera sedan parkering som ersätter Godislunden och uppfyller regionens Ska-krav. Marken ligger idag utanför detaljplanelagt område. En pendlarparkingeringen vid Rasborondellen behöver vara motiverad mycket väl för att den ska kunna vara möjlig att placera på jordbruksmark.

Parkeringar som åtgärdas utan medfinansiering

Almunge centrum

Markägare privat. Uppsala kommun är markägare vid hållplatserna. Marken ligger utanför detaljplanelagt område i nuläget.

Tabell 10. Åtgärder för pendlarparkering vid Almunge centrum

Åtgärder prio 1 (Ska-krav som saknas)	Åtgärder prio 2 (Bör-krav som saknas)	Övriga åtgärder (vore bra)	Kommentar	Ansvarig part	Bygglov
Anlägg cykelställ med ramlås.			Anlägg nytt cykelställ på kommunens mark med 10 platser för standardcyklar.	Uppsala kommun	Cykelparkering kräver bygglov, dock finns vissa undantag om området är planlagt för allmän platsmark – gata eller väg. Granska detaljplanen för aktuellt område för att avgöra lovplikten.
Tillgänglighetsanpassad hållplats och anslutande gång- och cykelväg från pendlarparkeringen				Uppsala kommun	Ej bygglovspliktigt – säkerställ dock att föreskrifterna i ALM uppfylls: https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/krav-pa-byggnadsverk-tomter-mm/allmanna/tillganglighet/
Anlägg skyltning			Skyltas upp med vägmärke F29-2. Anlägg skyltning mellan parkering och hpl.	Uppsala kommun	Bygglov undantaget vägmärke, tilläggstavla eller annan anordning för anvisning av trafik enligt vägmärkesförordningen (2007:90).
	Anlägg väderskydd över cykelställ			Uppsala kommun. Bygglov krävs.	Bygglov krävs.
	Anlägg laddplats för elbil		Uppsala parkerings AB bedömer i samråd med Uppsala kommun om laddplats ska installeras och i så fall hur många laddstolpar.	Uppsala parkerings AB	Laddplats ej bygglovspliktigt. Endast parkeringsplatserna.
	Anlägg cykelställ med möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar		Möjlighet att låsa fast lådcykel, moped mm ska finnas. Detta kan samförläggas med cykelställ med ramlås eller förläggas bredvid som ett eget cykelställ. Anlägg 5 platser för lådcykel och moped.	Uppsala kommun	Cykelparkering kräver bygglov, dock finns vissa undantag om området är planlagt för allmän platsmark – gata eller väg. Granska detaljplanen för aktuellt område för att avgöra lovplikten.
	Anslut närliggande gc-stråk till		Håller anslutande gc-väg på att byggas om i	Uppsala kommun	Ej bygglovspliktigt.

	pendlarparkering med gc-väg		nuläget? I så fall behövs ej detta.		
	Anlägg realtidsskylt för buss.			Uppsala kommun	Bygglov undantaget skyltar som är högst 1 kvm.

Rasbo – Vallby

Markägare privat

Tabell 11. Åtgärder för pendlarparkering vid Vallby i Rasbo.

Åtgärder prio 1 (Ska-krav som saknas)	**Åtgärder prio 2 (Bör-krav som saknas)**	**Övriga åtgärder (vore bra)**	**Kommentar**	**Ansvarig part**	**Bygglov**
Hårdgjord yta			Idag är ytan asfalterad men bredvid finns en grusbelagd yta där bilar står parkerade också. Tydligare anvisning till asfalterad yta krävs.	Uppsala kommun.	Bygglov krävs.
Markerade p-platser			Fyll i målade markerade p-platser. Totalt antal platser blir 18 (Samma som tidigare).	Uppsala kommun	Bygglov krävs.
Plats för rörelsehindrade			Markera platser för rörelsehindrade.	Uppsala kommun	Bygglov krävs.
Anlägg cykelställ med ramlås.			Anlägg nytt cykelställ med 10 platser för standardcyklar.	Uppsala kommun	Cykelparkering kräver bygglov, dock finns vissa undantag om området är planlagt för allmän platsmark – gata eller väg. Granska detaljplanen för aktuellt område för att avgöra lovplikten.
Tillgänglighetsanpassning			En anslutande gång- och cykelväg behöver anläggas till hållplatsen.	Uppsala kommun	Ej bygglovspliktigt.
Anlägg väderskydd			Anlägg väderskydd även vid det andra hållplatsläget.	Uppsala kommun. Bygglov krävs.	Bygglov krävs.
Trafiksäker korsningspunkt			Anlägg farthinder vid övergångsstället.	Trafikverket/Uppsala kommun	Ej bygglovspliktigt.
Anlägg skyltning			Skyltas upp med vägmärke F29-2. Anlägg skyltning mellan parkering och hpl	Uppsala kommun	Bygglov undantaget vägmärke, tilläggstavla eller annan anordning för anvisning av trafik enligt vägmärkesförordningen (2007:90).
	Anlägg väderskydd			Uppsala kommun	Bygglov krävs.

	över cykelställ				
	Anlägg laddplats för elbil		Uppsala parkerings AB bedömer i samråd med Uppsala kommun om laddplats ska installeras och i så fall hur många laddstolpar.	Uppsala parkerings AB	Laddplats ej bygglovspliktigt. Endast parkeringsplatserna.
	Anlägg cykelställ med möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar		Möjlighet att låsa fast lådcykel, moped mm ska finnas. Detta kan samförläggas med cykelställ med ramlås eller förläggas bredvid som ett eget cykelställ. Anlägg 5 platser för lådcykel och moped.	Uppsala kommun	Cykelparkering kräver bygglov, dock finns vissa undantag om området är planlagt för allmän platsmark – gata eller väg. Granska detaljplanen för aktuellt område för att avgöra lovplikten.
	Anlägg realtidsskylt för buss.			Uppsala kommun	Bygglov undantaget skyltar som är högst 1 kvm.
		Anlägg pump		Uppsala kommun	Ej bygglovspliktigt.
		Anlägg motorvärmare		Uppsala parkerings AB	Ej bygglovspliktigt.

Parkeringar som ej åtgärdas

Skyttorp öster om järnvägen

Markägare Uppsala kommun. Angränsande mark är privat.

Tabell 12. Åtgärder för pendlarparkering i Skyttorp öster om järnvägen.

Åtgärder prio 1 (Ska-krav som saknas)	**Åtgärder prio 2 (Bör-krav som saknas)**	**Övriga åtgärder (vore bra)**	**Kommentar**	**Ansvarig part**
Markerade p-platser.			Fyll i befintliga utsuddade linjer. Några befintliga rutor görs om till p-plats för rörelsehindrade i samband med detta.	Uppsala kommun.
Plats för rörelsehindrade			Markera 2 platser för rörelsehindrade.	Uppsala kommun.
Anlägg cykelställ med ramlås.			Anlägg nytt cykelställ med 35 platser med ramlåsning. istället för befintligt	Uppsala kommun.
Anlägg väderskydd vid busshållplatser där det saknas.			Behövs om det inte räcker med att enbart några har väderskydd.	Region Uppsala
Anlägg skyltning.			Skyltas upp med vägmärke F29-3. Anlägg skyltning mellan parkering och hpl/perrong.	Uppsala kommun.

Anlägg laddplats för elbil.			Uppsala parkerings AB bedömer i samråd med Uppsala kommun om laddplats ska installeras och i så fall hur många laddstolpar.	Uppsala parkerings AB
Anlägg cykelställ med möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar.			Möjlighet att låsa fast lådcykel, moped mm ska finnas. Detta kan samförläggas med cykelställ med ramlås eller förläggas bredvid som ett eget cykelställ. Anlägg 5 platser för lådcykel och moped.	Uppsala kommun.
Anlägg realtidsskylt för buss.			Idag finns realtidskylt för tåg men ej buss. Komplettera detta.	Uppsala kommun.
	Anlägg väderskydd över cykelställ.			Uppsala kommun.
		Anlägg cykelpump.	Då många cyklar till denna station kan en cykelpump med möjlighet att pumpa däck med olika ventiler underlätta för användarna.	Uppsala kommun.
		Anlägg motorvärmare.		Uppsala parkerings AB

Almunge Kyrka

Markägare privat

Tabell 13. Åtgärder för pendlarparkering vid Almunge kyrka.

Åtgärder prio 1 (Ska-krav som saknas)	**Åtgärder prio 2 (Bör-krav som saknas)**	**Övriga åtgärder (vore bra)**	**Kommentar**	**Ansvarig part**
Markerade p-platser.			Markera p-platser med räcke.	Uppsala kommun.
Plats för rörelsehindrade.			Markera 2 platser för rörelsehindrade.	Uppsala kommun.
Anlägg cykelställ med ramlås.			Hänvisa till cykelställ närmare hållplatsen Almunge skola. Att placera cykelställ här blir för långt från hållplats.	Uppsala kommun.
Anlägg anslutande gc-väg till parkeringen.			Anlägg gc-väg (trottoar) mellan bilparkering och hållplats.	Uppsala kommun.
Anlägg ledstråk vid hållplats.			Ledstråk/kontrasterande plattor saknas vid hållplatsen.	Uppsala kommun.
Trafiksäker korsningspunkt.			Hastighetssäkra övergångsställe med farthinder.	Uppsala kommun.
Anlägg skyltning.			Skyltas upp med vägmärke F29-2. Anlägg skyltning mellan parkering och hpl.	Uppsala kommun.
	Anlägg väderskydd över cykelställ		Detta gäller cykelstället vid Almunge skola.	Uppsala kommun.

	Anlägg laddplats för elbil		Uppsala parkerings AB bedömer i samråd med Uppsala kommun om laddplats ska installeras och i så fall hur många laddstolpar.	Uppsala parkerings AB
	Anlägg cykelställ med möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar		Möjlighet att låsa fast lådcykel, moped mm ska finnas. Detta kan samförläggas med cykelställ med ramlås eller förläggas bredvid som ett eget cykelställ. Anlägg platser för lådcykel och moped.	Uppsala kommun.
	Anlägg belysning för anslutande gc-stråk			Uppsala kommun.
	Anlägg realtidsskylt för buss.			Uppsala kommun.
		Anlägg cykelpump	Gäller för cykelställ vid hållplats Almunge skola.	Uppsala kommun.
		Anlägg papperskorg		Uppsala kommun.

Rasbo – Godislunden

Markägare privat

Tabell 14. Åtgärder för pendlarparkering vid Godislunden i Rasbo.

Åtgärder prio 1 (Ska-krav som saknas)	**Åtgärder prio 2 (Bör-krav som saknas)**	**Övriga åtgärder (vore bra)**	**Kommentar**	**Ansvarig part**
Anlägg belysning.			Anlägg belysning vid både bil- och cykelparkering. Idag finns endast belysning från vägen.	Uppsala kommun.
Markerade p-platser.			Måla markerade p-platser. Totalt antal platser bibehålls (35 st).	Uppsala kommun.
Plats för rörelsehindrade.			Markera 2 platser för rörelsehindrade.	Uppsala kommun.
Anlägg cykelställ med ramlås.			Anlägg nytt cykelställ med 10 platser för standardcyklar.	Uppsala kommun.
Tillgänglighetsanpassning.			Hållplatsen är tillgänglighetsanpassad men det är brant till och från den. Åtgärda detta så att det blir mindre brant.	Uppsala kommun.
Trafiksäker korsningspunkt.			Det eventuella cykelstället saknar övergångsställe. Anlägg även farthinder.	Uppsala kommun.
Anlägg skyltning.			Skyltas upp med vägmärke F29-2. Anlägg skyltning mellan parkering och hpl	Uppsala kommun.
	Anlägg väderskydd över cykelställ.			Uppsala kommun.
	Anlägg laddplats för elbil.		Uppsala parkerings AB bedömer i samråd med Uppsala kommun om laddplats ska installeras och i så fall hur många laddstolpar.	Uppsala parkerings AB

	Anlägg cykelställ med möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar.		Möjlighet att låsa fast lådcykel, moped mm ska finnas. Detta kan samförläggas med cykelställ med ramlås eller förläggas bredvid som ett eget cykelställ. Anlägg platser för lådcykel och moped.	Uppsala kommun.
	Anlägg belysning vid gc-väg.		Anlägg belysning på gc-vägen som ansluter mellan parkering och närliggande gc-stråk.	Uppsala kommun.
	Anlägg realtidsskylt för buss.			Uppsala kommun.
		Anlägg pump.		Uppsala kommun.
		Anlägg motorvärmare.		Uppsala parkerings AB
		Anlägg papperskorg.		Uppsala kommun.

Vid Vänge kyrka

Då detaljplan anger annat ändamål så åtgärdas inte denna parkering. Dock kvarstår behov av pendlarparkering i Vänge.

Tabell 15. Åtgärder för pendlarparkering nära Vänge kyrka

Åtgärder prio 1 (Ska-krav som saknas)	**Åtgärder prio 2 (Bör-krav som saknas)**	**Övriga åtgärder (vore bra)**	**Kommentar**	**Ansvarig part**
Anlägg mer belysning.			Idag finns enbart en trasig belysningsstolpe på bilparkeringen och belysning saknas för cykelparkeringen.	Uppsala kommun.
Markerade p-platser.			Markerade p-platser med räcke. Totalt antal platser blir samma som förut.	Uppsala kommun.
Plats för rörelsehindrade.			Markera 2 platser för rörelsehindrade.	Uppsala kommun.
Anlägg cykelställ med ramlås.			Anlägg nytt cykelställ med 20 platser för standardcyklar.	Uppsala kommun.
Anlägg anslutande gc-väg till parkeringen.			Behovet av att anlägga gc-väg mellan bilparkering och hållplats saknas då avståndet är mycket kort.	Uppsala kommun.
Trafiksäker korsningspunkt.			Hastighetssäkra övergångsställe med farthinder.	Uppsala kommun.
Anlägg skyltning.			Skyltas upp med vägmärke F29-2. Anlägg skyltning mellan parkering och hpl.	Uppsala kommun.
	Anlägg väderskydd över cykelställ.			Uppsala kommun.
	Anlägg laddplats för elbil.		Uppsala parkerings AB bedömer i samråd med Uppsala kommun om laddplats ska	Uppsala parkerings AB

			installeras och i så fall hur många laddstolpar.	
	Anlägg cykelställ med möjlighet att låsa fast olika typer av cyklar.		Möjlighet att låsa fast lådcykel, moped mm ska finnas. Detta kan samförläggas med cykelställ med ramlås eller förläggas bredvid som ett eget cykelställ. Anlägg 5 platser för lådcykel och moped.	Uppsala kommun.
	Anlägg belysning för anslutande gc-stråk.		Idag finns endast belysning för vägen.	Uppsala kommun.
	Anlägg realtidsskylt för buss.			Uppsala kommun.
		Anlägg motorvärmare.		Uppsala parkerings AB

Referenser

Region Uppsala, 2019. *Riktlinjer för pendlarparkeringar i Uppsala län – Antagandehandling.* Region Uppsala, 2019-04-23.

Svensk Byggtjänst, 2012. *Bygg ikapp – för ökad tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionsnedsättning.* Mölnlycke, 2012.

SKL, 2010. *GCM-Handboken.* SKL och Trafikverket, 2010.

Trivector, 2016. *Beläggningsstudie centrala Östersund – Användning av parkeringsplatser för bil.* Trivector, Lund, 2016-10-14.

Uppsala kommun, 2016. *Översiktsplan 2016 för Uppsala kommun.* Stadsbyggnadsförvaltningen och kommunikationsstaben på Uppsala kommun. Diarienummer: KSN-2014-1327. Tillgänglig: https://www.uppsala.se/organisation-och-styrning/publikationer/oversiktsplan-2016/

Uppsala kommun, 2019. *Riktlinje för pendlarparkeringar.* Diarienummer: KSN-2019-1320. Uppsala kommun, 2019-05-29.

MÄLARDALSRÅDET

9 december 2020

Bättre transporter i Stockholm-Mälarregionen

Det är med glädje och stolthet som vi än en gång har samlat de sju länen i Stockholm-Mälarregionen bakom en gemensam riktning för transportinfrastrukturen med storregionala prioriteringar inom infrastruktur och transporter i våra län.

***Framtidens resor – Storregional systemanalys för Stockholm-Mälarregionen 2020* visar vilka investeringar som behöver göras under de kommande åren för mer effektiva och hållbara person- och godstransporter.**

Den nya Systemanalysen har tagits fram inom Mälardalsrådets En Bättre Sits-samarbete och är en vidareutveckling av tidigare inlämnade systemanalyser. Systemanalysen är resultatet av ett unikt politiskt samarbete mellan över 70 förtroendevalda från våra regioner och kommuner, tillsammans med akademi och näringsliv, i våra sju län – Stockholm, Uppsala, Västmanland, Örebro, Sörmland, Östergötland och Gotland.

I Stockholm-Mälarregionen möjliggör vi resor och tillväxt i hela landet. Vår region är Sveriges största arbetsmarknad och varje dag reser 750 000 pendlare mellan kommunerna i Stockholm-Mälarregionen. Åtta av tio tågresor i landet börjar eller slutar i Stockholm och omkring två tredjedelar av samtliga utlandsresor går till/från eller via Stockholm-Mälarregionen.

Att samarbeta för en bättre transportinfrastruktur är att skapa nytta för våra regioninvånare och företag. Med bättre transporter förenklar vi deras vardag och tar steg mot hållbar tillväxt och ett klimatsmart samhälle.

Nu fortsätter vi det gemensamma arbetet för en starkare Stockholm-Mälarregion.

Tack för ditt engagemang!

Kristoffer Tamsons (M)
Ordförande

Maria Nimvik Stern
Generalsekreterare

Mälardalsrådet
Centralplan 3
111 20 STOCKHOLM

08-410 459 10
www.malardalsradet.se

Från Uppsala kommun har följande politiker deltagit i arbetet:

Fredrik Ahlstedt (M)

Erik Pelling (S)

Mälardalsrådet
Mälardalsrådet är samverkansorganisationen för kommunerna och regionerna i Stockholm-Mälarregionen. Mälardalsrådet driver medlemmarnas frågor för konkreta resultat inom infrastruktur, kompetensförsörjning, innovation, maritim samverkan och internationella jämförelser.
Läs mer på www.malardalsradet.se

EN BÄTTRE SITS

Framtidens resor

Storregional systemanalys för Stockholm-Mälarregionen

Gemensamma prioriteringar för transportinfrastrukturen i sju län: Stockholm, Uppsala, Västmanland, Örebro, Sörmland, Östergötland och Gotland

MÄLARDALSRÅDET

Framtidens resor

Storregional systemanalys för Stockholm-Mälarregionen

Länsplaneansvariga och kollektivtrafikansvariga i sju län – Stockholm, Uppsala, Västmanland, Örebro, Sörmland, Östergötland och Gotland – lämnar genom Mälardalsrådets En Bättre Sits-samarbete denna gemensamma uppdaterade storregionala systemanalys, som är en vidareutveckling av tidigare inlämnade systemanalyser.

Stockholm-Mälarregionen är en expansiv region som möjliggör resor och tillväxt i hela landet. Åtta av tio tågresor i landet börjar eller slutar i Stockholm och omkring två tredjedelar av samtliga utlandsresor går till/från eller via Stockholm-Mälarregionen. Samhällsutvecklingen ger goda förutsättningar för tillväxt, och den snabba utvecklingen måste mötas med samordnade hållbara satsningar både inom transportsektorn och på bostadsmarknaden.

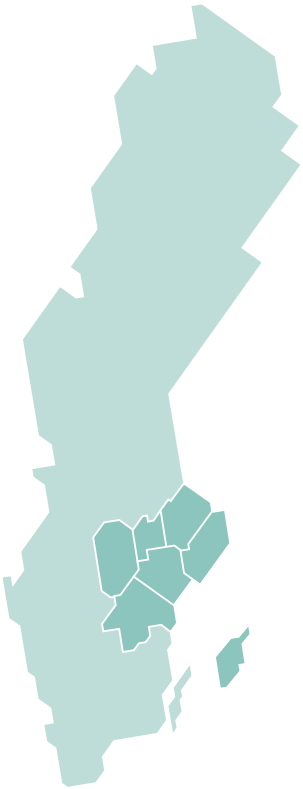
Systemanalysen tar sin utgångspunkt i och är inriktad på storregionala samband, utmaningar, behov, brister och prioriteringar. Fokus ligger på de gemensamma behoven och prioriteringarna i infrastrukturplaneringen, inklusive hur Stockholm-Mälarregionen kan bidra till en bättre framkomlighet och en klimatsmart omställning. I anslutning till detta finns även länsvisa förhållanden. Dessa behandlas i respektive läns regionala strategier och planer.

Framtagandet av den storregionala systemanalysen har skett inom ramen för En Bättre Sits och koordinerats av Mälardalsrådet, samverkansorganisationen för kommunerna och regionerna i Stockholm-Mälarregionen. Arbetet har bedrivits inom olika temaområden där ett stort antal politiker från samtliga riksdagspartier har deltagit. Den politiska processen har omfattat ett brett deltagande över parti-, kommun- och länsgränser. Arbetet vilar på en gemensam storregional samstämmighet och systemsyn.

I arbetets slutskede drabbades världen hastigt och med kraft av Coronapandemin, som åtminstone tillfälligt förändrat förutsättningarna för resande och transporter. Vilka effekter pandemin får och hur bestående dessa kan bli är för tidigt att säga. Utvecklingen följs noga i det fortsatta arbetet med infrastruktur- och transportutveckling i Stockholm-Mälarregionen.

Den storregionala systemanalysen har fastställts genom formaliserade beslut i de sju länen samt i Mälardalsrådets styrelse.

23 oktober 2020



En Bättre Sits

Kristoffer Tamsons (M)
Trafikregionråd, Region Stockholm
Ordförande Mälardalsrådet och En Bättre Sits

Region Stockholm
Irene Svenonius (M)
Regionstyrelsens ordförande

Region Sörmland
Monica Johansson (S)
Regionstyrelsens ordförande
Vice ordförande Mälardalsrådet och En Bättre Sits

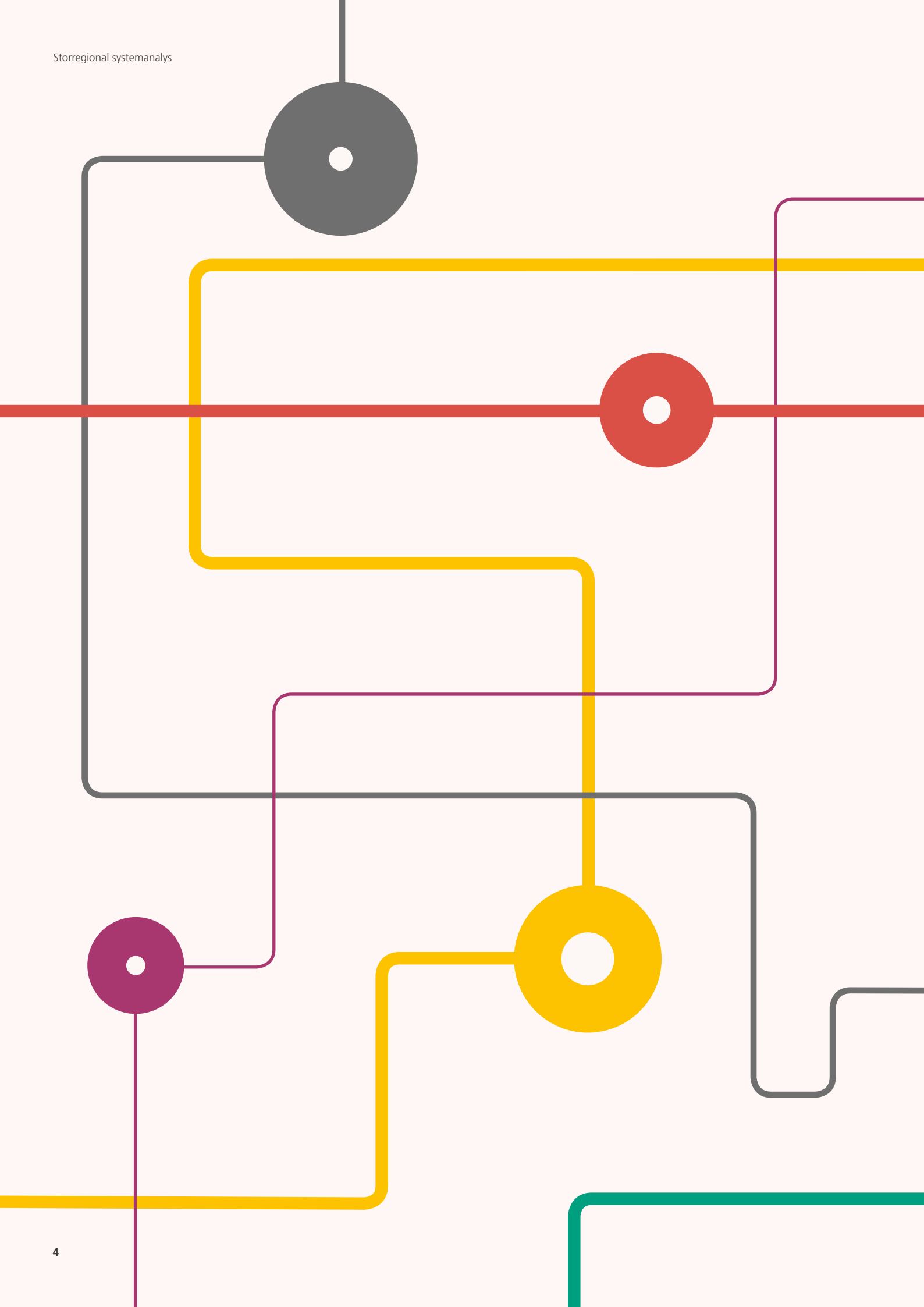
Region Uppsala
Emilie Orring (M)
Regionstyrelsens ordförande

Region Västmanland
Denise Norström (S)
Regionstyrelsens ordförande

Region Örebro län
Andreas Svahn (S)
Regionstyrelsens ordförande

Region Östergötland
Kaisa Karro (S)
Regionstyrelsens ordförande

Region Gotland
Eva Nypelius (C)
Regionstyrelsens ordförande



Innehåll:

I korthet 6

1. Inledning 8
- 1.1 Avgränsning 9
- 1.2 Genomförandeprocess 10

2. Mål 12

3. Trender, nuläge och utmaningar 15
- 3.1 Övergripande transporttrender 15
- 3.2 Regional utveckling 16
  - 3.2.1 Stark tillväxt, framför allt i de större städerna 17
  - 3.2.2 Funktionella samband 18
  - 3.2.3 Regionens klimatpåverkan 23
- 3.3 Internationell tillgänglighet 25
  - 3.3.1 Det transeuropeiska transportnätverket, TEN-T 26
  - 3.3.2 Arlandas nyckelroll 27
  - 3.3.3 Östersjötrafiken 28
- 3.4 Kollektivtrafik 29
- 3.5 Gods 34
  - 3.5.1 Hamnarnas nyckelroller 37

4. Prioriterade funktioner 40
- 4.1 Kvalitativ, kapacitetsstark storregional kollektivtrafik 44
- 4.2 Effektiv godshantering och varuförsörjning 50
- 4.3 Internationell tillgänglighet 56
- 4.4 Stabila och långsiktiga förutsättningar för Gotlands transporter 60

5. Strategier och åtgärder 62
- 5.1 Styr mot beteendeförändring och överflyttning 62
- 5.2 Stärk kollektivtrafiken 63
- 5.3 Ställ om fordonsparken 63
- 5.4 Återställ och utveckla funktionalitet 64
- 5.5 Förbättra prestanda 64
- 5.6 Öka kapaciteten 65
- 5.7 Omvärldsbevakning 65

6. Prioriterade behov 66

Bilaga 1: Konsekvensbedömning 68

Bilaga 2: Deltagare 71

Källförteckning 74

I korthet

Storregionala mål för transportsystemet i Stockholm-Mälarregionen

Att skapa ett transportsystem

- **där regionens och nationens internationella konkurrenskraft utvecklas och bidrar till attraktivitet för de samverkande länen i Stockholm-Mälarregionen**
- **där utvecklingen är långsiktigt hållbar – ekonomiskt, socialt och ekologiskt**
- **där samverkan, helhetssyn och utnyttjande av alla fyra trafikslagen leder till effektivitet**
- **där flerkärnighet och en förstorad arbetsmarknad främjar regional utveckling**

Nuläge och utmaningar

- **Stora samhällsförändringar, med ny teknik och ökade krav på hållbar utveckling.**
- **Stark tillväxt, framför allt i de större städerna, med ökade person- och godsflöden, varav en hög andel på väg.**
- **Ökad integration av regionens bostads-, studie- och arbetsmarknader, men stor kvarvarande potential.**
- **Ökad internationalisering och krav på internationell tillgänglighet.**
- **Stora kostnader för trängsel och förseningar, över 6 miljarder kronor per år enbart i Stockholmsregionen varav merparten i kollektivtrafiken.**
- **Fortsatt höga utsläpp av växthusgaser från transportsektorn, framför allt biltrafiken.**
- **Behov av att möta ett ökat transportbehov med en omställning mot hållbara transporter samt att möjliggöra ett ökat bostadsbyggande och en bättre integration.**

STRATEGIER OCH ÅTGÄRDER

- **Styr mot beteendeförändring och överflyttning:** Bygg transportsnålt och kollektivtrafiknära, se till hela resan/transporten, premiera kollektivtrafiken, öka andelen gods på sjö och järnväg samt tillgodose konkurrensneutralitet mellan trafikslag för godstransporter.
- **Stärk kollektivtrafiken:** I planeringen och i utvecklandet av nya mobilitetstjänster.
- **Ställ om fordonsparken:** Infrastruktur, incitament och styrmedel för fossilfria fordon.
- **Återställ funktionalitet:** Satsning på förstärkt underhåll, driftsäkra stödsystem, ökad kapacitet för fordonsuppställning och rekonstruktion av Europavägarna.
- **Förbättra prestanda:** Utökade trimingsåtgärder och en effektivare användning av infrastrukturen.
- **Öka kapaciteten:** Framför allt i spårsystem för person- och godstrafik samt inom samhällsbyggnad.
- **Omvärldsbevakning:** Kontinuerlig omvärldsbevakning, trendspaning, analys- och beslutsförmåga.

PRIORITERADE BEHOV

Stockholm-Mälarregionen förutsätter att ingångna avtal och redan beslutade åtgärder i nu gällande Nationella plan 2018-2029 genomförs, däribland:

- **Ostlänken:** Ny järnväg Järna-Linköping, med tillhörande stationer.
- **Ostkustbanan:** Två nya spår på sträckan Uppsala-länsgränsen Stockholm/Uppsala, dvs. fyra spår hela sträckan Stockholm-Uppsala.
- **Mälarbanan:** Utbyggnad till fyrspår Tomteboda-Kallhäll samt ny station för regionaltåg i Barkarby, med anslutning till såväl pendeltåg som tunnelbana.
- **Stockholms C:** Anpassningar efter Citybanans färdigställande.
- **Hallsberg-Degerön:** Utbyggnad till dubbelspår.
- **E4 Förbifart Stockholm:** Ny sträckning från Kungens Kurva till Häggvik.
- **E22 Förbifart Söderköping:** Ny sträckning och mötesfri väg väster om Söderköping.
- **E18:** Kapacitetsökning på sträckan Köping-Västjädra, för ökad framkomlighet och trafiksäkerhet.
- **Tvärförbindelse Södertörn:** Ny väg och stärkt kapacitet i anslutning till Norvik.
- **Farled Södertälje-Landsort:** Ökad kapacitet, tillgänglighet och säkerhet.
- **M fl.**

Samtliga dessa behov behöver vara åtgärdade senast 2030.

Stockholm-Mälarregionen vill därtill inför kommande infrastrukturperiod särskilt lyfta följande behov – utan inbördes rangordning – kopplade till tillgängligheten i de storregionala stråken in mot Stockholm och Stockholms regionala stadskärnor, internationell tillgänglighet samt en effektiv godshantering och varuförsörjning:

- **Trimningspaket:** i nära samverkan med Trafikverket, för att möjliggöra den tågtrafik Mälardalstrafik kommer att upphandla, utveckling av pendeltågstrafiken samt anpassning till nya fordon.
- **Ostkustbanan:** Ny station för regionaltåg i Solna, med anslutning till pendeltåg, tunnelbana och spårväg. Uppsala C. Åtgärder för bättre vändkapacitet, utökad fordonsuppställning och serviceplattformar.
- **Mälarbanan:** Kapacitet för utökad trafik på sträckan Kolbäck-Hovsta, till nytta även för en utökad trafik på Svealandsbanan samt för att kunna vända fler tåg i Arboga. Därtill ombyggnad av spår genom Örebro samt spårområdet på Västerås central för att klara utökade resenärsflöden och frigöra kapacitet för gods.
- **Svealandsbanan:** Kapacitet för utökad trafik på sträckan Folkesta-Rekarne, till nytta även för trafiken med UVEN samt för att knyta samman Eskilstuna kombiterminal med Mälarhamnarna.
- **Hallsberg gods- och personbangård:** Ökad kapacitet för gods och persontrafik, vilket är en förutsättning för ökad andel gods på järnväg samt för att möjliggöra trafik med längre tåg.
- **E4:** Utökad kapacitet norr om Förbifart Stockholm och till Arlanda, som annars blir en flaskhals i en redan hårt belastad infrastruktur.
- **Hjulstabron:** En anpassad bro möjliggör utvecklade godstransporter på Mälaren och krävs för att dra full nytta av gjorda investeringar i Södertälje sluss, farleder i Mälaren samt Västerås och Köpings hamnar.

PRIORITERADE FUNKTIONER

- I första hand måste tillgängligheten i de storregionala stråken in mot Stockholm förbättras. Därtill i de centrala delarna av Stockholm samt till/från Stockholms regionala stadskärnor.
- I andra hand måste tillgängligheten i de regionala tvärförbindelserna förbättras.
- Fokus på en ökad tillgänglighet och sammankoppling med spårtrafiken som grund – utveckla en kvalitativ, kapacitetsstark storregional kollektivtrafik.
- Effektiv godshantering och varuförsörjning, med ökad andel gods på järnväg och med sjöfart.
- Internationell tillgänglighet och konkurrenskraft genom Arlanda, TEN-T och Östersjötrafiken.
- Stabila och långsiktiga förutsättningar för Gotlands transporter.

1. Inledning

Sju län – Stockholm, Uppsala, Västmanland, Örebro, Södermanland, Östergötland och Gotland – samarbetar sedan flera år tillbaka i infrastruktur- och transportfrågor i Mälardalsrådets En Bättre Sits-process. En historiskt unik process där en stor grupp politiker och tjänstepersoner från länen tillsammans mejslat fram gemensamma prioriteringar och finansieringslösningar i syfte att stärka utvecklingen i Stockholm-Mälarregionen. Citybanan genom Stockholm är ett bra exempel. Den fortsatta utvecklingen av Mälardalstrafik genom Etapp 2 och inköp av nya tåg är ett annat.

Under den senaste perioden har även Region Gävleborg medverkat i arbetet på såväl tjänstemannanivå som genom politiskt deltagande. Genomförd analys med utblick mot 2050 visar tydligt att strategiska beslut och inriktning i tidigare systemanalys är fundamentala för den fortsatta storregionala utvecklingen och att ett fortsatt systemperspektiv i Stockholm-Mälarregionen är centralt för framgång.

Figur 1. Stockholm-Mälarregionen

Den storregionala samverkan möjliggör ett bättre nyttjande av regionens samlade resurser och investeringar samt banar väg för internationell konkurrenskraft. Genom att knyta samman arbets-, studie- och bostadsmarknaderna i Stockholm-Mälarregionen drar hela regionen nytta av huvudstaden som motor i den framtida utvecklingen. Samtidigt tas regionens mångfald av attraktiva boendemiljöer, kompetenser och näringsmässig specialisering tillvara.

En integration av arbets- studie- och bostadsmarknaderna samt internationell tillgänglighet och konkurrenskraft förutsätter en väl fungerade och utvecklad infrastruktur. En infrastruktur som är anpassad till många samhällsgruppers behov och möter våra klimatmål. Det förutsätter även en transportsnål bebyggelse-utveckling; bostäder, arbetsplatser och service i kollektivtrafiknära lägen med goda möjligheter att gå och cykla. Därtill behövs en effektiv hantering av de ökade godsflöden som följer av den växande regionen och en utvecklad handel. Det är därför helt avgörande att beslutade objekt i nationell plan genomförs och att hela regionen i samverkan verkar för att föreslagna objekt i EBS systemanalys prioriteras för genomförande.

En viktig del är att utveckla och sammankoppla stadsstrukturen i Stockholm-Mälarregionen med spårtrafiken som grund. Framför allt Stockholm och dess regionala stadskärnor samt nodstäderna Uppsala, Västerås, Örebro, Eskilstuna, Nyköping, Norrköping och Linköping. En utvecklad samverkan, interaktion och tillgänglighet ger mer storstadsmässiga förutsättningar – större utbud och variation – i dessa nodstäder och regionala stadskärnor, men även för kringliggande orter och landsbygd. Väl fungerande och utvecklade resecentrum och bytespunkter är avgörande för utökad funktionalitet. Därtill behöver även Gotlands särskilda förutsättningar och beroende av väl fungerande transporter tillgodoses.

1.1 Avgränsning

Syftet med en regional systemanalys är att ta fram en politiskt genomarbetad och förankrad utvecklingsstrategi för regionens transportsystem. Denna strategi kan användas i olika sammanhang, men främst i utformningen av de långsiktiga transportplanerna på nationell och regional nivå.[1]

Systemanalysen fokuserar på brister i förhållande till prioriterad funktionalitet och pekar på behov av åtgärder. Den innehåller däremot varken en tydlig alternativdiskussion eller slutförda åtgärdsprioriteringar.

Den storregionala samverkan möjliggör ett bättre nyttjande av regionens samlade resurser och investeringar samt banar väg för internationell konkurrenskraft.

[1] Regionala systemanalyser – en vägledning, Trafikverket 2015

Systemanalysen för Stockholm-Mälarregionen tar sin utgångspunkt i och är inriktad på storregionala förhållanden, samband, utmaningar, behov och brister.

Stockholm-Mälarregionen redovisar i systemanalysens de ställningstaganden som har gjorts inom ramen för ”En bättre sits”. Systemanalysen för Stockholm-Mälarregionen tar sin utgångspunkt i och är inriktad på storregionala förhållanden, samband, utmaningar, behov och brister. Fokus ligger således på de gemensamma prioriteringarna i infrastrukturplaneringen. I anslutning till detta finns även länsvisa förhållanden, samband, utmaningar, behov, brister och prioriteringar. Dessa behandlas i respektive läns regionala utvecklingsplaner/-strategier och länstransportplaner.

1.2 Genomförandeprocess

Mälardalsrådet, en samverkansorganisation för kommuner och regioner i Stockholm-Mälarregionen, koordinerar arbetet inom En Bättre Sits. Inför planeringsomgången 2010-2021 gjordes en regional systemanalys (2008) med en gemensam prioriteringslista för länen. Listan är till vissa delar åtgärdad eller på väg att åtgärdas, men en del kvarstår.

Under 2012 togs en gemensam PM fram, ”Behov av infrastrukturåtgärder i östra Mellansverige 2014-2025”, som ett komplement till den tidigare systemanalysen. 2012 reviderades också de övergripande politiskt antagna målen för transportsystemet. Målen är vägledande för det fortsatta arbetet.

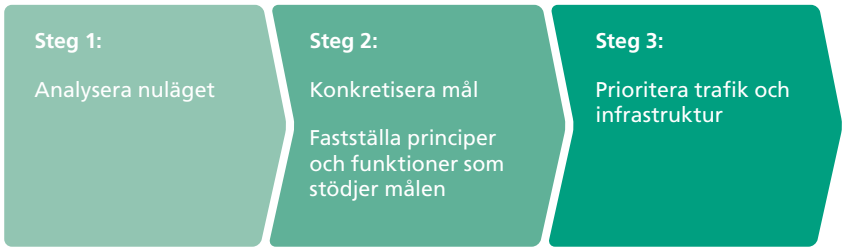
För att bygga vidare på den gemensamma grunden och utveckla ett längre perspektiv inleddes hösten 2013 ett långsiktigt politiskt temaarbete med sikte på en ny storregional systemanalys 2016. Arbetet bedrevs inom fyra temaområden: Regional utveckling, Transporttillgänglighet, Kollektivtrafik och Godsfrågor. Totalt 60 politiker från samtliga riksdagspartier och ett 40-tal tjänstemän deltog i arbetet.

Arbetet skedde i olika steg: kartläggning och identifiering av nuläge och utmaningar, diskussion och beslutsprocess kring funktioner, brister, behov och prioriteringar. Som faktaunderlag togs fram en mängd rapporter och fördjupade utredningar. Den politiska processen omfattade sammanlagt 33 temamöten under perioden september 2013-november 2015, flera studiebesök samt ett stort antal tjänstemannamöten. Därutöver skedde politisk förankring länsvis löpande och formaliserade besluts togs i de beslutande organen i de sju länen. Detta ledde fram till antagandet av Systemanalys 2016 den 30 september 2016.

Systemanalys 2020 är en vidareutveckling av Systemanalys 2016. Processen påbörjades 2018 med ett förarbete till storregional godsstrategi samt formering av temagrupper för det politiska arbetet. Arbetet har denna gång bedrivits inom temaområdena Storregional kollektivtrafik, Godsstrategi, Internationell tillgänglighet och konkurrenskraft samt Framtidens resande. Kompletterande och fördjupande underlag har tagits fram och, tillsammans med studiebesök, legat till grund för revideringar. Totalt har drygt 70 politiker från samtliga riksdagspartier och ett 40-tal tjänstepersoner deltagit i arbetet.

(Se www.enbattresits.se för deltagare, dokumentation, rapporter och källor.)

Figur 2. Genomförandeprocess



Arbetet inom En Bättre Sits har även varit en utgångspunkt för och samordnats med det så kallade ÖMS-samarbetet, som har ett bredare syfte att skapa samsyn och möjliggöra en samordnad regional utvecklingsplanering i östra Mellansverige (Stockholm-Mälarregionen exklusive Gotland men inklusive Gävleborgs län). Ett gemensamt underlag för modellbaserad konsekvensanalys av olika trafikeringsantaganden och rumsliga utbyggnadsstrategier har använts.

Riksdagens vision att Sverige 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären har, liksom målet om fossilfria transporter 2030, beaktats i de analyser som genomförts, mål som antagits och prioriteringar som förordas. Genom att bjuda in till en bred och öppen process har Mälardalsrådet även strävat efter att så långt som möjligt beakta olika gruppers perspektiv och agenda 2030 utifrån behovet av stärkt hållbarhet; socialt, ekonomiskt och ekologiskt.

2. Mål

Stockholm-Mälarregionen ser det som lämpligt att i högre grad använda sig av målstyrning som angreppssätt inom infrastrukturplaneringen och på så vis ta en mer proaktiv roll i samhällsplaneringen. Detta innebär definiering av framtida önskvärt tillstånd och utifrån detta se vilka åtgärder som krävs för att nå målen. Utgångspunkten ska vara att utgå från brister och bristhantering framför att gå direkt mot planering av stora infrastrukturinvesteringar. Den grundläggande frågan blir då: om regionen vill nå ett visst mål, vilka åtgärder måste då vidtas för att komma dit?

Det övergripande transportpolitiska målet på nationell nivå – att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet – är en viktig utgångspunkt för EBS och den storregionala målbilden. Så även målet för den regionala tillväxtpolitiken – utvecklingskraft i hela landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft – de nationella miljömålen samt att sluta jämställdhetsgapet. Därtill FN:s Agenda 2030, där flera av målen knyter an till utvecklingen inom transportsektorn, inte minst Mål 9: Hållbar industri, innovationer och infrastruktur, Mål 11: Hållbara städer och samhällen samt Mål 13: Bekämpa klimatförändringen.

Inom ramen för En Bättre Sits har länen enats om övergripande och gemensamma storregionala mål för transportsystemet i Stockholm-Mälarregionen. Målen är politiskt antagna av huvudmännen i regionen 2006, med revidering 2012.

Målet är att skapa ett transportsystem…

… där regionens och nationens internationella konkurrenskraft utvecklas och bidrar till attraktivitet för de samverkande länen i Stockholm-Mälarregionen

- En god ekonomisk utveckling i regionen är beroende av internationella kontakter och framgång i den globala konkurrensen om människor, jobb och företag.
- Den internationella konkurrenskraften beror på såväl de regionala, nationella som de globala kommunikationsmöjligheterna för människor och gods.
- För fortsatt stark konkurrenskraft förutsätts att transportsystemet och bostadsbyggandet utvecklas i takt med den snabba befolkningsutvecklingen i Stockholm och delar av regionen i övrigt.

Utbudet av internationella destinationer från regionens flygplatser samt förbindelserna till Arlanda via spår och väg från hela regionen är av särskild betydelse för regionens konkurrenskraft.

… där utvecklingen är långsiktigt hållbar – ekonomiskt, socialt och ekologiskt

- För att nå klimatmålen krävs en kombination av flera faktorer: minskat bilresande, ökat kollektivresande, utvecklad samhällsplanering, teknikutveckling och en effektivare användning av transportsystemet.
- För att klimatmålen ska nås krävs också att fossila bränslen ersätts av förnyelsebara bränslen, att resurshållning eftersträvas samt att den mest energieffektiva tekniken premieras.
- Kollektivtrafik och utveckling av stomtrafik prioriteras på järnväg och väg av miljö- och kapacitetsskäl.
- För att långväga godstransporter ska kunna överföras från väg till järnväg och sjöfart krävs en effektiv kombitrafik med fungerande anslutningar samt ökad kapacitet på järnväg.
- Ett kollektivtrafiksystem utvecklat för god tillgänglighet och ökad jämställdhet innebär till exempel att förutsättningarna för personer med funktionsnedsättning att resa är tillgodosedda så långt möjligt samt att transportsystemet svarar mot både mäns och kvinnors resbehov.

… där samverkan, helhetssyn och utnyttjande av alla fyra trafikslagen leder till effektivitet

- Utvecklingen av transportsystemet sker utifrån avvägningar om vad som är effektivt för samhället och regionen ur ett helhetsperspektiv.
- Effektiva åtgärder väljs och förbättringar i transportsystemet prövas stegvis enligt fyrstegsprincipen.
- Åtgärder genomförs för att minimera trängsel- och förseningseffekter, vilket bidrar till en ekonomiskt hållbar utveckling.
- De regionala ansvaren för planering av kollektivtrafik och infrastruktur samordnas på ett effektivt sätt. Arbetet sker i nära samverkan med nationella och lokala aktörer samt näringsliv och samhället i övrigt.

… där flerkärnighet och en förstorad arbetsmarknad främjar regional utveckling

- En flerkärnig regionstruktur med tyngdpunkt i de lokala arbetsmarknaderna skapar en balanserad utveckling i Stockholm-Mälarregionen.
- Regionens flerkärnighet stärks genom samordning av trafik och infrastruktur, med utvecklingen av bebyggelse och verksamheter.
- Städerna knyts samman med snabb och tät trafik mot Stockholm, effektiva förbindelser mellan och inom regionens kärnor och med tillgängliga resecentra i kollektivtrafikens skärningspunkter.
- Ett sammanhållet, snabbt och prisvärt system av stomtrafik med god tillgänglighet ger en samlad region med möjlighet att bo och verka i regionens alla delar.
- Terminaler för omlastning av gods nära tätorter ansluts till befintligt eller nytt järnvägsnät för att minska den tunga trafiken i tätbefolkade områden.

Stockholm C
010
Mälartåg

3. Trender, nuläge och utmaningar

3.1 Övergripande transporttrender

Samhället och transportsystemet är i ständig förändring och det är svårt att bedöma vad framtiden kommer att bära med sig. Däremot kan trender visa i vilken riktning det rör sig. Trafikverket har identifierat fem övergripande transporttrender[2], som kommer att påverka utvecklingsförutsättningarna i Stockholm–Mälarregionen på olika sätt.

Ett alltmer digitalt baserat och automatiserat transportsystem. Med hjälp av ny teknik går utvecklingen mot allt högre grad av automation i transportsystemet. Informationsmängderna ökar, vilket kommer att kunna ge nya typer av beslutsstöd och tjänster. Genom detta kan effektivare lösningar växa fram, men det kan även behövas styrning från samhällets sida för att säkerställa att användandet av den nya tekniken bidrar till de transportpolitiska målen. I denna utveckling är säkerhet och integritet särskilt viktiga aspekter att beakta.

Kraven på fossilfrihet och minskade utsläpp skärps. Behovet av att minska utsläppen av växthusgaser är alltjämt en dominerande fråga för hur transportsystemet ska utvecklas. Allt större krav ställs från olika aktörer på att transportsystemets klimatpåverkan ska minska och fossila drivmedel fasas ut. Samtidigt är det svårt att få politisk enighet om tuffare politiska styrmedel.

Fortsatt tryck på hög tillgänglighet och goda transportmöjligheter. Befolkningsökning, ekonomisk utveckling och urbanisering, tillsammans med ökad välfärd och global handel, bidrar till ett ökat tryck på transportsystemet – både vad gäller personresor och godstransporter. Samtidigt ställs allt hårdare krav på hållbar tillgänglighet, såsom krav på fossilfrihet samt jämställdhet, minskade ekonomiska klyftor och ett transportsystem för alla. Detta påverkar och ställer nya krav på såväl samhällsplaneringen som utvecklingen av teknik och nya tjänster.

Transportsystemet integreras alltmer i samhällsutvecklingen. Flera av de stora samhällsutmaningar regionen står inför kräver insatser från många olika aktörer inom olika områden. Utmaningarna handlar till exempel om klimatpåverkan, bostadsförsörjning, arbetsmarknad, integration, jämställdhet, säkerhet och trygghet samt transportförsörjning i hela landet. Utvecklingen av transportsystemet har en central roll för att matcha satsningar på bostäder och arbetsmarknad med en utbyggd och anpassad infrastruktur.

Samhället och transportsystemet är i ständig förändring och det är svårt att bedöma vad framtiden kommer att bära med sig. Däremot kan trender visa i vilken riktning det rör sig.

[2] Trender i transportsystemet, Trafikverket, 2018

Ökade krav på samhällssäkerhet och robusta transportsystem. Ett fungerande transportsystem är en viktig del för att andra funktioner i samhället ska fungera. Kraven ökar på att kunna upprätthålla funktionaliteten i transportsystemet även vid extrema vädersituationer och vid höjd beredskap. I takt med ökad digitalisering i transportsystemet ökar även behovet av informationssäkerhet och säkerhetsskydd. Allt fler känner sig också otrygga att röra sig i transportsystemet. Rädslan för att utsättas för brott kan påverka människors vanor.

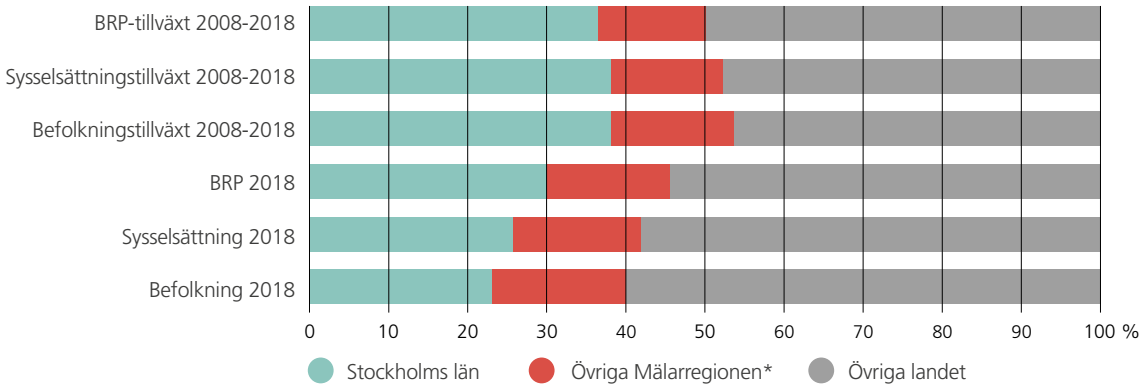
3.2 Regional utveckling

Stockholm-Mälarregionen, utgör med sina 4,15 miljoner invånare och 2,1 miljoner arbetstillfällen en i flera avseenden sammanlänkad enhet med en ledande roll i hela landets utveckling och internationella konkurrenskraft. Regionen omfattar drygt 40 procent av Sveriges befolkning och sysselsättning och har det senaste decenniet stått för mer än hälften av tillväxten i landet.

Stockholms län har en dominerande ställning i regionen, med 57 procent av befolkningen, 62 procent av arbetstillfällena och 68 procent av bruttoregionprodukten (BRP). Tillväxten sedan finanskrisen har varit än mer koncentrerad – ca 70 procent av regionens tillväxt i arbetstillfällen och BRP har skett i Stockholms län.[3]

Samhällsutvecklingen talar entydigt för en fortsatt tillväxt, där regionen förväntas öka sin befolkning och sysselsättning med omkring 1,4 miljoner invånare och 700 000 arbetstillfällen fram till 2050, varav merparten i Stockholms län. Tillväxttakten har dock varit högre sedan finanskrisen 2008, med i genomsnitt drygt 50 000 nya invånare och 30 000 fler arbetstillfällen per år, varav ca 36 000 resp. 21 000 i Stockholms län. För att klara en sådan tillväxt krävs stora, samordnade satsningar både inom transportsektorn och på bostadsmarknaden. Detta med hänsyn till såväl stad och land som de utmaningar samhället står inför bl. a vad gäller klimatet och integrationen av nyanlända.

Figur 3. Stockholm-Mälarregionens andel av rikets befolkning, sysselsättning och BNP till löpande priser, 2018 samt tillväxt 2008-2018. Källa SCB



*Omfattar här länen Uppsala, Västmanland, Örebro, Sörmland, Östergötland och Gotland.

[3] Källa SCB

Stockholm-Mälarregionen rankas återkommande som en av världens mest attraktiva storstadsregioner när det gäller livskvalitet, jämställdhet, demokrati och säkerhet – alla viktiga faktorer för den globala ekonomins högrörliga kompetens. För företagen är regionen synonymt med en arbetskraft i världsklass och en högkvalitativ infrastruktur. Även vad gäller kunskapsklimat och företagsklimat har regionen en stark ställning.[4]

Regionen är utpräglat kunskapsintensiv och internationellt erkänd inom flera områden; medicin och bioteknik, IT och telekom, material-, energi och miljöteknik, automation, spelindustri, modern dans, musik, mode och formgivning med mera. Samtidigt har regionen upplevt en utflyttning av företags huvudkontor och FoU-verksamheter, bl. a i spåren av samgåenden och förvärv av bolag. En utmaning som inneburit att FoU-investeringarna som andel av bruttoregionprodukten minskat, framför allt inom företagssektorn.[5]

Stockholm-Mälarregionen rankas återkommande som en av världens mest attraktiva storstadsregioner när det gäller livskvalitet, jämställdhet, demokrati och säkerhet.

3.2.1 Stark tillväxt, framför allt i de större städerna

Mer än hälften av invånarna i Stockholm-Mälarregionen bor i någon av de större städerna, de så kallade nodstäderna (Stockholm, Uppsala, Västerås, Örebro, Eskilstuna, Nyköping, Norrköping, Linköping), och nära 40 procent i Stockholms tätort. Nodstäderna står samtidigt för mer än 60 procent av arbetstillfällena, varav 45 procent i Stockholm, och två tredjedelar av den tillväxt som skett de senaste tio åren. Samtliga nodstäder har ett överskott på arbetstillfällen, vilket understryker deras betydelse för försörjningen i respektive län.

Nodstäderna har en särskild betydelse för utvecklingen och sammankopplingen av Stockholm-Mälarregionen som gemensam marknad för arbete, utbildning och bostäder. De är viktiga centrum för olika samhällsfunktioner och den handel och service som relaterar till befolkningen och tillfälliga besökare. I takt med urbaniseringen och en ökad rörlighet i samhället har en koncentration av dessa funktioner skett till större befolkningscentrum. Samtidigt finns en positiv utveckling även i många mindre kommuner, tätorter och landsbygder, inte minst inom pendlingsavstånd från de större städerna.

I takt med förbättrade transporter, ökade pendlingsmöjligheter, växande godsmängder och ökad konkurrens om marken utvidgas och integreras regionen rent geografiskt. Begreppen ”regionförstoring” och ”rurbanisering” (samspelet mellan stad och land) har därför sedan lång tid tillbaka karaktäriserat utvecklingen av en växande och allt mer funktionellt sammanhållen Stockholm-Mälarregion. Men, sett till skillnader i förvärvsfrekvens och avkastning per arbetad timme finns fortfarande potential till ökat regionalt produktionsvärde som överstiger en miljard kronor per år, vid en starkare utveckling i och integrering av regionen som helhet.[6]

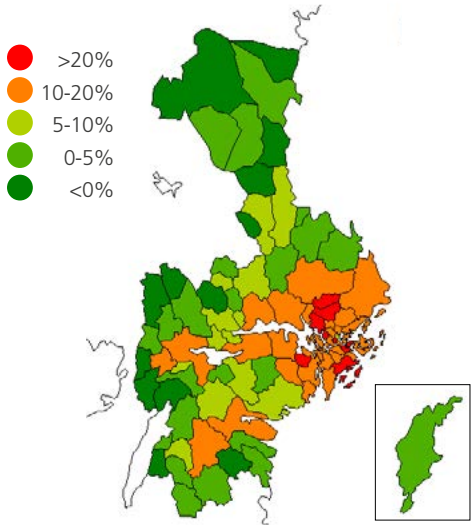
---

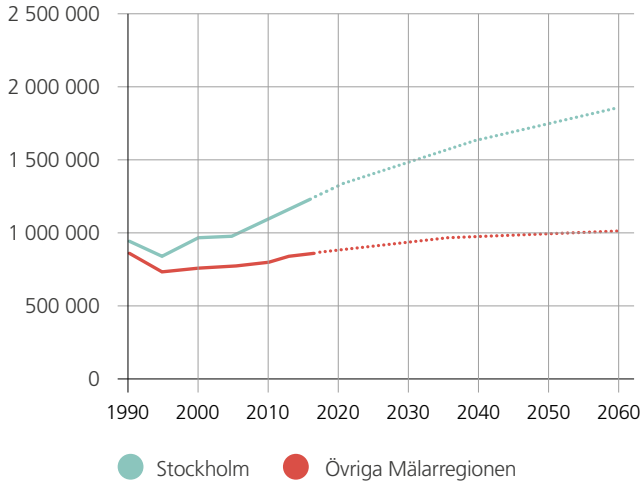
[4] Stockholmsregionens internationella relationer och utbyte, Stockholms läns landsting, Tillväxt och regionplaneförvaltningen 2016

[5] Ibid

[6] Utgående från samma regionalekonomiska resonemang och beräkningar som förs fram i ”Vad kostar det att vänta? Utbyggnad av Mälarbanan mellan Kallhäll och Tomteboda” Slutrapport 2011-08-19.

Figur 4. Befolkningsförändringar per kommun 2008-2018 (vänster) samt framskrivning till 2060 (höger).





Källa: SCB resp. Framskrivning av befolkning och sysselsättning i östra Mellansverige, Stockholms läns landsting, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen 2017

3.2.2 Funktionella samband

Pendling och regionförstoring skapar fler alternativ och ökar det materiella välståndet bland människor. De ger ökade möjligheter att kombinera val av boendemiljö med en bra karriär och hög lön, underlättar företagens rekrytering och skapar en större robusthet inför såväl kortare konjunktursvängningar som mer långsiktig strukturomvandling. I de flesta kommuner inverkar pendling och regionförstoring positivt på deras tillväxt, arbetskraftsförsörjning och lönenivåer.

Å andra sidan innebär den ökade rörligheten att mer tid och pengar läggs på transporter och att skillnaden mellan gruppers livsvillkor tenderar att öka. Män drar som regel större nytta av pendlingens positiva effekter medan kvinnor ofta får ta ett större ansvar för barn och hushåll för att få livspusslet att gå ihop. Högutbildade har större ekonomiska möjligheter och incitament att pendla över längre avstånd än lågutbildade. Möjligheterna koncentreras också till de större städerna medan många mindre tätorter och landsbygder halkat efter. Därtill innebär transporterna en ökad belastning på miljön och, med dagens transportsystem, stora utsläpp av växthusgaser.

I dagsläget är Stockholms län och övriga Mälarregionen endast en delvis sammanlänkad bostads-, studie- och arbetsmarknadsregion. Stockholms pendlingsregion omfattar för närvarande i stort sett hela Stockholm och Uppsala län samt delar av norra Södermanlands län. Till 2030 förväntas även Västerås, Eskilstuna och Nyköping ingå i huvudstadens arbetsmarknadsregion. På längre sikt finns potential till ytterligare integrering av bostads-, studie- och arbetsmarknaderna i Stockholm-Mälarregionen.[7]

En stor del av den storregionala arbetspendlingen (figur 5) är inriktad på de centrala delarna av Stockholms län. Även Stockholms yttre regionala stadskärnor, framför allt Södertälje, Flemingsberg, Kista-Sollentuna-Häggvik och Arlanda-Märsta är relativt vanliga målpunkter för pendlare från kringliggande län. Det förekommer också en hel del pendling till nodstäderna från omgivande orter och i Uppsalas fall även från Stockholms län. De tvärgående kopplingarna i regionen är däremot generellt svaga, såväl infrastrukturellt som flödesmässigt.[8]

De starkaste funktionella sambanden i den storregionala ortsstrukturen är mellan nodstäderna och Stockholm, i synnerhet mellan Stockholm och Uppsala. Tendensen och potentialen till integration mellan städerna i övrigt är i dagsläget störst mellan Linköping-Norrköping och Eskilstuna-Västerås. Samspelet mellan nodstäderna och deras närmaste omland har generellt starka funktionella samband och blir allt viktigare i takt med urbaniseringen. I de närmast omgivande regionerna ligger bland annat Gävle, Falun/ Borlänge, Karlstad och Jönköping, som samtliga har ett växande utbyte av resenärer och gods med Stockholm-Mälarregionen.

De stora trafikströmmarna på både väg och spår rör sig i riktning in och ut från Stockholms centrala delar och följer främst de stora vägarna/motorvägarna samt järnvägarna inklusive tunnelbana och spårväg. Bilen är det dominerande transportmedlet vid arbetsresor, framför allt utanför de större städerna och vid pendling över länsgräns. Kollektivtrafiken har höga resandeandelar i städernas centrala delar och dominerar för resor i rusningstrafik in mot Stockholm stad.[9] En otillräcklig koppling mellan lokala, regionala, storregionala och nationella trafiksystem försvårar pendling med kollektivtrafik, då hela resan från dörr till dörr kan bli för tidskrävande och omständlig.

De senaste åren har det regionala pendlandet ökat i Stockholm Mälarregionen. En bidragande orsak är en starkt växande befolkning. Detta ställer stora krav på transportsystemet, som i dagsläget inte kan möta den ökade efterfrågan på personresor i och mellan städerna.

I dagsläget är Stockholms län och övriga Mälarregionen endast en delvis sammanlänkad bostads-, studie- och arbetsmarknadsregion.

[7] Flerkärnighet och funktionella samband i östra Mellansverige, Mälardalsrådet/EBS 2015

[8] Arbetspendling i storstadsregioner – en nulägesanalys, Trafikanalys rapport 2011:3 samt Flerkärnighet och funktionella samband i östra Mellansverige, Mälardalsrådet/EBS 2015

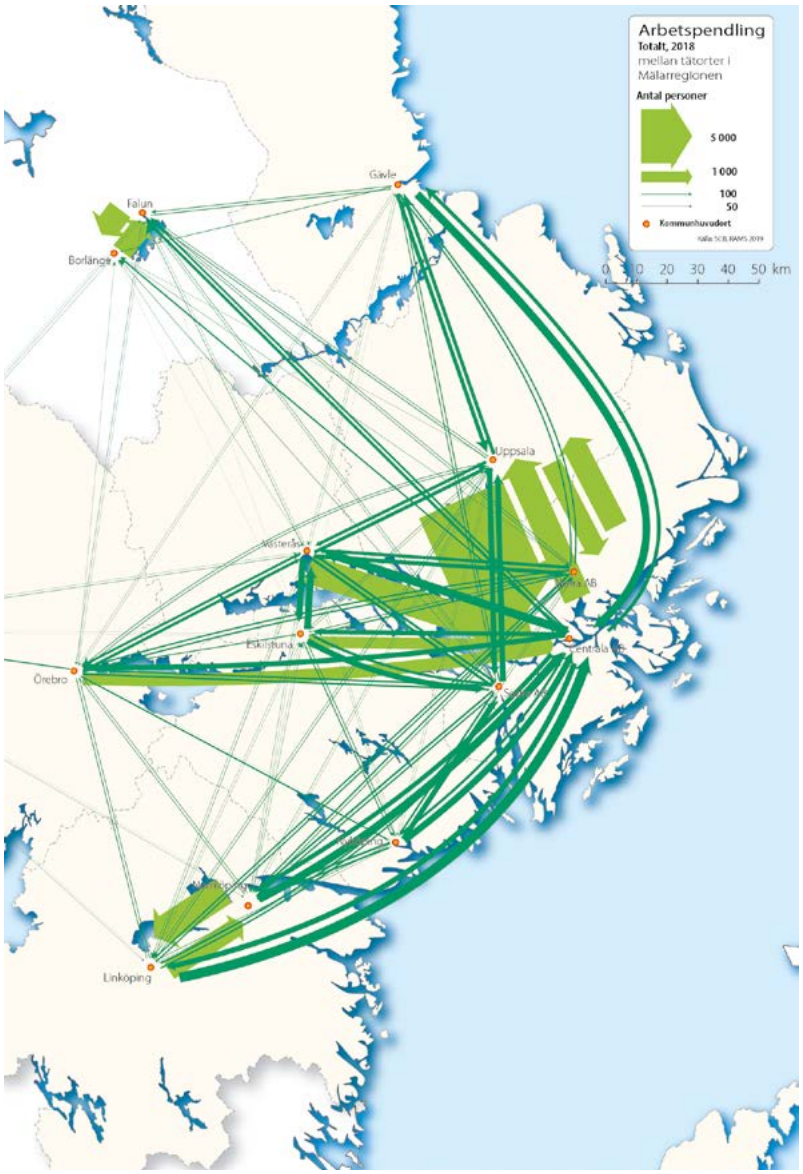
[9] Ibid

Figur 5a. Arbetspendling i Stockholm-Mälarregionen och Stockholms län 2018. Notera att figurerna har olika skalor för pendlingsflödena.

Källa: SCB, bearbetning av Åf.

Den regionala tillväxten och strukturen, med arbetsplatser och bostäder i hög grad koncentrerade till vissa orter samt ett omfattande inomregionalt utbyte, ställer stora krav på ett kapacitetsstarkt och väl fungerande transportsystem. Ett ökat bostadsbyggande förutsätter parallella investeringar i transportsystemet och regionens kunskapsintensiva och tjänstebaserade näringsstruktur, där arbets- och tjänsteresorna är många och viktiga, förutsätter framkomlighet och tillgänglighet.

Figur 5b. Arbetspendling i Stockholm-Mälarregionen och Stockholms län 2018. Notera att figurerna har olika skalor för pendlingsflödena.



Källa: SCB, bearbetning av Åf.

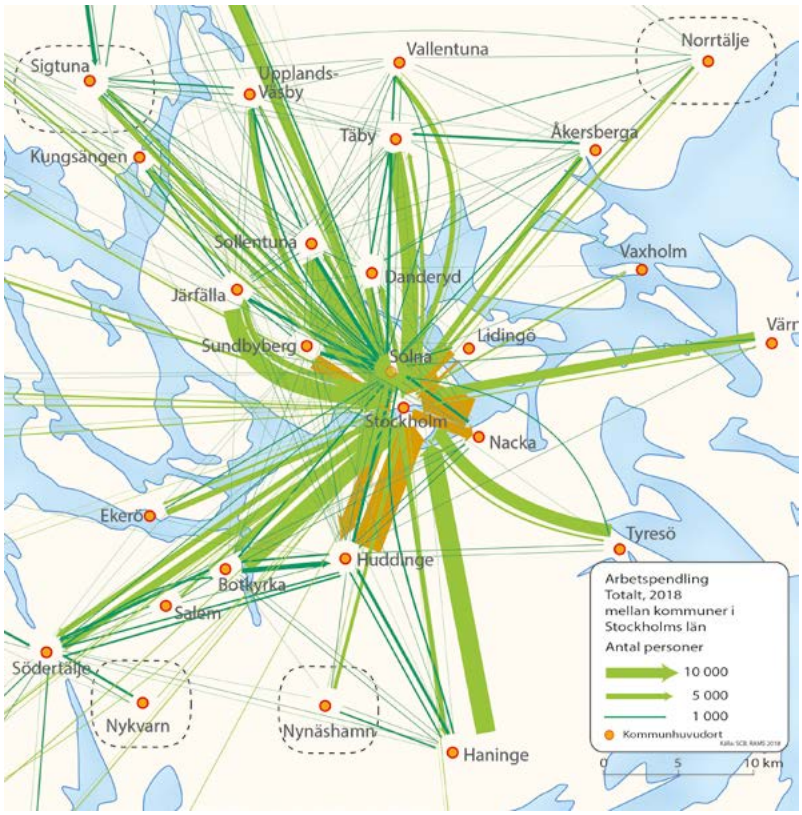
Avsaknad av framkomlighet kan direkt översättas i betydande produktionsbortfall och välfärdsförluster. Kostnader för trängsel och förseningar har beräknats överstiga 6 miljarder kronor per år enbart i Stockholmsregionen, varav merparten i kollektivtrafiken.[10] Inte minst kapacitetsbrister i spårsystemet medför stora samhällskostnader för arbetspendlingen. Samtidigt står spårtrafiken för en mycket liten andel av utsläppskostnaderna, vilket gör det än mer angeläget att åtgärda bristerna.[11]

[10] Arbetspendling i storstadsregioner – en nulägesanalys. Trafikanalys Rapport 2011:3 samt Tid är pengar. En samhällsekonomisk analys av förseningar inom kollektivtrafiken. WSP 2019.

[11] Ibid

Infrastrukturen i Stockholm-Mälarregionen är idag delvis mycket ansträngd, med påtagliga kapacitets-problemen och trängseleffekter inom regionen.

Figur 5c. Arbetspendling i Stockholm-Mälarregionen och Stockholms län 2018. Notera att figurerna har olika skalor för pendlingsflödena.



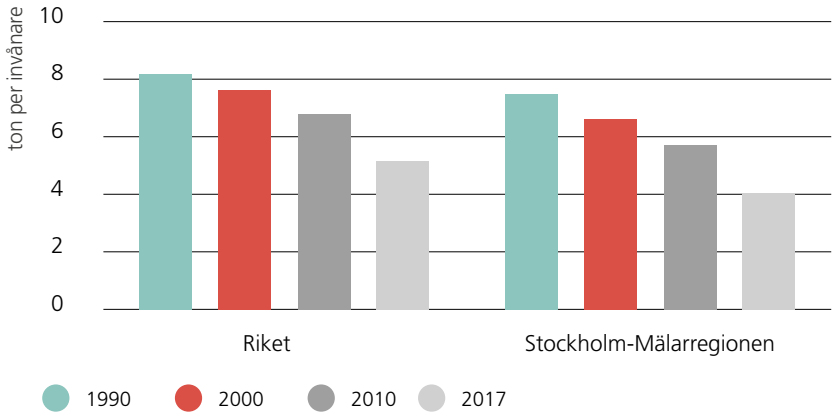
Källa: SCB, bearbetning av Åf.

Infrastrukturen i Stockholm-Mälarregionen är idag delvis mycket ansträngd, med påtagliga kapacitetsproblemen och trängseleffekter inom regionen, framför allt i dess centrala delar men också i andra orter och stråk. På vägsidan är det inre primära vägnätet i Stockholms län högt utnyttjat och efterfrågan på delar av vägnätet överstiger den tillgängliga kapaciteten i högtrafik. Brister i järnvägssystemets kapacitet och kvalitet finns i hela regionen och är begränsande för såväl person- som godstrafiken. Med ett störningskänsligt system som inte uppfattas pålitligt kommer attraktiviteten för befintliga och nya resenärer att utebli och framkomligheten/tillförlitligheten i godstransporter att påverkas. Det finns omfattande behov av såväl ökat underhåll och effektivare användning som nya investeringarna för att klara trafikökningen och en omställning mot hållbara transporter.

3.2.3 Regionens klimatpåverkan

Utsläppen av växthusgaser har minskat avsevärt de senaste decennierna, i synnerhet räknat per invånare (figur 6), men behöver fortsätta minska för att klara målet att helt eliminera nettoutsläppen av växthusgaser till atmosfären senast år 2045. Transporterna står i Stockholm-Mälarregionen för drygt 30 procent av utsläppen, varav personbilar för två tredjedelar.[12]

Figur 6. Utsläpp av växthusgaser, ton per invånare och år.



Källa: Nationella emissionsdatabasen - RUS

För att nå klimatmålen krävs åtgärder inom teknik, lagstiftning och planering, men också ändrade resvanor och ett transportsnålt samhälle. Elektrifieringen av transportsektorn bedöms ha stor betydelse och potential. Det behövs även en omfattande övergång från bil till kollektivtrafik, gång och cykel. Därtill samlokalisering av bostäder, arbetsplatser, handel, service etc., vilket minskar transportbehovet. I detta har kommunernas fysiska planering en nyckelroll.

En viktig del i att nå denna förändring är att skapa möjligheter för attraktiva kollektiva resor (se avsnitt 3.4). Det förutsätter både åtgärder i infrastrukturen och i trafikeringen, likväl som en bebyggelseplanering inriktad på bra kollektivtrafiklägen och effektiva godstransporter. Inom godstransporter krävs en större andel gods på sjö och järnväg samt en övergång till fossilfria drivmedel (se avsnitt 3.5).

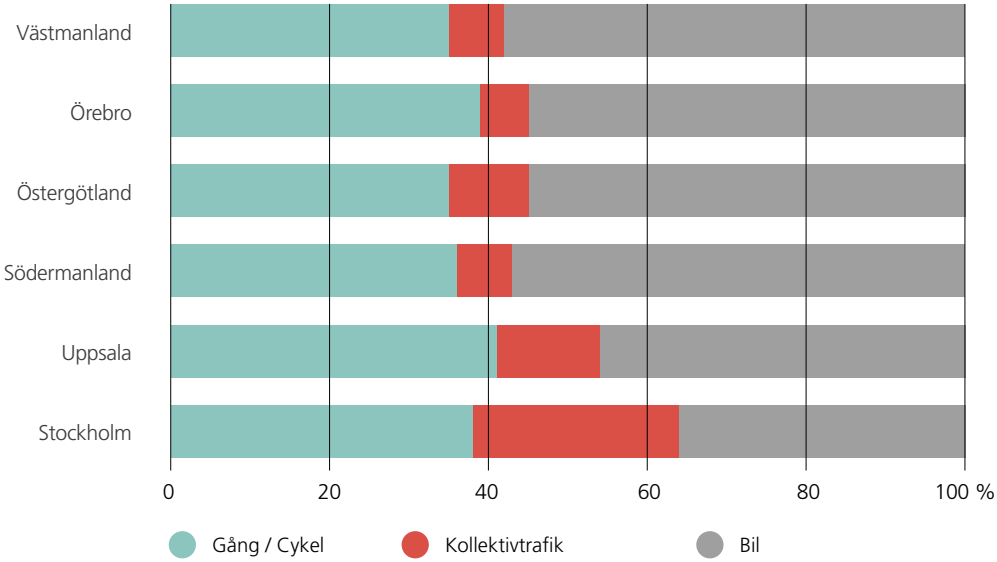
Bosättningsorten påverkar resmönstren i hög grad. Skillnaderna är framför allt stora mellan boende i Stockholmsområdet och boende i övriga delar av regionen. Stockholmarna, med tillgång till landets bästa kollektivtrafik, reser mer med kollektiva färdmedel och har bil och körkort i lägre grad än övriga regioninvånare. Till detta bidrar även att det främst är i de större städerna som kollektivtrafiken kan matcha bilen vad gäller restider och flexibilitet.

För att nå klimatmålen krävs åtgärder inom teknik, lagstiftning och planering, men också ändrade resvanor och ett transportsnålt samhälle.

[12] Källa: Nationella emissionsdatabasen - RUS

Valet mellan bil eller kollektivtrafik påverkas även av i vilken grad styrmedel som parkeringsavgifter, drivmedels- och trängselskatter etc. används för att begränsa biltrafiken och dess utsläpp. Vid en omfattande användning av sådana styrmedel ger en koncentration av befolkning och sysselsättning till de större städerna samt i övrigt goda kollektivtrafiklägen bättre möjligheter att bibehålla rörlighet genom överflyttning av trafik till kollektivtrafik.[13]

Figur 7. Färdemedelsandelar, nuläge.



Källa: ÖMS 2050, Stockholms läns landsting, Tillväxt och regionplaneförvaltningen 2018:01

Det finns stora utmaningar kopplade till flygtransporternas utsläpp av växthusgaser. Även om flyget genom teknikutveckling har effektiviserats och minskat utsläppen per flygkilometer spås de totala utsläppen öka till följd av en ökad trafikmängd. Klimatfärdplanen för fossilfritt flyg pekar här ut ett antal nödvändiga åtgärder, däribland storskalig produktion av fossilfritt flygbränsle, elflyg med mera.[14] En stor del, mer än hälften, av de flygplatsanknutna utsläppen relaterar dock till anslutande marktransporterna bland passagerare och anställda.[15] En fråga som knyter nära an till den storregionala tillgängligheten till flygplatsen, resenärernas färdmedelsval och möjligheterna att öka kollektivtrafikens andel av det totala resandet.

[13] ÖMS 2050, Stockholms läns landsting, Tillväxt och regionplaneförvaltningen 2018:01
[14] Färdplan för fossilfri konkurrenskraft, Flygbranschen 2018
[15] Miljörapport Stockholm Arlanda Airport, Swedavia 2017

3.3 Internationell tillgänglighet

Stockholm-Mälarregionen påverkas i hög grad av och är nära sammanlänkad med andra länder och regioner. Den internationella handeln och det internationella resandet ökar kontinuerligt och förutsätter väl fungerande transporter. Regionen hanterar över 33 miljoner internationella resenärer per år. Omkring två tredjedelar av samtliga utlandsresor till/från Sverige går till/från eller via Stockholm-Mälarregionen.[16] Även godstransporterna präglas av ett stort och växande utbyte med omvärlden. Stockholm-Mälarregionen står för ca 15 procent av den totala godsmängden och 30 procent av godsvärdet i Sveriges utrikeshandel.[17]

Internationell tillgänglighet är en central faktor i upprätthållandet av Stockholm-Mälarregionens och Sveriges internationella konkurrenskraft och framstående position inom många områden, inte minst för att kunna attrahera och behålla huvudkontor och för besöksnäringen. Koncentrationen av beslutsfunktioner, internationella flygförbindelser, högspecialiserade funktioner och stora evenemang till huvudstadsregionen understryker därtill betydelsen av hög nationell tillgänglighet till denna.

Hög nationell och internationell tillgänglighet förutsätter att infrastrukturutvecklingen på nationell nivå samspelar med de storregionala förutsättningarna och ambitionen i Stockholm-Mälarregionen. Stockholm-Mälarregionens transportinfrastruktur kan inte ses som ett avgränsat system, utan måste sättas i sitt nationella och internationella sammanhang.

De nationella tågsystemen har en viktig funktion även i ett storregionalt perspektiv. Den fortsatta utbyggnaden av stambanorna, t ex Ostlänken, får stor betydelse för tillväxten i regionen. För att de nya stambanorna inte ska skapa sämre tillgänglighet för delar av Stockholm-Mälarregionen måste anslutande trafik och infrastruktur förbättras.

Det behöver finnas smidiga övergångar mellan flyg, fjärr-/snabbtåg, regiontåg samt övrig lokal kollektivtrafik. Därtill tillräcklig kapacitet för att öka järnvägens konkurrenskraft, för transittrafik samt för att underlätta utvecklandet av ett hållbart transportsystem. I detta ligger även en realisering av det transeuropeiska stomnätet (TEN-T) med anpassning till sjötransporterna såväl inom som utanför regionen, som har potential att avlasta landtransporterna till/från regionen.

Internationell tillgänglighet är en central faktor i upprätthållandet av Stockholm-Mälarregionens och Sveriges internationella konkurrenskraft.

[16] En Bättre Sits i Världen. Mälardalsrådet 2019

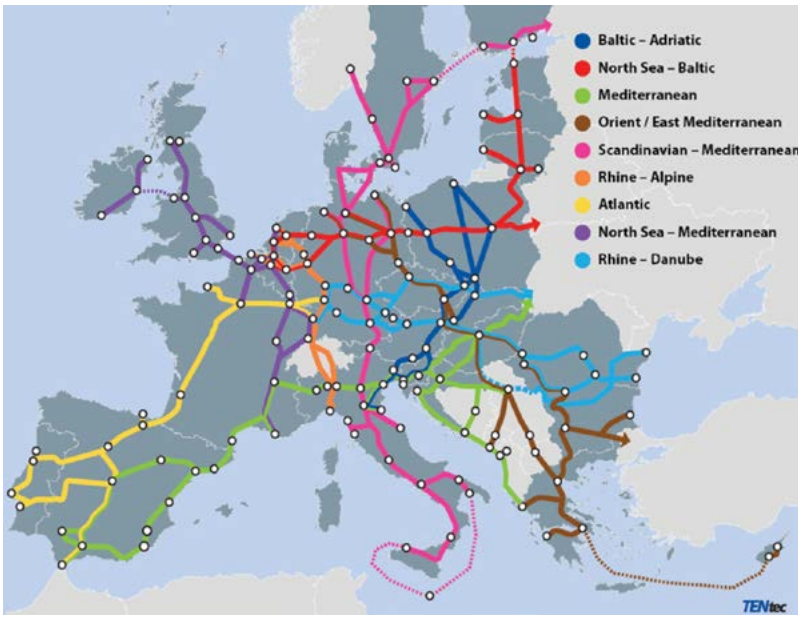
[17] Varuflödesundersökningen 2016. Trafikanalys 2016

3.3.1 Det transeuropeiska transportnätverket, TEN-T

Det transeuropeiska transportnätverket (TEN-T) omfattar alla transportslag och fastställer EU:s politiska åtagande om ett sammanhållet europeiskt transportsystem utan flaskhalsar, som möjliggör ett effektivt fungerande av EU:s inre marknad.[18]

Det transeuropeiska nätet består av ett övergripande nät, som ska färdigställas till 2050, och ett stomnät, som ska färdigställas till 2030. Därtill de högst prioriterade långdistansflödena i Europa, de så kallade stomnätskorridorerna. År 2023 ska EU-kommissionen presentera en översyn av TEN-T. Denna översyn har inletts av EU-kommissionen och ett förslag till ny förordning förväntas läggas fram under hösten 2021.[19]

Figur 8. Det europeiska stomnätet (TEN-T)



Källa: EU-kommissionen

CEF är ett finansieringsverktyg för det transeuropeiska transportnätet. För att kunna söka medfinansiering för en transportsträcka krävs det att sträckan är med i TEN-T och att den är identifierad i förordningen som styr finansierings verktyget. I CEF definieras även de nio högst prioriterade sträckorna i det europeiska transportnätet, de så kallade stomnätskorridorerna. I dagsläget täcks endast delar av Sverige in av en sådan korridor: Malmö-Oslo och Malmö-Stockholm/Örebro vilka ingår i stomnätskorridoren ScanMed.[20]

[18] En Bättre Sits i Världen. Mälardalsrådet 2019
[19] Ibid
[20] Ibid

3.3.2 Arlandas nyckelroll

Arlanda har en särställning som landets primära flygplats för såväl inrikes- som utrikesflyg och är en nod i det transeuropeiska transportnätverkets stomnät (TEN-T). Det finns inget annat trafikslag som erbjuder de möjligheter som flyget gör när det gäller att tillgodose behovet av långväga affärs- och privatresor samt snabba godstransporter.

Arlanda har direktförbindelser till merparten av de största flygplatserna i Europa, men betydligt färre till övriga världsdelar. Genom effektiva anslutningar är tillgängligheten till Mellanöstern/Afrika och Nordamerika ändå relativt god medan tillgängligheten till Asien/Stillahavsområdet och framför allt Latinamerika är sämre. Konkurrensen är hård inte minst med Köpenhamn/Kastrup om de nordamerikanska förbindelserna och Helsingfors/Vanda om de asiatiska.[21]

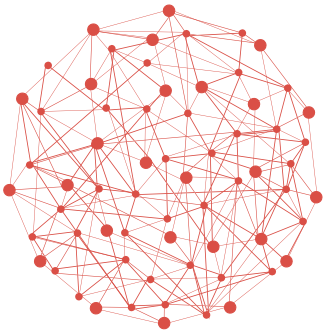
För att Arlanda ska kunna stärka sin position i konkurrens med övriga flygplatser i Skandinavien behöver attraktiviteten ses ur två starkt sammankopplade perspektiv, resenärens och trafikerande flygbolags. För resenären är det vilka destinationer som kan nås från flygplatsen på ett snabbt, prisvärt och smidigt sätt, men även resan till flygplatsen, som är viktig. För flygbolagen är marknadsunderlaget, flygplatskapaciteten och trafikeringsvillkoren grundläggande. Då merparten av flyggodset går i buken på persontrafikplan är flygfrakten också en viktig del av linjernas lönsamhet.

För att Arlanda ska kunna stärka sin position i konkurrens med övriga flygplatser i Skandinavien behöver attraktiviteten ses ur två starkt sammankopplade perspektiv, resenärens och trafikerande flygbolags.

Figur 9. Direktförbindelser till/från Arlanda.

Källa: Swedavia

[21] Stockholmsregionens internationella relationer och utbyte. Stockholms läns landsting, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, 2016



Under år 2018 hade Arlanda 26,8 miljoner passagerare, varav ca 20 procent så kallade transitpassagerare, resenärer som inte lämnar flygplatsområdet med marktransporter. Det innebär att i genomsnitt 60 000 flygresenärer reser till eller från Arlanda med marktransporter varje dag. Ungefär hälften av alla anslutningsresor till flygplatsen sker med bil och hälften med kollektivtrafik.[22] Denna fördelning gäller även arbetsresorna för de ca 18 000 personer som arbetar på flygplatsen.[23]

Vägsystemet till Arlanda är idag hårt belastat och belastas än mer av den förväntade dubbleringen av antalet resande till/från flygplatsen samt Airport City Arlandas planer om mer än en dubblering av antalet arbetstillfällen i flygplatsområdet.

En avlastning av vägsystemet – framförallt E4 – genom trafikstyrning, ekonomiska styrmedel och överflyttning till kollektivtrafik med buss och på järnväg är avgörande för att på längre sikt hantera tillgängligheten till Arlanda. För att klara en överflyttning behöver järnvägssystemet utvecklas både avseende infrastruktur och trafik, men påverkas av avtalet för Arlandabanan. En utvecklad trafikering med pendeltåg och möjligheten att utnyttja tillgänglig kapacitet i regionaltågen mellan Stockholm C och Arlanda är åtgärder där avtalet ger begränsningar.[24]

Vid sidan av Arlandas särställning i den storregionala strukturen och som viktig målpunkt för både arbetspendling och resande, finns ytterligare sju flygplatser i Stockholm-Mälarregionen som bedriver linjefart och/eller chartertrafik. Flygplatserna har lite olika karaktär och funktion, vilket bidrar till en större flexibilitet och redundans i flygplatssystemet som helhet.

3.3.3 Östersjötrafiken

Med mer än 12 miljoner resande årligen samt omfattande godsflöden via hamnarna i Stockholm-Mälarregionen (se avsnitt 3.5.1) har Östersjötrafiken en särskild betydelse för regionens och landets förbindelser i Östersjöområdet. Därtill går en stor andel mer långväga gods till/från regionen med sjötrafik, inte minst containergods.[25]

Stockholm-Mälarregionen har internationella färjeförbindelser med Finland, Baltikum och Polen. Trafiken bedrivs till stor del med kombination av kryssning, reguljär passagerartrafik och godstransporter och går från hamnarna i Stockholm, Nynäshamn, Kapellskär och Grisslehamn, samtliga i Stockholms län. Reguljär trafik finns till Åbo, Nådendal, Helsingfors och Åland i Finland, Tallinn och Paldiski i Estland, Riga och Ventspils i Lettland samt Gdansk i Polen.

[22] Resvaneundersökning, Swedavia 2018
[23] Analys av kapacitet för väg- och spårinfrastruktur som ansluter till Arlanda, Trafikverket 2018:160
[24] Ibid
[25] En Bättre Sits i Världen. Mälardalsrådet 2019

Sjöfarten står för en betydligt större del av sina infrastrukturkostnader än övriga trafikslag. Via farledsavgifter, som rederierna betalar när de trafikerar svenska hamnar, bekostas underhåll, muddring, isbrytning av farleder och dessutom myndighetskostnaderna för Sjöfartsverket. År 2018 infördes en helt ny modell för uttaget av farledsavgifter vilket för många rederier innebär höjda farledsavgifter. De nya farledsavgifterna bedöms slå särskilt hårt mot den internationella kryssnings- och färjetrafiken samt försvårar överflyttning av gods från väg till sjöfart.[26]

3.4 Kollektivtrafik

En väl fungerande och utbyggd kollektivtrafik i Stockholm-Mälarregionen är en förutsättning för att öka tillgängligheten, minska trängseln och nå klimatmålen. Men, det finns även andra skäl till att allt fler behöver välja kollektiva färdmedel framför bilen.

Regionförstoringen har under senare år i första hand skett genom att fler människor pendlar. Bilen har tidigare varit det vanligaste färdmedlet. Men på senare år har intressent för att pendla med kollektiva färdmedel, främst tåg, ökat. En utvecklad kollektivtrafik skapar även bättre förutsättningar för bostäder och urban utveckling i nya områden, en effektivare användning av infrastrukturen samt förutsättningar för ett mer jämlikt och jämställt resande.[27]

Att pendla med kollektiva färdmedel innebär även möjlighet till arbete ombord. Men, resenärer behöver känna trygghet i att tåget eller bussen kommer att fortsätta gå vid givna tider och med givna restider. Nya tidtabeller skapas varje år för regionaltågen och ingen avgång är garanterad att finnas kvar nästkommande år, vilket innebär att människor inte kan planera för ett långsiktigt pendlande. Fastställda tidtabeller för en längre tidsperiod för regionaltåg är en förutsättning för att människor ska kunna pendla till skola och arbete och samtidigt kunna kombinera arbete med familjeliv.

Regionen har på senare år satsat miljardbelopp på snabbare fordon och fler avgångar, vilket har inneburit kortare restider och större valmöjligheter. Dessa måste bibehållas för att pendlandet inom regionen fortsätter. Det är därför viktigt att kapacitet tilldelas pendel- och regionaltåg på attraktiva avgångstider för pendlare. Pendel- och regionaltåg bör även få kapacitet för att kunna gå på kortast möjliga tid även vid störningar. Trafikverkets nya konstruktionsregler och prioriteringskriterier kan utgöra ett hinder för regelbunden och långsiktig storregional kollektivtrafik och påverka möjligheten till robust arbetspendling med storregional kollektivtrafik i Stockholm-Mälarregionen.

En väl fungerande och utbyggd kollektivtrafik i Stockholm-Mälarregionen är en förutsättning för att öka tillgängligheten, minska trängseln och nå klimatmålen.

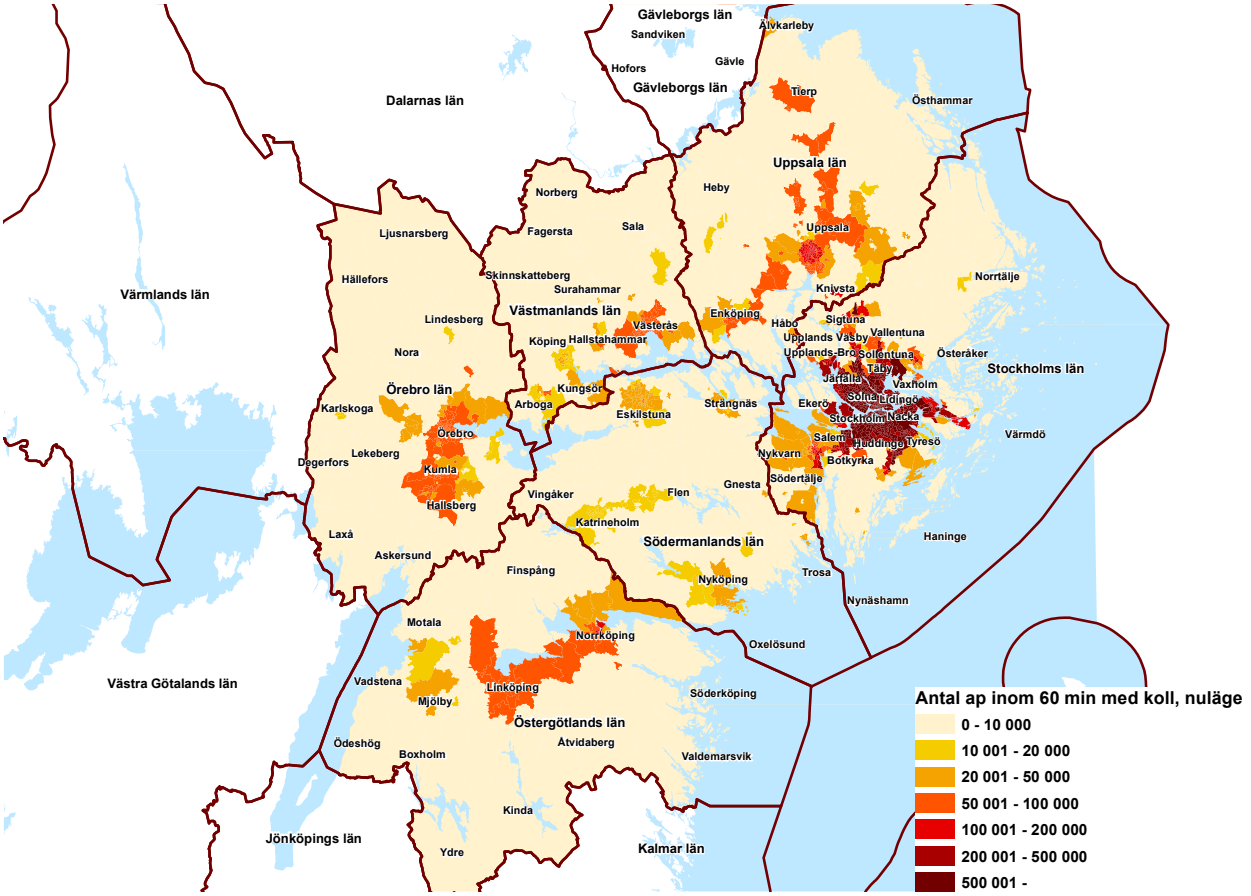
[26] Svensk sjöfarts internationella konkurrenssituation, Trafikanalys, rapport 2018:12

[27] Flerkärnighet och funktionella samband i östra Mellansverige. Mälardalsrådet 2015

Kvalitet, förutsebarhet och långsiktighet är därför nödvändiga faktorer i kollektivtrafikutbudet och påverkar människors val av bostad, skola och arbete. De regionala tågsystemen måste därför få betydligt högre prioritet i fördelningen av kapacitet i järnvägssystemet.

Punktvis finns i dagsläget god tillgänglighet till arbetsmarknaden med kollektivtrafik kring järnvägsstationer och hållplatser, medan tillgängligheten utanför de stora kollektivtrafikstråken är betydligt sämre och bilberoendet större (figur 10). Arbetsplatstillgängligheten korrelerar i hög grad med tillgängligheten till andra samhällsfunktioner, t ex sjukhus, högre utbildning, handel, kultur och nöjen, som således till stor del följer samma mönster.

Figur 10. Tillgänglighet till arbetsplatser med kollektivtrafik.



Källa: WSP:s underlagsarbete till Samrådshandling för ÖMS 2050, Stockholms läns landsting Tillväxt- och regionplaneförvaltningen. Den kommersiella regionala trafiken ingår i trafikanalyserna, dock inte fjärrtrafik och Arlanda Express.

Tillgängligheten och resandet med kollektivtrafik har ökat under det senaste decenniet – såväl det sammanlagda antalet resor som antalet resor per invånare – framför allt genom den successivt utbyggda spårtrafiken.[28] En stor del av pendlingen i Stockholm-Mälarregionen sker med kollektivtrafik på spår, framför allt i Stockholms län samt

[28] Lokal och regional kollektivtrafik 2014. Trafikanalys 2015:20

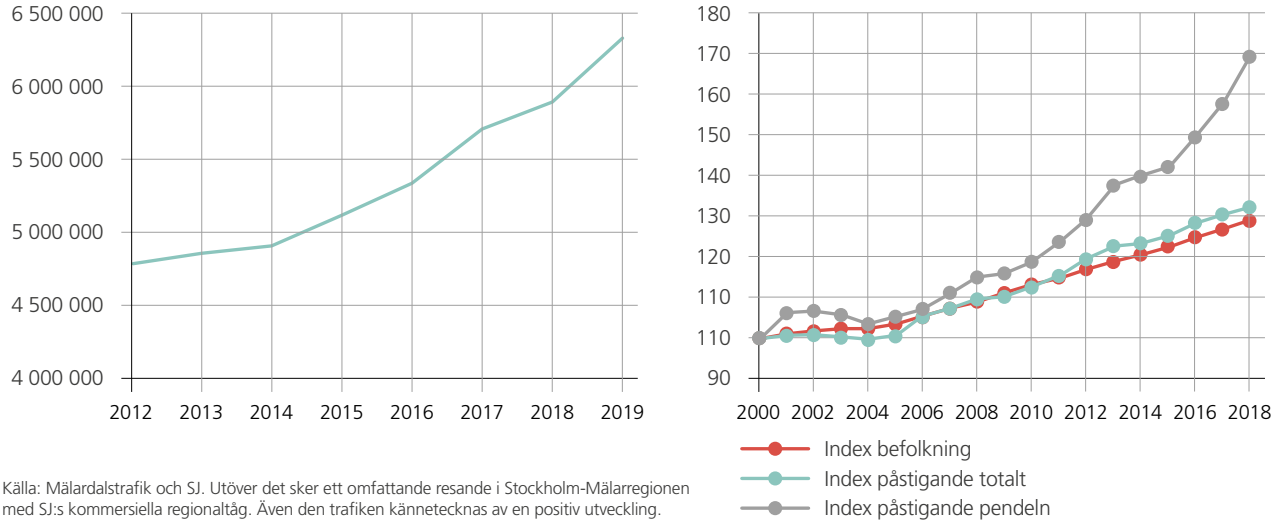
i de radiella stråken in mot huvudstaden, men i flera kommuner är pendlarna hänvisade till busstrafik. Däremot används ofta bilen för resor längre ut i regionen, för resor över länsgräns och för fritids- och serviceresor.

Kollektivtrafiken måste finnas nära för att vara ett attraktivt alternativ till bilen. Generellt är det dubbelt så många som nyttjar kollektivtrafiken vid en stationsnära bostad eller arbetsplats. Stora resmål som högskolor, sjukhus, köpcentra och stora arbetsplatser bör därför lokaliseras nära kollektivtrafikens knutpunkter. Även resmål som förskolor, skolor, dagligvarubutiker, och idrottsanläggningar bör lokaliseras i kollektivtrafiknära lägen.[29] I detta har kommunerna ett stort ansvar, genom sin fysiska planering.

Då regionen växer snabbt är det viktigt att kollektivtrafiken kan hantera ett ökat resande, där pendlingen både inom och mellan länen förväntas öka kraftigt. Här bör noteras att utvecklingen inom järnvägstransporter under lång tid varit ökande och starkast har utvecklingen varit för persontrafiken, vilket inneburit större ansträngningar och krav på infrastrukturen.

Sedan början av 1990-talet har resandet med tåg fördubblats. Ökningen har framför allt skett i den regionala kollektivtrafiken, men till del även i den interregionala persontrafiken – en utveckling som förväntas fortsätta. Resandet med regionaltåg i Stockholm-Mälarregionen har ökat kraftigt de senaste åren och kan ses som ett första resultat av genomförda utbudsförbättringar i kombination med införandet av Movingo, en ny biljett för pendlare. Utvecklingen förväntas fortsätta, bland annat genom trafiksättning av nya moderna regionaltåg samt ytterligare utbudsförbättringar inom ramen för Mälardalstrafiks Etapp 2.

Figur 11. Resandeutveckling i den av Mälardalstrafik upphandlade regionaltågstrafiken (vänster) samt resandeutveckling med SL:s pendeltåg (höger).



Källa: Mälardalstrafik och SJ. Utöver det sker ett omfattande resande i Stockholm-Mälarregionen med SJ:s kommersiella regionaltåg. Även den trafiken kännetecknas av en positiv utveckling.

[29] Rufs 2050, Stockholms läns landsting, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen 2018

Den underliggande befolkningstillväxten samt en ökad miljömedvetenhet är andra mer generella faktorer som även framöver kommer att påverka resandeutvecklingen positivt. Detta förstärker behovet av att statens investeringar får en större andel för denna trafik.[30] Den storregionala kollektivtrafikens möjlighet till fortsatt utveckling är helt beroende av att såväl beslutade objekt i nationell plan som utpekade objekt i systemanalysen genomförs.

Särskilt belastad är kollektivtrafiken i Stockholms län med 850 000 resenärer dagligen i systemet som helhet. Pendeltågssystemet har haft en mycket kraftig resandeökning och redan 2019 nåddes resandeprognosen för 2030 med 400 000 påstigande per dygn.[31] Pendeltågsresandet har ökat fortare än befolkningstillväxten vilket betyder att pendeltågen bidrar till ökad kollektivtrafikandel i enlighet med regionens målsättning. Det påkallar en tidigareläggning av planerade investeringar med ca 10 år men även en effektivare användning av spårinfrastrukturen genom samordning mellan pendel- och regionaltåg. En regionaltågsstation i Solna är en nyckelinvestering för att den strategin ska möjliggöras.

Bidragande orsaker till kraftigt ökat resande är, förutom ovan nämnda, också tilltagande framkomlighetsproblem för biltrafiken och en förtätning i stationsnära lägen, men även utbudsförbättringar i pendeltågstrafiken. Länets starka befolkningstillväxt förväntas fortsätta med ökad trängsel och också ökade godsflöden.

Det största bristerna i sittplatskapacitet prognosticeras för relationerna mot Stockholm från Uppsala, Västerås och Eskilstuna (figur 12), här återfinns de mest omfattande flödena i den storregionala trafiken.[32] Kraftigt ökade godsflöden bland annat i västra delen av regionen i kombination med allt fler interregionala tåg på Västra- och Södra stambanan begränsar redan idag möjligheterna till utvecklad storregional tågtrafik och medför även här ett behov av kapacitetsförstärkningar.

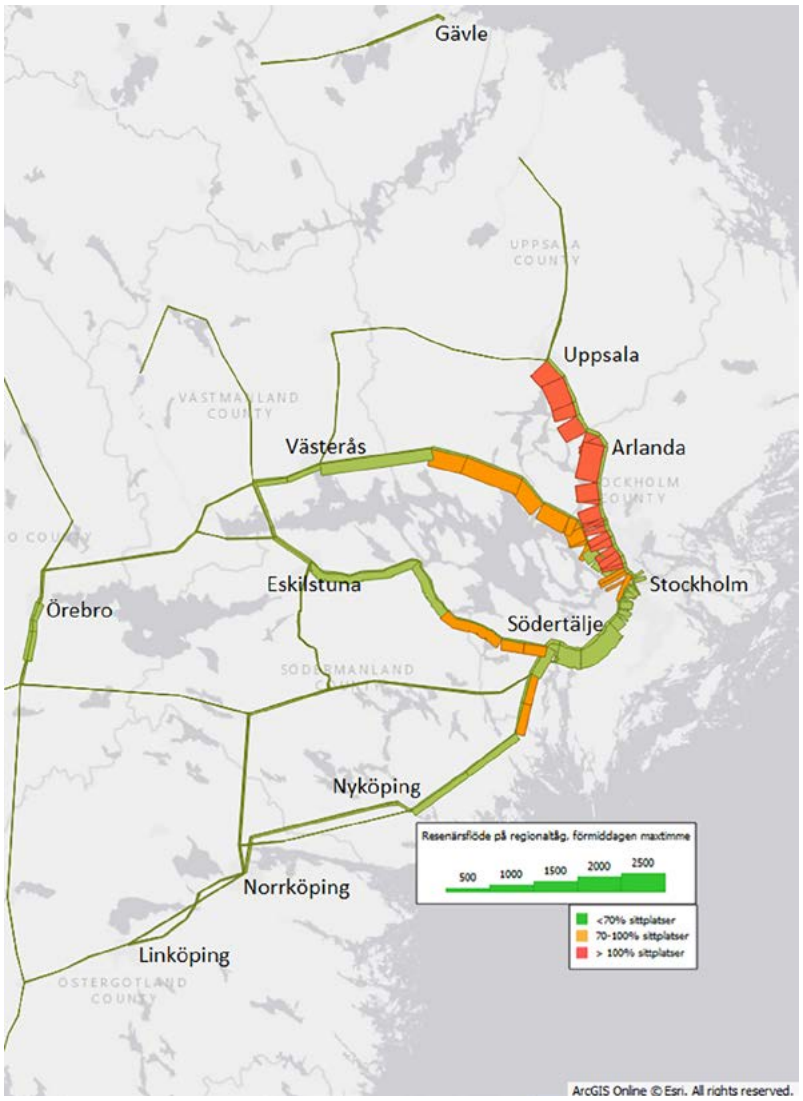
För en mer effektiv användning av spårinfrastrukturen planerar regionerna för en ökad samordning mellan storregional trafik och pendeltågstrafik inom Stockholms län. Samtidigt ser regionen att också staten, genom Trafikverket, kan bidra till ett mer effektivt utnyttjande av spårinfrastrukturen genom ett ökat inslag av styrning i tilldelningsprocessen – helt i linje med EU:s lagstiftning.

[30] Ett transportsystem i Östra Mellansverige som uppfyller de långsiktiga målen – Kunskapsunderlag till En bättre sits, Trivector Traffic, Rapport 2014:113

[31] Källa: Trafikverket och Region Stockholm (ÅVS Pendeltågssystemet)

[32] Storregional kollektivtrafik i Stockholm-Mälarregionen. Underlagsrapport från En Bättre Sits temagrupp Storregional kollektivtrafik. Mälardalsrådet 2020

Figur 12. Brister i sittplatskapacitet för regionaltågen 2050 med beslutade åtgärder och nya tåg.



Källa: Storregional kollektivtrafik i Stockholm-Mälarregionen. Underlagsrapport från En Bättre Sits temagrupp Storregional kollektivtrafik. Mälardalsrådet 2020. Den kommersiella regionala trafiken ingår i trafikanalyserna, dock inte fjärrtrafik och Arlanda Express. Notera att kapacitetsbrister/framkomlighetsproblem i stråk med blandad trafik (regional, fjärr, gods) kan vara underskattade i modellen.

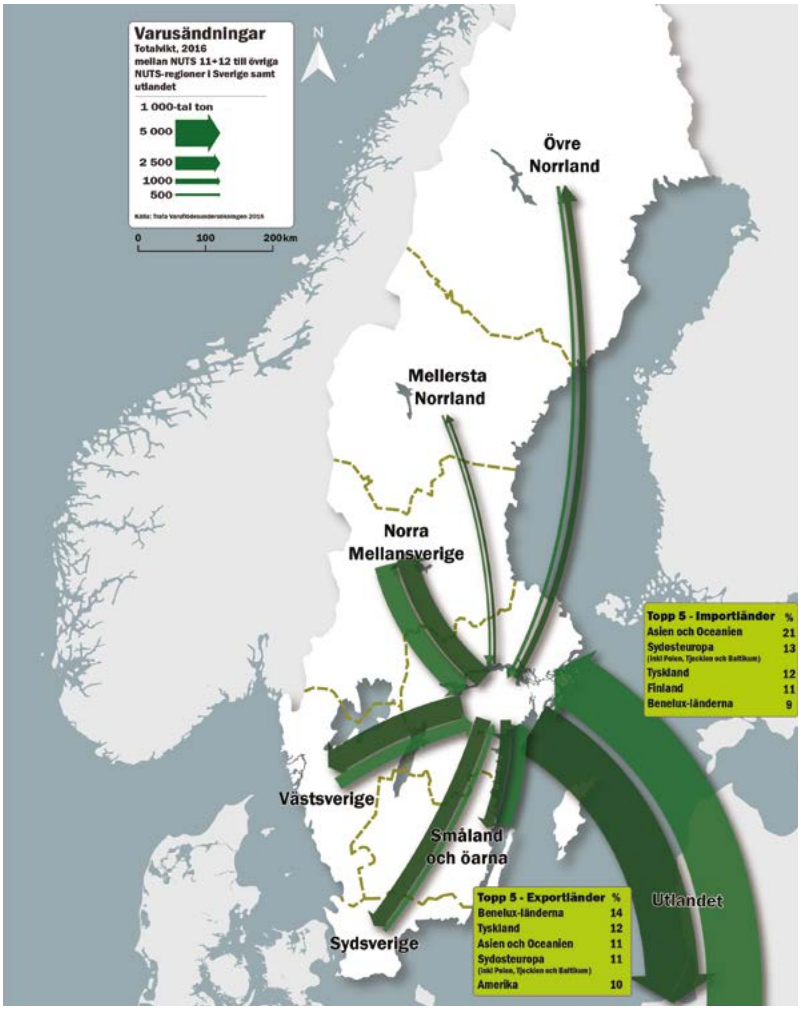
Särskilt belastad är kollektivtrafiken i Stockholms län med 850 000 resenärer dagligen i systemet som helhet.

3.5 Gods[33]

Stockholm-Mälarregionen är Sveriges största konsumentmarknad, har en omfattande varuproduktion och stora transitflöden av gods. Varutransporterna har ökat under de senaste decennierna, framför allt de långväga lastbilstransporterna och utrikes sjötransporter. I takt med att regionen växer och det internationella utbytet vidgas så ökar även behovet av godstransporter.

Godstransporterna i Stockholm-Mälarregionen präglas dels av ett stort och växande utbyte med omvärlden, dels av omfattande flöden inom regionen. Södra Sverige och norra Europa dominerar godsflödena till/från omvärlden. Även Asien står för en stor och växande del av handeln och så mycket som en femtedel av den importerade godsmängden. Amerika, främst USA, är därtill betydelsefull för exporten.

Figur 13. Godsflöden till/från Stockholm-Mälarregionen.



Källa: Varuflödesundersökningen 2016, Trafikanalys. Bearbetning av Åf/Infraplan

[33] Baseras, om inte annat anges, på Storregional godsstrategi för Stockholm-Mälarregionen. Delrapport om mål, nuläge och utmaningar. Mälardalsrådet 2018

Godstransporterna i Stockholm-Mälarregionen har successivt genomgått en strukturförändring. En del tung industri har flyttat ut från regionen, medan inflödet av livsmedel och konsumtionsvaror ökat till följd av en växande befolkning. Transporter av högförädlat gods har också ökat, liksom behovet av snabba expressgodssändningar till följd av tjänstesektorns och e-handelns tillväxt. Därtill har avfalls- och återvinningstransporter, t.ex. av returpapper och skrot, ökat. Transporter av konsumtionsvaror och högförädlat gods dominerar i Stockholms län, medan det i övriga Mälarregionen finns relativt omfattande transporter av råvaror och industriprodukter.

I likhet med andra storstadsområden är Stockholm-Mälarregionen till sin karaktär ett konsumtionsområde. De inkommande godsflödena står för nästan 40 procent av den transporterade godsmängden, medan utgående gods står för en fjärdedel. De inomregionala flödena står för omkring en femtedel, medan gods som bara passerar regionen, så kallad transit, står för en dryg tiondel.

Godsflöden som har både start- och målpunkt i regionen sker nästan uteslutande med vägtransporter. Vägtransporter är också dominerande för inrikes godstransporter till och från Stockholm-Mälarregionen. Järnvägen används mest för ankommande gods från Syd- och Västsverige samt Övre Norrland. För utrikes gods är sjötransporter volymmässigt dominerande, men går även med järnväg och på väg till och från kontinenten. Flygfrakten, som i huvudsak går via Arlanda men till viss del även Örebro, är volymmässigt liten, men värdemässigt stor och har på senare år ökat till följd av en snabbt växande e-handel. Arlanda hanterar nära 60 procent av all flygfrakt i landet.

De mest trafikerade vägarna för tunga godstransporter är de stora europavägarna E4, E18, E20, liksom riksvägarna 50, 51, 55, 56, 68, 70 och 73. Det huvudsakliga stråket för järnvägstransporter i regionen går längs Godsstråket genom Bergslagen och Norra stambanan. Västra och Södra stambanan är också viktiga stråk, och rangerbangården i Hallsberg är viktig som nod. Bland hamnarna dominerar Gävle, Stockholm, Kapellskär, Hargshamn, Nynäshamn, Södertälje, Oxelösund, Norrköping, Mälarhamnar (Västerås och Köping) samt Gotlands hamnar.

Drygt hälften (54 procent) av det totala transportarbetet sker på väg, följt av 27 procent till sjöss och 19 procent på järnväg. Då man istället ser till transportarbetet med avseende på värde, exklusive flyggods, sker en större andel på järnväg (38 procent), medan andelarna på väg och till sjöss är lägre (48 procent respektive 14 procent). Detta speglar att järnvägstransporter i större utsträckning används för transport av högvärdiga produkter.

De totala godsmängderna i regionen beräknas öka med

65 %

fram till 2040.

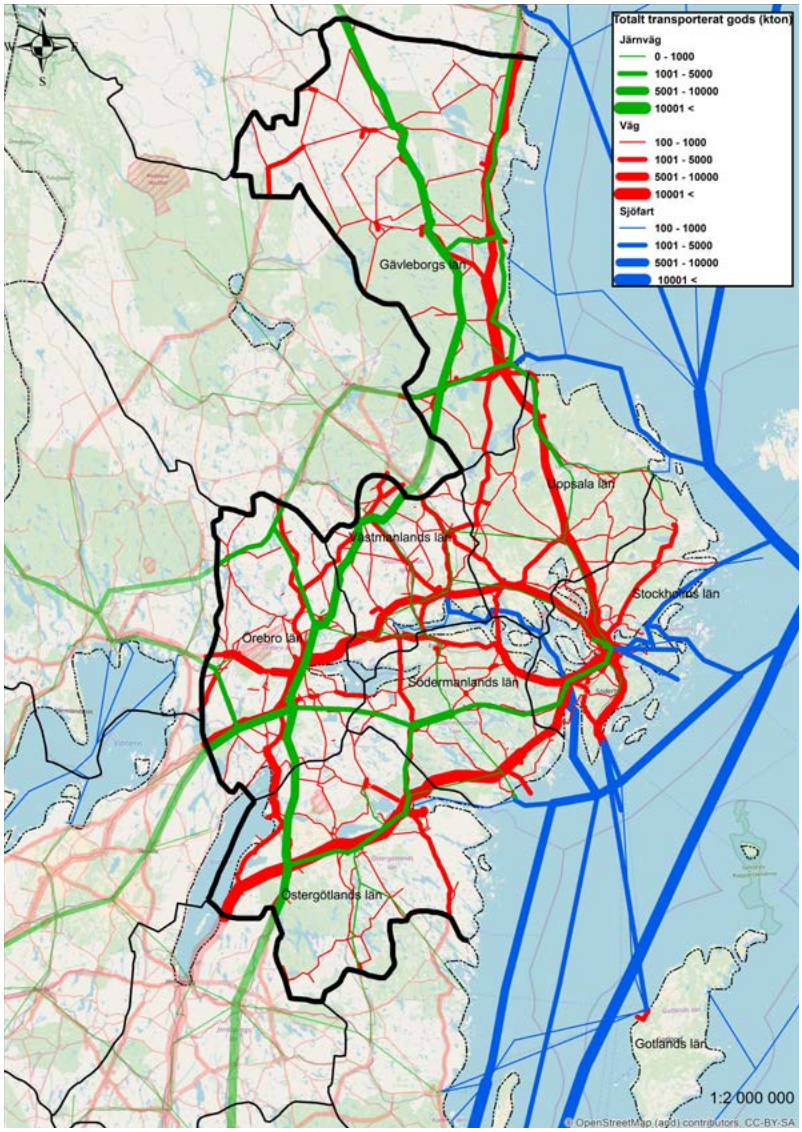
Tabell 1. Modellbaserade färdmedelsandelar (exklusive flyg) för Stockholm-Mälarregionen.

Transport-arbete	Andel vikt (tonkm)	Andel värde (SEK-km)
Väg	54 %	48 %
Järnväg	19 %	38 %
Sjö	27 %	14 %

Källa: Samgods, Swecos bearbetning

De totala godsmängderna (ton) i regionen beräknas fram till år 2040 öka med 65 procent. Om inget görs för att förändra tonnagefördelningen mellan trafikslagen förväntas ökningen framför allt ske på väg, i synnerhet Europavägarna, följt av sjöfart och minst på järnväg. Godstransporternas struktur förväntas till stor del likna dagens. Huvudanledningen till att den minsta ökningen sker på järnvägsnätet är järnvägssystemets begränsade kapacitet som dessutom ska räcka till både persontransporter och godstransporter. Samtidigt som det finns behov av kapacitet för fler godståg finns höga ambitioner för den storregionala kollektivtrafiken.

Figur 14. Godsflöden i Stockholm-Mälarregionen (rött=på väg, grönt=på järnväg, blått=till sjöss).



Källa: Samgods basår 2012, Swecos bearbetning

I närtid kommer en del större förändringar ske som ändrar förutsättningar och möjligheter för godstrafiken. En av dessa är den nya hamnen i Norvik, som till del avlastar centrala Stockholm. En ökad sjöfart har stor potential att ta en större del av de långväga transporterna till/från regionen. En ökad sjöfart i Mälaren och längs kusten har därtill stor potential att utveckla regionens godstransporter mot en högre hållbarhet. Detta innebär samtidigt att belastningen på vissa vägavsnitt i anslutning till hamnarna får en högre belastning.

På längre sikt kan de godstransporter som i nuläget åker längs E4 genom centrala Stockholm i betydande grad förväntas använda Förbifart Stockholm. Den ökade kapaciteten som Ostlänken medför kommer därtill att innebära att spårkapacitet frigörs på Södra och Västra stambanan för godstransporter till/från Stockholm-Mälarregionen och för storregional persontrafik. En utbyggnad av Ostkustbanan till fyra spår hela vägen Stockholm-Uppsala ökar också möjligheterna för godstrafik till/från regionen. Med utbyggnaden av Gävle hamn, kombiterminalen i Rosersberg och Norrköpings hamn kan flödena på Ostkustbanan respektive Södra stambanan förväntas öka.

3.5.1 Hamnarnas nyckelroller

Hamnarna har stor betydelse, framförallt för långväga (internationella) transporter och bulktransporter samt för Gotlands varuförsörjning. Färjeförbindelserna är också viktiga för den växande handeln i Östersjöregionen. Exempelvis transporteras över 80 procent av den icke bulkrelaterade frakten mellan Sverige och Finland/Baltikum av passagerarfartygen. I detta ingår även en stor mängd transittrafik på båda sidor.[34]

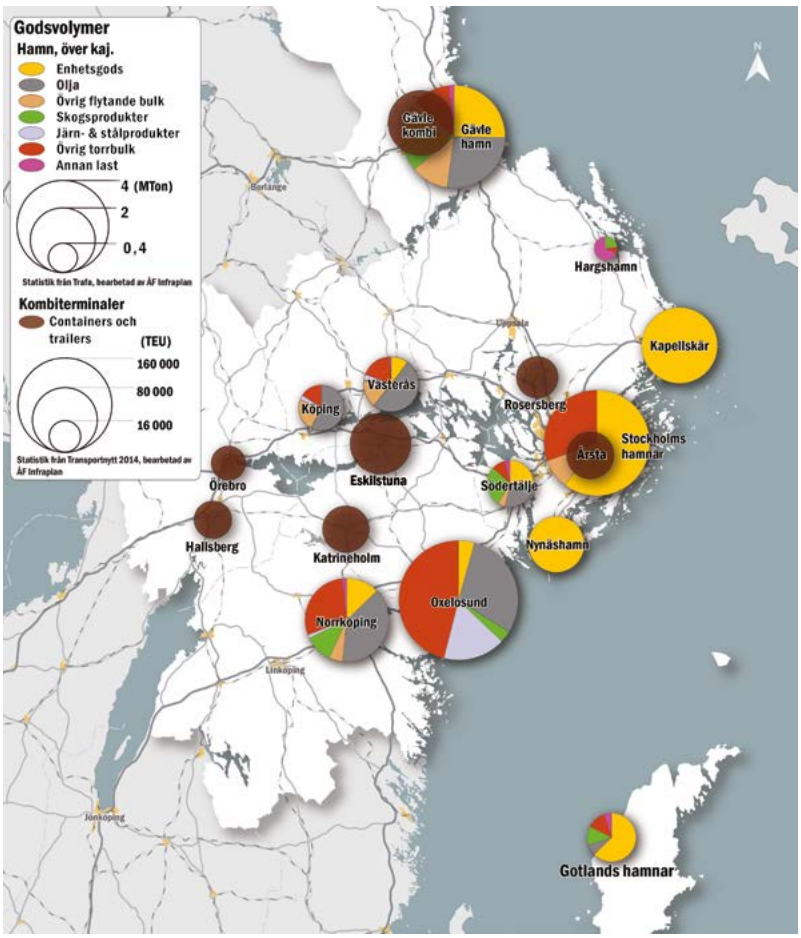
Göteborgs hamn, men också Skånes hamnar och Öresundsbron, har idag stora flöden som ska till/från Stockholm-Mälarregionen. Nära 20 procent av inkommande och 25 procent av utgående flöden till/från Stockholm-Mälarregionen går via dessa in-/utförselpunkter. Dessa transporter innebär en stor belastning på en redan hårt ansträngd landinfrastruktur och kan i högre grad gå direkt till Stockholm-Mälarregionens hamnar.

Hamnarna erbjuder omlastning av gods mellan sjö och väg samt i många fall även järnväg. Inom regionen finns även kombiterminaler för omlastning mellan bil och järnväg, eller bil-bil. Såväl hamnarna som torrhamnarna är strategiska och viktiga för varuförsörjning och i anslutning till dessa finns ofta större logistikcentra och lastbilsterminaler lokaliserade för omlastning, lagerhållning och distribution.

Hamnarna har stor betydelse, framförallt för långväga (internationella) transporter och bulktransporter samt för Gotlands varuförsörjning.

[34] Kampen om kajerna. En rapport om sjöfarten i Stockholm. Stockholms handelskammare 2017:01

Figur 15. Större allmänna godsnoder i Stockholm-Mälarregionen 2016.



Källa: Trafikanalys och Transportnytt, bearbetning av Åf Infraplan

I takt med Stockholms expansion har dessa funktioner kommit att lokaliseras allt längre ut i regionen. Detta till följd av en ökad markbrist och stigande markpriser i mer centrala lägen samt en kontinuerlig storleksrationalisering, där distributionscentraler försörjer ett allt större omland. De storregionala distributionsnätverken ställer särskilda krav på väg- och järnvägsinfrastrukturen och det finns ett stort behov av att storregionalt samordna olika godsflöden, så att mer kostnadseffektiva och miljövänliga logistikprocesser kan utvecklas. Nya terminallokaliseringar sker till stor del nära nodstäderna Norrköping, Örebro, Västerås och Eskilstuna. Här finns närhet till stråk för godstransporter mellan norra och södra Sverige och bra infrastrukturkopplingar mellan olika trafikslag.[35]

Sjöfarten har under senare år uppmärksammats som ett trafikslag utan kapacitetsbrister och med klara miljöfördelar. Östersjöhamnarna från Norrköping till Gävle utvecklas successivt och den nya hamnen i

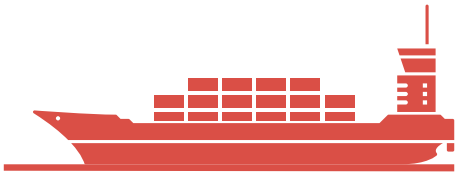
[35] Utredningar inom En Bättre Sits 2014 - Del D Kartläggning av godsnoder, Ramböll 2014

Norvik har tillkommit. Ombyggnaden av Södertälje Sluss och åtgärder i Mälarfarleden samt i Mälarhamnarna kommer om några år göra det möjligt för större och säkrare fartyg att trafikera Mälaren. Det är angeläget att fortsätta utveckla såväl regionens hamnar, broar och farleder som anslutande landinfrastruktur för att möjliggöra en ökad andel gods, men också passagerartrafik, med sjöfart.

En betydligt större del av lågvärdigt och icke tidskritiskt gods bör kunna transporteras sjövägen, som i ett europeiskt perspektiv använts i begränsad utsträckning i förhållande till Sveriges kuststräcka. Med Mälaren som nav kan ökad regional distribution på vattenvägar ge bättre möjligheter för varuförsörjning med minskad klimatpåverkan. Med en utvecklad pråmtrafik som möjliggör sjötrafik även på kortare sträckor skulle detta även kunna omfatta mer tidskritiskt och värdefullt gods.

Andra viktiga åtgärder för att minska klimatutsläppen från godstransporter är att planera och optimera transporterna genom exempelvis ruttoptimering, ökad fyllnadsgrad, längre och tyngre fordon samt samordnade godstransporter.

Idag sker många godstransporter med lastbil där transport på andra trafikslag är möjlig och önskvärd från samhällets perspektiv. Utvecklingen pekar dock mot att framtida ökningar huvudsakligen kommer ske i vägtrafiken, om inget görs för att utveckling ska gå åt ett annat håll. Detta är i likhet med omställningen från bilism till kollektivtrafik en stor och viktig utmaning för regionen att hantera.



Med Mälaren som nav kan ökad regional distribution på vattenvägar ge bättre möjligheter för varuförsörjning med minskad klimatpåverkan.

4. Prioriterade funktioner

Transportsystemets grundläggande funktion är att tillhandahålla säker tillgänglighet och framkomlighet för person- och godstransporter, såväl lokalt och regionalt som nationellt och internationellt. Detta i princip oavsett årstid/väderförhållanden och även under perioder då pågående ny- och ombyggnadsprojekt utgör hinder. Dessutom uthålligt, med hänsyn till såväl miljö- och klimat som socioekonomiska faktorer. Målbilden är således komplex (se kap 2), vilket avspeglas i de storregionalt prioriterade funktionerna samt tillhörande strategier och åtgärder (kap 5).

För att uppnå målet om en flerkärnig och förstorad arbetsmarknad behövs generellt stärkta funktionella samband – integrering av bostads-, studie- och arbetsmarknaderna – i Stockholm-Mälarregionen. Att bättre knyta samman de större städerna, sinsemellan och med kringliggande orter och omland, ger förutsättningar för en starkare utveckling i regionen som helhet.

Stockholm-Mälarregionen är idag funktionellt enkärnig, där det finns ett ömsesidigt beroende mellan Stockholm alla nodstäder i kringliggande län. Tendensen och potentialen till stärkta storregionala samband är därutöver som störst mellan Linköping-Norrköping och Västerås-Eskilstuna. När det gäller industrier och godstransporter är bilden dock delvis en annan. I detta avseende är regionen mer polycentrisk och sambanden mer komplexa. Godstransportsystemet är därtill belastat med en stor mängd transittransporter.

Regionens ambitioner att öka tillgängligheten och integrationen i regionen behöver gå hand i hand med en ambition att eliminera klimatpåverkan, minska trängseln, åtgärda bostadsbristen och bidra till en god folkhälsa. Prioriteringarna behöver ligga mer på kapacitetsstarka färdmedel som kollektivtrafik på väg och spår i kombination med stärkta förutsättningar för cykel och gång, t ex genom sammanhängande regionala cykelvägnät av hög standard och en tät, funktionsblandad bebyggelsestruktur.

Även om fokus behöver vara på att utveckla dessa delar av transportsystemet så finns fortfarande behov av att utveckla tillgängligheten och framkomligheten i vägtransportsystemet för bil- och godstransporter. Trängsel, framför allt i Stockholms län, med kraftigt förlängda och varierande restider innebär problem för regionens transporter och att vägkapaciteten inte används effektivt.

För områden utanför de större stråken och i de glest befolkade regiondelarna är det svårt att utveckla konkurrenskraftiga alternativ till bilen, varför tillgängligheten i sådana områden även fortsättningsvis i hög grad skapas genom transporter på väg.

För att hålla samman regionen i en gemensam bostads-, studie och arbetsmarknad är det också angeläget att kapaciteten på vägar och spår över Saltsjö-Mälarsnittet i Stockholm är tillräcklig. Därtill att det finns väl fungerande förbindelser till, från och mellan Stockholms regionala stadskärnor. Samtidigt kan ytterligare behov förutses i den hårt ansträngda infrastrukturen i Stockholms län. Kapaciteten behöver utökas i de radiella stråken och restiderna kortas från regionens yttre delar. I tvärgående stråk behöver restiderna kortas och framkomligheten förbättras, framför allt för stombussarna. Dessutom behöver kapaciteten och attraktiviteten i bytespunkterna utvecklas.

Kapacitetsituationen på järnvägen är särskilt komplicerad då många trafikkoncept måste samsas på samma spår. I framtiden kan både pendeltåg, snabbpendeltåg, regionaltåg, intercitytåg, framtida höghastighetståg samt godståg behöva samutnyttja spårkapaciteten. Om kapaciteten inte räcker för att tillgodose alla dessa funktioner kommer en tydlig och långsiktig prioritering att behöva göras. Regionala tågsystem måste här få betydligt högre prioritet i fördelningen av kapaciteten i järnvägssystemet och med samma inriktning måste en fortsatt samordning av regional- och pendeltågstrafik ske för att optimera kapacitetsutnyttjandet i en ansträngd järnvägsanläggning.

Utifrån detta görs följande övergripande prioriteringar:

I första hand måste tillgängligheten i de storregionala stråken in mot Stockholm förbättras. Huvudstadens särskilda utmaningar med ett hårt belastat trafiksystem påverkar dock pendlings- och transportmöjligheterna i hela Mälarregionen. *Därför är även tillgängligheten i de centrala delarna av Stockholms län samt till/från Stockholms regionala stadskärnor högt prioriterat.*

Kopplat till detta bör varje län arbeta med att förbättra tillgängligheten från de mindre orterna och omgivande landsbygd till respektive nodstad eller regionala stadskärnor. En gemensam strategi och standard för stationer och trafikering tas fram med syfte att stärka sambandet mellan regionens nodstäder. Gemensam standard för stationer och stationsmiljöer, trafikering och principer för etablering av nya stationer och tågstopp är en förutsättning för fortsatt utveckling av det storregionala tågsystemet.

I första hand måste tillgänglighet-en i de storregionala stråken in mot Stockholm förbättras.

Prioirteringen förutsätter även:

- Återställd och utvecklad funktionalitet i befintliga stomnät, i första hand järnvägar och Europavägar.
- Koncentration av ny bebyggelse, både bostäder och verksamheter, till nodstäderna och de regionala stadskärnorna samt till orter och landsbygder med förutsättningar för en bra kollektivtrafik.
- Stationsnära planering och förbättrad tillgänglighet till strategiska bytespunkter mellan lokal och regional kollektivtrafik samt för anslutande trafikslag.
- Strategiska bytespunkter i Stockholm för byten mellan storregional och mer lokal kollektivtrafik, i enlighet med den regionala utvecklingsplaneringen i Stockholms län, Rufs 2050. Därtill väl fungerande tvärgående förbindelser mellan Stockholms regionala stadskärnor
- Reserverad infrastruktur genom särskilt utpekade tåglägen för regionaltåg vid de tider på dygnet då skol- och arbetspendling är som störst. I takt med att anspråken på järnvägen ökar behöver en starkarare styrning av järnvägens kapacitetsfördelning ske så att såväl pendel- och regionaltåg som snabbtåg och godståg kan få plats på järnvägen.

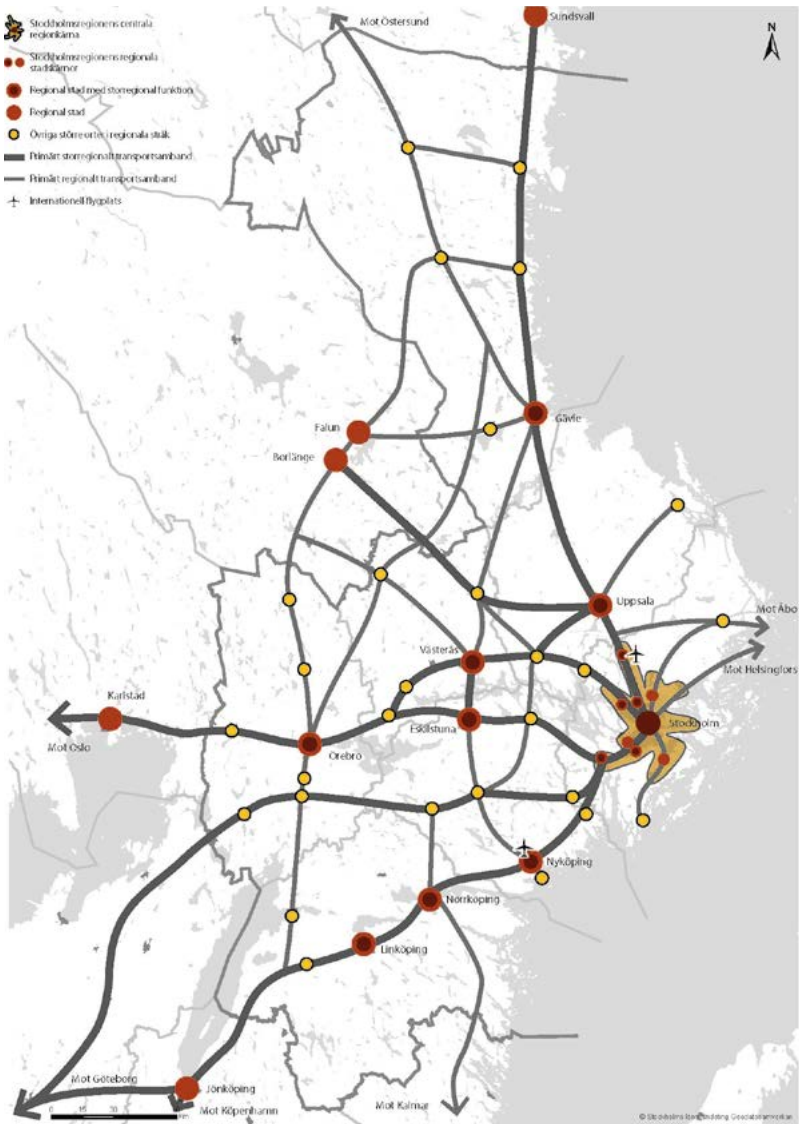
I andra hand måste tillgängligheten i de storregionala tvärförbindelserna förbättras.

I andra hand måste tillgängligheten i de storregionala tvärförbindelserna förbättras. Först mellan de nodstäder som ligger närmast varandra och har förutsättningar till ett ökat dagligt utbyte, därefter mellan övriga.

I båda prioriteringar ligger fokus på en ökad tillgänglighet och sammankoppling med spårtrafiken som grund, vilket ses som avgörande för att nå klimatmålet. Samtidigt behöver ursprunglig funktionalitet upprätthållas i stomvägnätet och då framför allt Europavägarna, samt möjliggöras för en ökad andel gods med sjöfart.

Avsnitt 4.1 utvecklar funktionalitet, brister och behov med avseende på den storregionala persontrafiken, medan avsnitt 4.2 behandlar godstrafiken och avsnitt 4.3 internationell tillgänglighet. Avslutningsvis berörs Gotlands särskilda förutsättningar i avsnitt 4.4.

Figur 16. Strukturbild för östra Mellansverige.



Källa: ÖMS 2050, Stockholms läns landsting, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen. OBS: Kartan visar viktiga samband, inte transportinfrastruktur. Kartans "Regional stad med storregional funktion" motsvarar "nodstäder" enligt terminologin i denna rapport.

I båda prioriteringar ligger fokus på en ökad tillgänglighet och sammankoppling med spårtrafiken som grund, vilket ses som avgörande för att nå klimatmålet.

4.1 Kvalitativ, kapacitetsstark storregional kollektivtrafik

Prioriterad funktion och rådande brister

För att uppnå målen om en effektiv, hållbar, flerkärnig regionförstoring och internationell konkurrenskraft krävs en utvecklad storregional kollektivtrafik med spårtrafiken som grund. Om detta råder stor enighet i Stockholm-Mälarregionen och en ökad tillgänglighet och sammankoppling genom regiontågstrafiken är högt prioriterat.
För att kollektivtrafiken ska förmå åstadkomma en överflyttning från biltrafiken och knyta samman regionen måste systemet i sin helhet vara konkurrenskraftig, pålitligt, tillgängligt, effektivt och attraktivt:

Den storregionala kollektivtrafiken behöver vara ett sammanhållet system över geografiska och administrativa gränser med väl fungerande anslutningsresor till och från stationerna.

- Den storregionala kollektivtrafiken behöver vara ett sammanhållet system över geografiska och administrativa gränser med väl fungerande anslutningsresor till och från stationerna. Därtill attraktivt prissatt, så att den inte exkluderar grupper av resenärer.
- Kollektivtrafiken behöver vara snabbare än bilen i storregionala stråk, vilket uppnås genom fler avgångar och kortare restider. Ambitionen behöver vara max 45 minuters restid mellan angränsande nodstäder i järnvägsstråken samt bytesfria resor mellan nodstäder. Kollektivtrafiken har i dagsläget en alltför låg turtäthet och för långa restider i många relationer.
- Stockholm-Mälarregionen investerar gemensamt ca 16 miljarder kr i nya tågfordon för den storregionala kollektivtrafiken. Det är nödvändigt att satsningen på underhåll och utveckling av befintlig järnväg fortsätter.
- Nuvarande tilldelningssystem av tåglägen innebär att det svårt att garantera ett långsiktigt stabilt trafikutbud. och det sker alltför ofta förändringar i kollektivtrafikens utbud och tidtabell. Detta påverkar pendlarnas vardag negativt. Ryckigheten har negativa följdeffekter även för planeringen av anslutande lokaltrafiken och exempelvis busstrafiken hinner inte alltid med en omplanering. Även om avsikten med tilldelningssystem är att skapa bästa samhällsekonomiska effekter så tar modellen inte hänsyn till hela kollektivtrafiksystemet och modellen är också ett hinder för ett effektivt utnyttjande av spårkapaciteten.

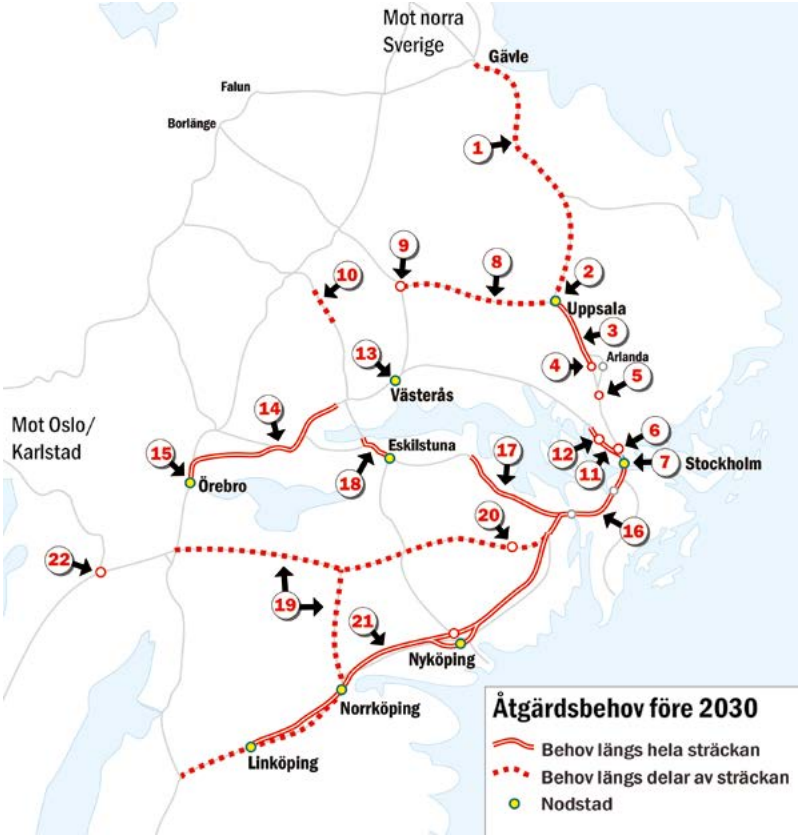
Vad behövs från nationell nivå?

Regionerna har skyndat på satsningarna på förbättrat kollektivtrafik med syfte att skapa ännu bättre förutsättningar för en långsiktig och hållbar tillväxt i Stockholm-Mälarregionen. Några exempel på det är Citybanans medfinansiering, bygget av ny tågdepå, inköp av nya moderna regional- och pendeltåg samt omfattande utbudsförbättringar. Satsningarna behöver mötas upp av staten i form av infrastruktursatsningar för att ge samhället en optimal nytta:

- Kapacitet för att möjliggöra en robust tågtrafik enligt Mälardals-trafik Etapp 2
- Ett uppdrag till Trafikverket att utveckla regelverket för tilldelning av spårkapacitet med syfte att långsiktigt säkerställa en balans mellan de olika marknadssegmenten och som även lägger grund för en mer effektiv användning av spårinfrastrukturen.
- Förbättrade prognosverktyg och -modeller. I nuläget undervärderar Trafikverket tåg- och kollektivtrafiken i sina prognoser vilket innebär att utbyggnaden av järnvägssystemet försenas.
- Den stationsavgift som passagerare med pendel-, regional- och fjärrtåg måste betala vid av- och påstigning vid Arlanda C motverkar ett hållbart resande till Arlanda. Stationsavgiften medför att kollektivtrafikens konkurrenskraft mot bilen försvagas, vilket riskerar ett ökat behov av investeringar i väginfrastrukturen till Arlanda. Då stationsavgiften grundas på statens avtal för Arlandabanan behöver staten ta ett ansvar för att minska avgiftens negativa påverkan på kollektivtrafikens konkurrenskraft (se även 4.3).
- Tillräcklig kapacitet i järnvägssystemet söder och norr om Stockholm så att nyttan med Ostlänken samt Ostkustbanan och Mälarbanan optimeras.
- Vidareutvecklad trafikinformation för järnväg och väg tillsammans med regionerna.
- Tillräckligt med kompetens inom samhällsbyggnad. Bristen på kompetens inom infrastruktursektorn har ökat på senare år inom såväl högskoleyrken som andra yrken. Det råder brist på arbetskraft i stora delar av processen från planering via projektering till utförande, vilket behöver åtgärdas för att klara behoven inom infrastruktursektorn

För att köra en robust tågtrafik ser Stockholm-Mälarregionen följande behov i infrastrukturen på kortmedellång sikt. I detta ingår även trimningspaket för att möjliggöra den utökade trafiken inom ramen för Mälardalstrafiks Etapp 2.

Figur 17a. Behov ***före*** 2030 i infrastrukturen, för ökad tillgänglighet till Stockholm och Arlanda samt integration av regionens bostads-, studie- och arbetsmarknader genom en utvecklad storregional kollektivtrafik.



Källa: Mälardalsrådets En Bättre Sits

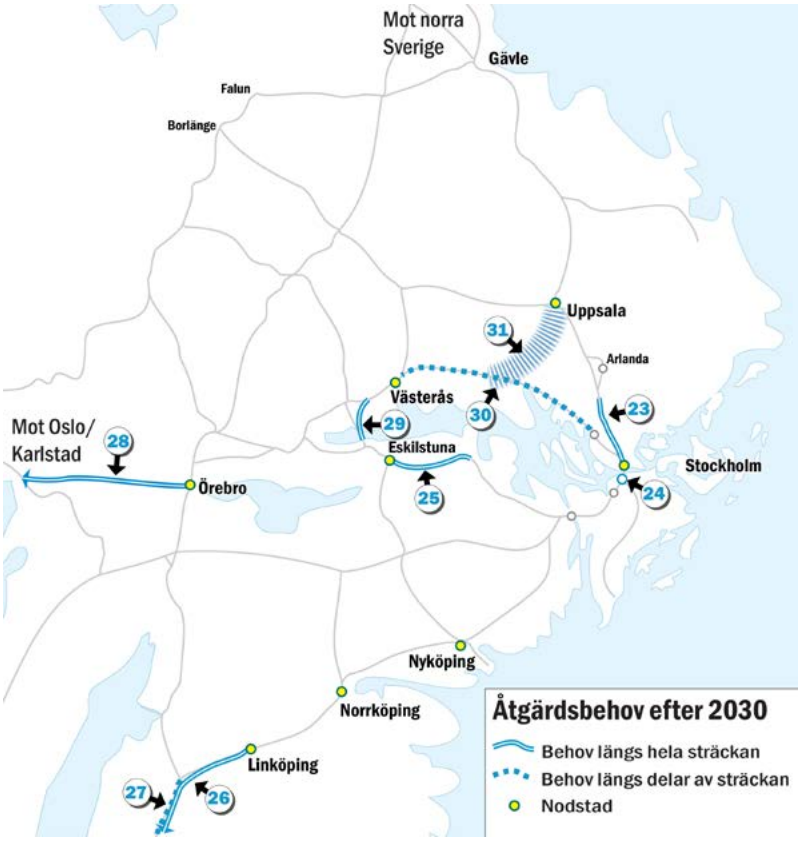
Behov före 2030 (utan inbördes rangordning)

Systemövergripande: Trimningspaket, i nära samverkan med Trafikverket, för att möjliggöra den tågtrafik Mälardalstrafik kommer att upphandla, utveckling av pendeltågstrafiken samt anpassning till nya fordon:

- Optimering av spåranvändning
- Trimning av signal- och växelsystem
- Förbättrade vändmöjligheter
- Anpassning av plattformar
- Stärkt kapacitet för uppställning och service
- Säkrad elkraftförsörjning
- Stärkt trafikledning och trafikinformation

1. **Uppsala-Gävle.** Öka kapaciteten och skapa bättre tåglägen genom fler förbigångsmöjligheter för person- vs. godstrafik.
2. **Uppsala C.** Åtgärder för bättre vändkapacitet, utökad fordonsuppställning och serviceplattformar, klara snabba till- och frånkopplingar.
3. **Uppsala-länsgränsen Stockholm/Uppsala.** Två nya spår, dvs. fyra spår på hela sträckan Stockholm-Uppsala
4. **Märsta station.** Möjliggöra regionaltågsuppehåll för bättre samordning mellan pendel- och regionaltåg samt alternativa förbindelser till Arlanda
5. **Upplands Väsby station.** Möjliggöra regionaltågsuppehåll för tåg som går via Märsta, för bättre samordning mellan pendel- och regionaltåg
6. **Solna.** Ny station för regionaltåg. Bättre samordning mellan pendel- och regionaltåg.
7. **Stockholm C:** Anpassningar efter Citybanans färdigställande. Anpassningar av plattformar, kapacitetshöjning, nya växlar, skapa förutsättningar för korta vändtider och snabba till- och frånkopplingar. Stockholms län generellt: Kapacitet att hantera en omfattande, ökande och komplex spårtrafik där många trafikkoncept och funktioner nyttjar samma spår.
8. **Uppsala-Sala.** Kortad körtid för direkttåg och tillkommande regionaltågsstationer för ökad tillgänglighet.
9. **Sala bangård.** Ombyggnad för att klara tågmöten för fyra tåg samtidigt.
10. **Västerås-Fagersta.** Kapacitet för utökad trafik.
11. **Stockholm C-Kalhäll.** Fullfölj pågående utbyggnad
12. **Barkarby.** Ny regionaltågstation. Regionaltågsplattformar för att möjliggöra nya uppehåll för regionaltågen samt anslutning till ny tunnelbana och pendeltåg.
13. **Västerås C.** Nytt resecentrum och ombyggnad av spårområde för ökad kapacitet.
14. **Kolbäck-Hovsta.** Kapacitet för utökad trafik och för att kunna vända fler tåg i Arboga.
15. **Örebro.** Ombyggnad av spår genom Örebro för att klara en utökad persontrafik och frigöra kapacitet för gods.
16. **Järna-Stockholm C.** Kapacitet för fler regional- och fjärrtåg.
17. **Strängnäs-Södertälje.** Kapacitet för fler tågrörelser.
18. **Folkesta-Rekarne/Kvicksund.** Mer kapacitet för Svealandsbanan och UVEN för ökad flexibilitet
19. **Västra/Södra stambanan.** Öka kapaciteten och skapa bättre tåglägen genom trimningsåtgärder och fler förbigångsmöjligheter.
20. **Gnesta bangård.** Ombyggnad för ökad linjekapacitet för regional- och pendeltåg.
21. **Ostlänken.** Ny järnväg Järna-Linköping, med tillhörande stationer.
22. **Laxå bangårdombyggnad.** Ökad linjekapacitet och förbättrad säkerhet.

Figur 17b. Behov ***efter*** 2030 i infrastrukturen, för ökad tillgänglighet till Stockholm och Arlanda samt integration av regionens bostads-, studie- och arbetsmarknader genom en utvecklad storregional kollektivtrafik.



Källa: Mälardalsrådets En Bättre Sits

Behov efter 2030 (utan inbördes rangordning)

23. Stockholm C-Skavstaby. Kapacitet för utökad trafik.

24. Älvsjö. Ny station för regionaltåg.

25. Eskilstuna-Härad. Kapacitet för utökad trafik.

26. Linköping-Malmö/Göteborg. Ny järnväg för kortare restider och förbättrad internationell tillgänglighet.

27. Södra stambanan. Öka kapaciteten och skapa bättre tåglägen genom trimningsåtgärder och fler förbigångsmöjligheter.

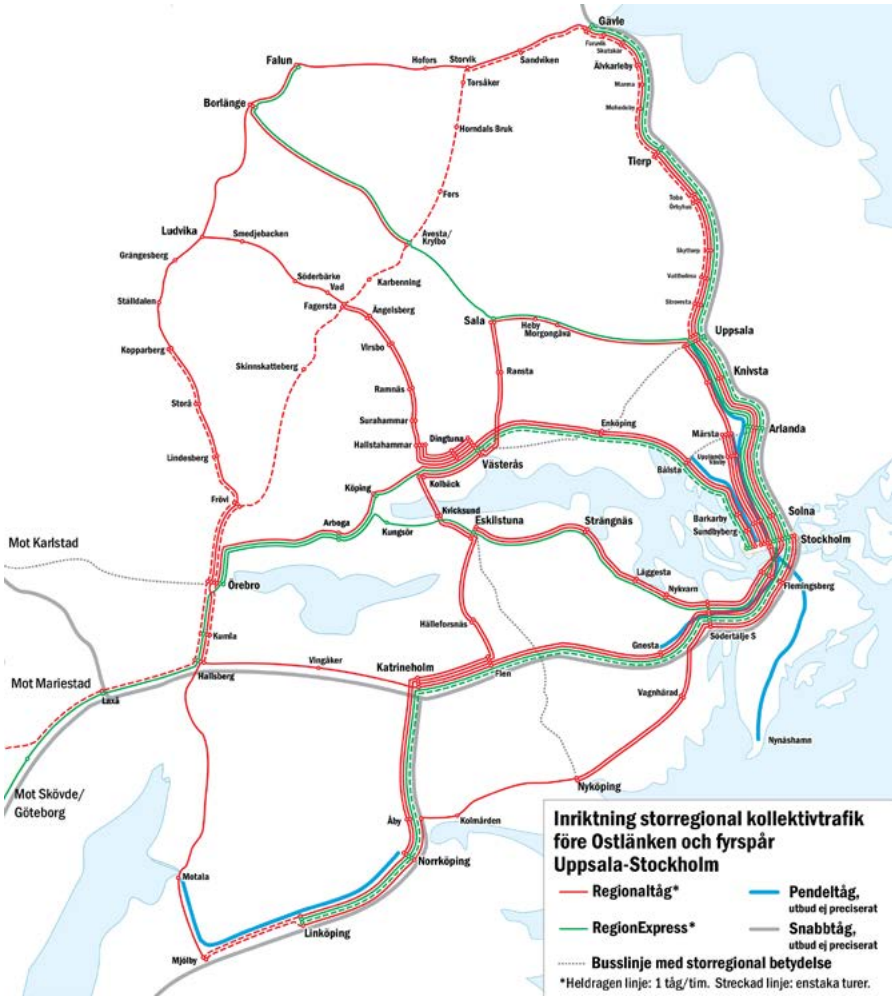
28. Nobelbanan. Utbyggnad av ny stambana Örebro-Kristinehamn (-Oslo).

29. (Eskilstuna-) Kvicksund-Västerås. Ny järnväg för kortare restider och utökad trafik.

30. Västerås-Kungsängen. Kapacitetshöjande åtgärder.

31. Arosstråket. Ny järnväg. Slutlig dragning utifrån ÅVS.

Figur 18a. Inriktning för den storregionala kollektivtrafiken ***före*** Ostlänken och fyrspår Uppsala-Stockholm.



Källa: Mälardalsrådets En Bättre Sits

Stockholm-Mälarregionens åtagande

- Fortsatt utveckling av kollektivtrafiken: De senaste åren har regionerna ökat sina åtaganden för storregional kollektivtrafik, bland annat genom inköp av nya tåg och fler avgångar. Kraftfulla satsningar på ännu fler avgångar och därmed större sittplatskapacitet samt fler nya tåg fortsätter inom ramen för Etapp 2. Regionerna skapar därmed en grundläggande förutsättning för en fortsatt hållbar utveckling i Stockholm-Mälarregionen.
- Fortsatt stärkt samordning mellan storregionala och lokala trafiksystem. Förbättra tillgängligheten till och från de mindre orterna och omgivande landsbygd till närliggande nodstad samt för gång och cykel i nodstäderna, framför allt kopplat till resecentra.
- Utveckling av strategiska bytespunkter mellan lokal och regional kollektivtrafik samt för anslutande trafikslag (bil, mc/moped, cykel, gång) ur ett hela resan perspektiv där även tillförlitlig trafikinformation utgör en viktig del.
- Anpassning till så många resenärsgrupper som möjligt, däribland funktionshindrade. Detta avser både fordon, resecentrum och hållplatser samt anslutningar till dessa.
- Stadsutveckling och bostadsbyggande i kollektivtrafiknära läge. Bygga ikapp bostadsbehoven, vilket innebär minst 300 000 nya bostäder till 2030.

Figur 18b. Inriktning för den storregionala kollektivtrafiken ***efter*** Ostlänken och fyrspår Uppsala-Stockholm.

Källa: Mälardalsrådets En Bättre Sits

4.2 Effektiv godshantering och varuförsörjning

Prioriterad funktion och rådande brister

För att uppnå målen om ett effektivt, hållbart nyttjande av transportsystemet samt utveckling av den nationella och internationella konkurrenskraften, behövs en effektiv godshantering och varuförsörjning. Tillförlitliga och effektiva transporter – till/från omvärlden, inom regionen samt i städerna – är avgörande för såväl regionens som landets konkurrenskraft och en förutsättning för en minskad miljö- och klimatbelastning.

Transportsystemet måste möjliggöra att godset kan transporteras till låga kostnader för klimatet, samhället och näringslivet. Detta innebär att transporterna måste utföras i tid, till rimliga priser, på ett säkert sätt, utan klimatpåverkan senast 2045 och när så behövs med korta ledtider. Detta kräver såväl nytänkande som beslutsförmåga.

En ökad andel gods via sjöfart och ökad kapacitet längs de stora godsstråken genom Stockholm-Mälarregionen prioriteras högt, liksom framkomligheten i de regionala distributionsnätverken och kopplingen till citylogistiken i Stockholm och nodstäderna.

Brister som förhindrar ett optimalt användande av infrastrukturen är i nuläget många. Styrmedel, regelverk och avgifter behöver anpassas för att styra mot överflyttning och klimatneutralitet samtidigt som infrastrukturens standard behöver förbättras genom ökat underhåll och kapacitetsbrister åtgärdas. Styrningen och samordningen av trafikflödena är otillräcklig, så även i citylogistiken. Önskvärt är att transitflöden som i dagsläget till stor del går med lastbil genom Stockholm (Essingeleden) styrs till andra trafikslag alternativt till andra nationella godsstråk väster om Stockholm.

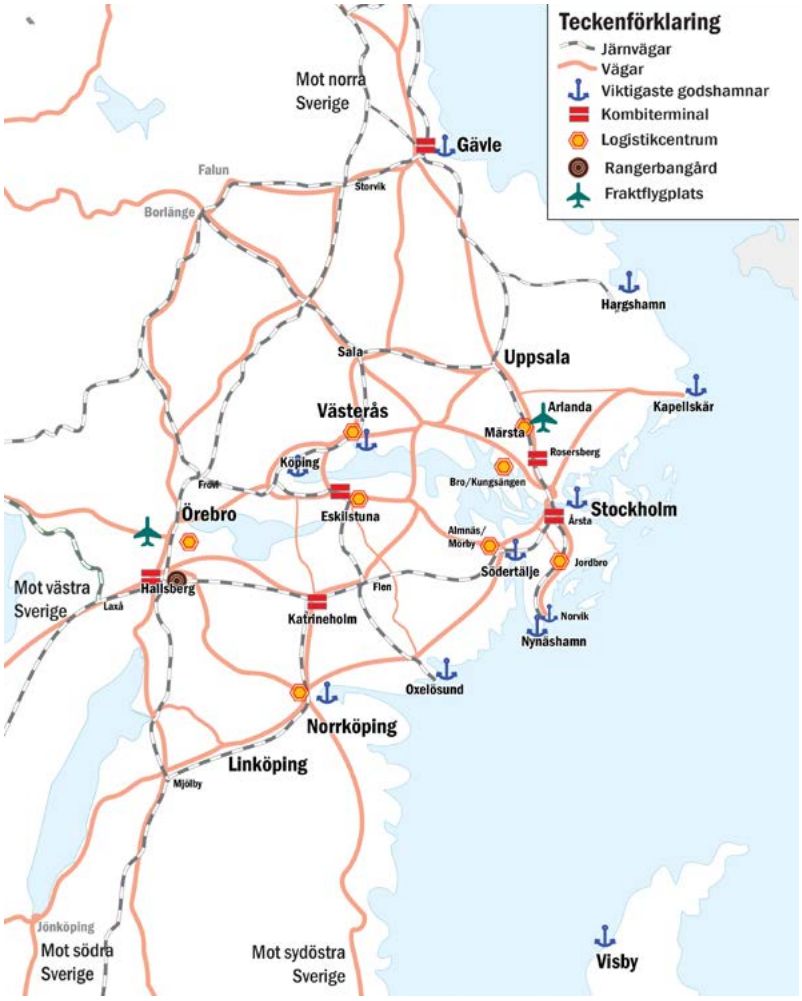
Det finns ur samhällets synvinkel betydande vinster i överflyttning av gods från väg till järnväg och sjöfart, framför allt vad gäller minskade utsläpp av växthusgaser samt minskad belastning och trängsel på landinfrastrukturen.

Det finns ur samhällets synvinkel betydande vinster i överflyttning av gods från väg till järnväg och sjöfart, framför allt vad gäller minskade utsläpp av växthusgaser samt minskad belastning och trängsel på landinfrastrukturen. En effektiv användning av transportsystemets alla trafikslag är nödvändig. I dagsläget råder dock inte konkurrensneutralitet avseende avgifter mellan trafikslagen, vilket hämmar en sådan utveckling. En överflyttning ställer därtill krav på såväl hamnar och farleder som anslutande landinfrastruktur (väg/järnväg och terminaler), vilket leder till nya behov av åtgärder. Omlastningar mellan trafikslag upplevs också ofta för dyra i förhållande till långväga biltransporter för att möjliggöra fler intermodala transporter, varför en teknikutveckling behöver ske.[36]

Den ökade trafiken innebär att behovet av att förebygga och hantera risk och sårbarhet. Större händelser och omfattande störningar som påverkar vital infrastruktur och samhällsviktiga transporter innebär även störningar för andra samhällsfunktioner. Exempel på hot och risker är störningar och bortfall av drivmedeltillgång, elförsörjning, it/telekommunikationer och sabotage. Detta innebär behov av åtgärder för att öka redundans och robusthet.

[36] Se t ex Wajsman J. och Nelldal B-L, a.a. samt Godsflöden i östra Mellansverige. EBS 2013

Figur 19. Viktiga stråk och noder för godstransporterna.



Källa: Mälardalsrådets En Bättre Sits

Kombiterminal:
Terminal för omlastning mellan väg- och järnvägstransporter

Hamnterminal:
Terminal för omlastning mellan land- och sjötransporter (godshamn)

Logistikcentrum:
Område för storskalig lagerverksamhet

Fraktflygplats:
Flygplats av särskild betydelse för godstransporter

Vad behövs från nationell nivå?

Det är prioriterat att upprätthålla funktionerna i de viktigaste/nationella godsstråken samt möjliggöra för en högre andel sjöfart. Den nya hamnen i Norvik och Mälarprojektet innebär stor utvecklingspotential för närsjöfart, inre vattenvägar och kustsjöfart, men förutsätter ett anpassat regelverk som möjliggör för detta. Vidare behöver landinfrastrukturen till hamnarna anpassas för att deras kapacitet ska kunna nyttjas fullt ut och Mälarprojektet kräver även en ombyggd Hjulstabro för att nå sin fulla potential.

Det behövs ett ökat underhåll och åtgärdande av kapacitetsbrister, framför allt i järnvägs- och vägsystemet runt Stockholm samt längs de stora godsstråken genom Stockholm-Mälarregionen.

Det måste finnas kapacitet för ökad andel gods på järnväg, där försörjningen av kombiterminalerna i regionen norrifrån och söderifrån samt tillräcklig kapacitet för transittrafiken är avgörande. Bergslagsbanan mellan Borlänge och Frövi och Västra stambanan behöver förstärkas och Ostkustbanan behöver en bättre anslutning till järnvägsnavet i Hallsberg. Därtill behövs ökad kapacitet på Södra stambanan samt på Värmlandsbanan, oavsett om nuvarande banor avlastas genom nya banor i en framtid.

En ökad godstrafik på järnväg ska ske i samklang med persontrafikens utveckling. I det korta perspektivet innebär det att tågtilldelningsprocessen behöver ses över och godsflöden i möjligaste mån styras om till andra stråk, tider eller tåglägeskanaler som möjliggör en utvecklad persontrafik. I det längre perspektivet behöver spårkapaciteten på belastade järnvägssträckor i regionen räcka till för både person- och godstrafik genom åtgärder som leder till effektivare nyttjande av kapacitet.

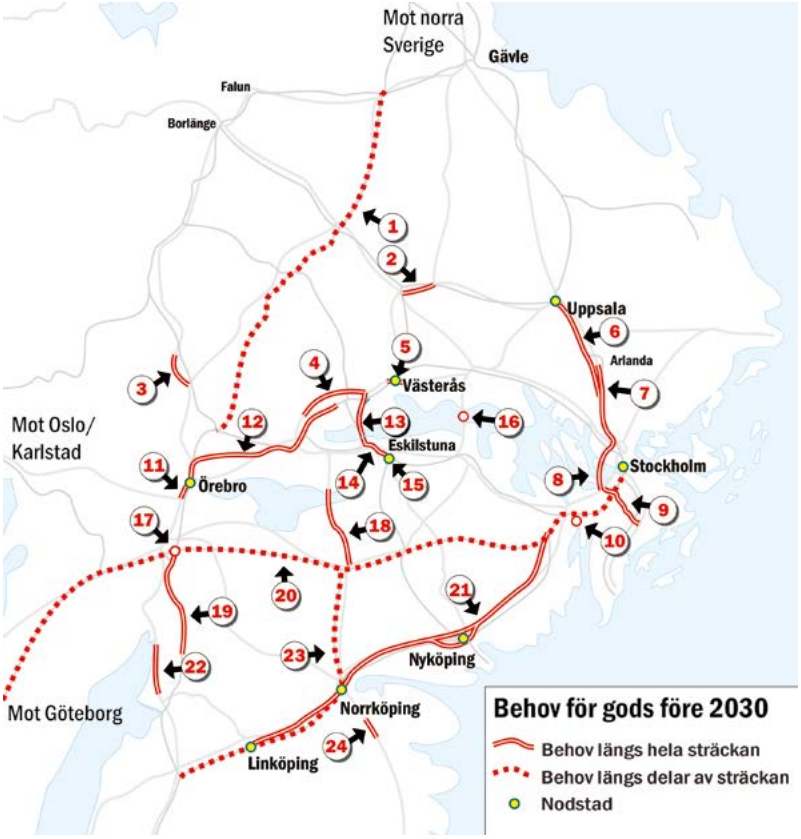
På vägsidan är det framför allt kapacitet och standard på Europavägarna som behöver prioriteras. På riksvägsnivå är de nord-sydgående förbindelserna viktigast för att förbättra försörjningen av de stora logistikcentrumen i västra Mälarregionen och för att minska påverkan av transitflöden som idag till stor del går genom centrala Stockholm. Den nya hamnen i Norvik kräver därtill kapacitetsförstärkning i vägnätet i södra Stockholmsregionen.

För ett bättre tillvaratagande av infrastrukturen, en ökad andel gods på järnväg och sjö, en ökad intermodalitet och en implementering av fossilfria drivmedel krävs utvecklade styrmedel och teknikutveckling. Lika förutsättningar mellan trafikslagen, marginalkostnadsprincipen, behöver också uppnås. Detta arbete behöver framför allt ske på nationell och internationell nivå, men regionen har ett ansvar att understödja och samordna utvecklingen i Stockholm-Mälarregionen.

Om man väljer att bygga ut ett nationellt elvägssystem, bör det starta med pågående utredningssträckor på E20 och rv73, och som nästa steg E4 Uppsala-Linköping. Det finns även behov av åtgärder på vägnätet i form av ökad kapacitet med rast- och viloplatser samt komplettering av omledningsvägar på de sträckor av de tunga stråken som saknar sådana.

Bristen på kompetens inom infrastruktursektorn har ökat på senare år inom såväl högskoleyrken som andra yrken. Det råder brist på arbetskraft i stora delar av processen från planering via projektering till utförande, vilket behöver åtgärdas för att klara behoven inom infrastruktursektorn.

Figur 20 a. Behov ***före*** 2030 i infrastrukturen, för att kunna hantera utvecklingen inom godstransporter och varuförsörjning.



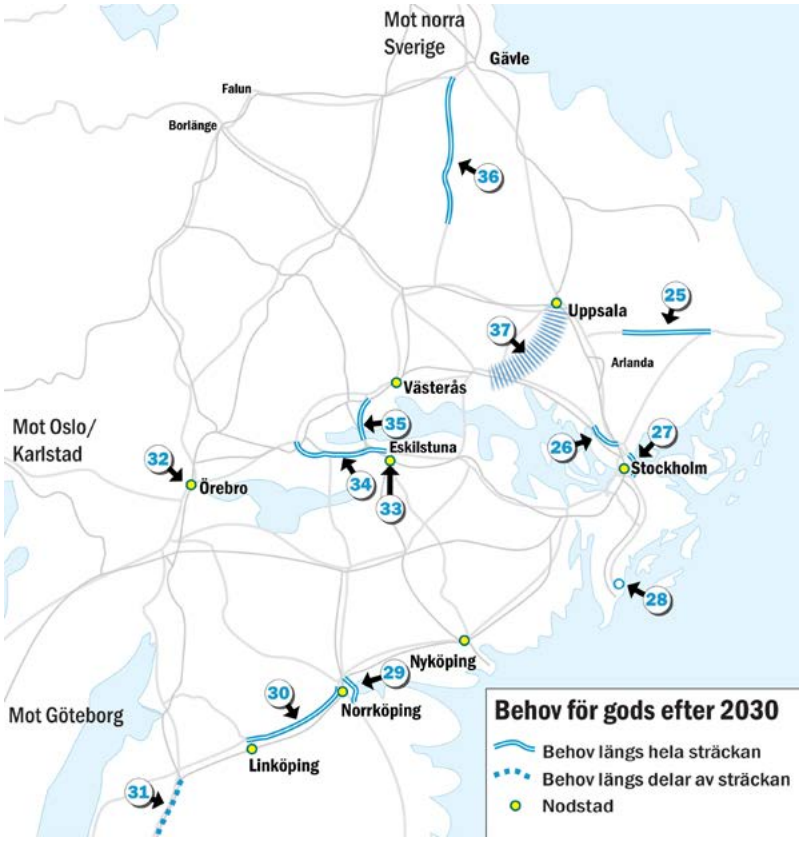
Källa: Mälardalsrådets En Bättre Sits

Behov före 2030 (utan inbördes rangordning)

1. **Storvik-Frövi.** Kapacitet för utökad trafik på järnväg.
2. **Väg 56 Sala-Heby.** Trafiksäkerhetshöjande åtgärder
3. **Väg 50 Lindesberg-Storå.** Mötesfri väg för ökad framkomlighet och trafiksäkerhet
4. **E18 Köping-Västjädra.** Kapacitetsökning för ökad framkomlighet och trafiksäkerhet
5. **E18 Genomfart Västerås.** Åtgärder för ökad framkomlighet
6. **Uppsala-Rosersberg.** Kapacitet för utökad trafik på järnväg
7. **E4.** Sträckan norr om Förbifart Stockholm till Arlanda
8. **Förbifart Stockholm.** Ny sträckning från Kungens Kurva till Häggvik
9. **Tvärförbindelse Södertörn.** Ny väg och stärkt kapacitet i anslutning till Norvik
10. **Södertälje.** Farled till Landsort samt säkrad kapacitet E4/E20 över Södertälje kanal.
11. **E18 Genomfart Örebro.** Åtgärder för ökad framkomlighet
12. **Kolbäck-Hovsta.** Kapacitet för utökad trafik på järnväg.

13. **Väg 56 Kvicksund-Västjädra.** Mötesfri väg för ökad framkomlighet och trafiksäkerhet
14. **Folkesta-Rekarne/Kvicksund.** Kapacitet för utökad trafik på järnväg.
15. **Eskilstuna.** Bättre terminalanslutning till järnvägen.
16. **Hjulstabron.** En anpassad bro krävs för att dra full nytta av Mälarprojektet
17. **Hallsberg.** Ökad kapacitet för gods- och persontrafik
18. **Väg 56 Katrineholm-Stora Sundby.** Mötesfri väg för ökad framkomlighet och trafiksäkerhet
19. **Hallsberg-Degerön.** Fullfölj utbyggnad av dubbelspår.
20. **Västra stambanan.** Öka kapaciteten och skapa bättre tåglägen genom trimningsåtgärder och fler förbigångsmöjligheter.
21. **Ostlänken.** (Frigör kapacitet för gods på Södra Stambana och delar av Västra Stambanan.)
22. **Väg 50 Nykyrka-Brattebro.** Mötesfri väg för ökad framkomlighet och trafiksäkerhet.
23. **Södra stambanan.** Öka kapaciteten och skapa bättre tåglägen genom trimningsåtgärder och fler förbigångsmöjligheter.
24. **E22 Förbifart Söderköping.** Ökad kapacitet och säkerhet

Figur 20 b. Behov ***efter*** 2030 i infrastrukturen, för att kunna hantera utvecklingen inom godstransporter och varuförsörjning.



Källa: Mälardalsrådets En Bättre Sits

Behov efter 2030 (utan inbördes rangordning)

25. **Rv 77 länsgränsen Knivsta-Rimbo-anslutning E18.** Ökad kapacitet och säkerhet
26. **E18 Stäket-Stockholm.** Ökad kapacitet
27. **Östlig förbindelse.** Knyta samman Norra- och Södra länken i Stockholm
28. **Norvik hamn.** IVV farled och anslutningar
29. **Väganslutning E4-Norrköpings hamn-E22**
30. **E4 Norrköping-Linköping**
31. **Södra stambanan.** Öka kapaciteten och skapa bättre tåglägen genom trimningsåtgärder och fler förbigångsmöjligheter
32. **Örebro.** Ny järnväg för ökad kapacitet genom/runt Örebro. Inklusive godsförbifart 34. Eskilstuna, anslutningar
33. **Eskilstuna.** Anslutningar
34. **E20 Eskilstuna-Arboga.** Ökad kapacitet
35. **(Eskilstuna-)Kvicksund-Västerås.** Kapacitet för utökad trafik på järnväg
36. **Väg 56 Tärnsjö-Valbo.** Ökad trafiksäkerhet
37. **Arosstråket.** Ny järnväg. Slutlig dragning utifrån ÅVS.

Stockholm-Mälarregionens åtagande

- Implementera den storregionala godsstrategin som omfattar en utvecklad samverkan och systemsyn för att förbättra beredskapen för framtida åtgärder i transportsystemet i Stockholm-Mälarregionen.

4.3 Internationell tillgänglighet

Prioriterad funktion och rådande brister

För att Stockholm-Mälarregionen även fortsättningsvis ska vara en stark tillväxtmotor för Sverige är den internationella tillgängligheten avgörande. I detta har Arlanda och järnvägen inom det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) en nyckelroll. Tillsammans med sjöfarten, där Östersjöområdet har en växande betydelse för Sveriges och Stockholm-Mälarregionens internationella utbyte.

Arlanda

Den internationella tillgängligheten är viktig för hela regionen och säkerställs genom en god tillgänglighet till Arlanda flygplats samt en kontinuerlig utveckling av flygplatsen vad gäller kapacitet och linjeutbud. Detta är även av stort nationellt intresse. Arlanda har en särställning som landets primära flygplats för inrikes- och utrikesflyg samt för flyggods. Att Arlanda kan upprätthålla sin primära funktion i transportsystemet och samhället är grundläggande för såväl regionens som landets utveckling.

För att Arlanda ska stärka sin konkurrenskraft måste flygplatsen bli effektivare och mer tillgänglig för resenärer, flygbolag och andra aktörer som finns på flygplatsen. För att tillgodose och utveckla den internationella tillgängligheten krävs både fler internationella flyglinjer samt väl fungerande kopplingar till inrikesflyget.

Det finns redan idag kapacitetsbrist i infrastrukturen på Arlanda flygplats samt på anslutande infrastruktur. En hållbar utbyggnad behöver påbörjas i tid för att hantera framtida trafikvolymer och samtidigt klara miljömålen. Kapacitetsmässigt pekar aktuella bedömningar på att Arlanda kan behöva byggas ut med en ny rullbana under planperioden till 2050. Om Bromma flygplats avvecklas senast 2038 när dagens Brommaavtal löper ut, accentueras detta behov. Därtill behövs en ökad kapacitet för anslutande vägar och järnvägar, framför allt på E4:an och Ostkustbanan.

Den stationsavgift som passagerare med pendel-, regional- och fjärrtåg måste betala vid av- och påstigning vid Arlanda C motverkar ett hållbart resande till Arlanda. Stationsavgiften medför att kollektivtrafikens konkurrenskraft mot bilen försvagas, vilket riskerar ett ökat behov av investeringar i väginfrastrukturen till Arlanda. Då stationsavgiften grundas på statens avtal för Arlandabanan behöver staten ta ett ansvar för att minska avgiftens negativa påverkan på kollektivtrafikens konkurrenskraft.

TEN-T

För Stockholm-Mälarregionen är det viktigt med ett sammanhållet europeiskt transportsystem utan flaskhalsar. Transportinfrastrukturen måste ses ur ett systemperspektiv när planering görs på nationell och europeisk nivå. Genomförandet av gemensamma standarder i hela TEN-T-nätet gynnar både planeringen av infrastruktursystemet och skapar förutsägbarhet för trafikeringen.

Den internationella tillgängligheten med tåg för Stockholm-Mälarregionen behöver förbättras, både vad gäller förbindelser mot kontinenten och mot Norge (Oslo). Stockholm-Mälarregionen utgör ett viktigt skandinaviskt skärningsområde med transportflöden i samtliga väderstreck. Utbyggnaden av järnvägsinfrastrukturen, utvidgningen av ScanMed-korridoren mot Oslo och norra Sverige samt uppfyllandet av kriterierna för TEN-T:s stomnät är viktigt för Stockholm-Mälardalsregionens internationella tillgänglighet.

Figur 21. TEN-T:s stomnät med förslag till ny sträckning Botniska korridoren samt Stockholm-Oslo (streckade linjer).

Östersjötrafiken

Stockholm-Mälarregionens internationella färjeförbindelser är viktiga både för besöksnäringen och den växande handeln i Östersjöområdet. Färjetrafiken utgår till stor del från hamnar i centrala Stockholm och utvecklas i en riktning mot större fartyg och därmed större gods- och passagerarvolymer. Detta leder under vissa tider till en hög belastning på vägnätet med trängsel och kapacitetsbrister.

Samtidigt har färjeterminalerna i Stockholm-Mälarregionen generellt svaga kopplingar till anslutande kollektivtrafik, trots stora passagerarvolymer. Internationellt trafikerade hamnar med passagerartrafik bör ha en fungerande kollektivtrafikförsörjning. Det behöver också finnas fungerande trafiklösningar för de passagerare som reser med bil. Det är angeläget att utveckla terminallägena för att de ska upplevas både välkomnande och funktionella för alla resenärer.

Sjöfarten är idag inne i en omvandling där traditionell tjockolja överges till förmån för bränslen som är bättre för såväl närmiljö som för klimat. Dessa bränslen måste finnas tillgängliga i kvantitet och till ett pris som gör det möjligt att använda dem istället för mindre miljö-vänliga alternativ. Därtill är det viktigt att säkerställa att kapacitet för el finns i hamnar såväl för landanslutning som för laddning av fartyg.

De färjor som trafikerar Östersjön är isklassade men kan under stränga vintermånader vara i behov av hjälp från isbrytare för att ta sig fram i farlederna. För att vintersjöfarten ska kunna säkerställas i framtiden behöver den befintliga flottan ersättas med nya isbrytare innan 2030.

För att vintersjöfarten ska kunna säkerställas i framtiden behöver den befintliga flottan ersättas med nya isbrytare innan 2030.

Vad behövs från nationell nivå?

Stockholm-Mälarregionen har sammanfattningsvis enats om 11 ställningstaganden gällande internationell tillgänglighet:

1. Den internationella tillgängligheten med tåg för Stockholm-Mälarregionen behöver förbättras, både vad gäller förbindelser mot kontinenten och mot Norge (Oslo).
2. Investeringar i järnvägsinfrastrukturen är nödvändiga för att nå gällande internationell standard både för gods- och persontransporter samt för att säkra den framtida tillgängligheten via järnväg.
3. Det ska vara enkelt för resenärer att boka resor mellan EU-länder. Gemensamma biljett- och bokningssystem är ett krav och en förutsättning för att det internationella resandet med tåg ska nå sin fulla potential.
4. Arlanda ska vara Skandinaviens ledande flygplats och utgöra ett nationellt intresse.
5. Arlanda har en central betydelse för den nationella och inter-nationella tillgängligheten. Arlandas funktion behöver stärkas med väl fungerade kopplingar mellan inrikes- och utrikestrafiken.
6. God internationell tillgänglighet bidrar till attraktionskraft och möjliggör nya näringslivsetableringar. För svensk konkurrenskraft och tillväxt behövs fler internationella direktförbindelser från Arlanda till strategiskt viktiga marknader i världen.
7. Stora volymer av högvärdigt gods ger förutsättningar för att bibehålla befintliga samt etablering av nya interkontinentala flyglinjer. Detta gynnar både gods- och persontransporter vilket skapar konkurrensfördelar för svenskt näringsliv.
8. Stockholm-Mälarregionen ska ha god tillgänglighet till Arlanda med kollektivtrafik. Kapaciteten på väg och järnväg behöver framtidssäkras så att den internationella tillgängligheten utvecklas. Nodstäderna ska ha snabba direktförbindelser med spårburen kollektivtrafik till Arlanda.
9. Stora resenärsflöden ställer krav på en effektiv användning av befintlig infrastruktur. Med kollektivtrafik frigörs kapacitet i transportsystemet och bidrar till minskad miljöpåverkan. Därför ska kollektivtrafiken vara det primära transportsättet till och från Arlanda. Transportsystemet ska planeras utifrån kollektivtrafiken för att säkerställa framkomlighet, minskade restider samt effektiva byten mellan transportslag.
10. Infrastrukturen i hamnområdena ska ge förutsättningar för passagerartrafik. Det ska vara enkelt att ta sig till och från hamnen med kollektivtrafik.[37] Lättillgängliga terminaler ger förutsättningar för en god internationell tillgänglighet via sjöfart.
11. En förutsättning för att sjöfarten ska fungera vintertid är ett öppet vatten. Staten behöver säkerställa att det finns en väl fungerande isbrytarflotta.

Stockholm-Mälarregionens åtagande

- Föra fram En Bättre Sits prioriteringar på den europapolitiska nivån.
- Utveckla en god tillgänglighet till Arlanda med kollektivtrafik.

[37] Exempel på sådan satsning är förstärkt kollektivtrafik enligt utredningsstudien om kollektivtrafikförsörjning av Norra Djurgårdsstaden

4.4 Stabila och långsiktiga förutsättningar för Gotlands transporter

Gotland är som ö helt beroende av en väl fungerande sjö- och luftfart för resor och transporter till fastlandet. Gotlands läge gör trafiken till och från fastlandet till en avgörande utvecklingsfråga. Färje- och flygtrafiken måste kunna bidra till en god tillgänglighet genom res- och transporttider, turtäthet och kapacitet som svarar mot de behov som finns på Gotland. Det finns ungefär 60 000 bofasta på ön och en omfattande fritidsbosättning. Drygt 3 200 personer arbetspendlar till/från Gotland och det lokala näringslivet, framför allt den areella sektorn och turismen, är starkt transportberoende.

Staten har det ekonomiska och politiska ansvaret för färjetrafiken till och från Gotland. Genom trafiken ska Gotland tillförsäkras en tillfredsställande tillgänglighet, för personresor och för näringslivets behov av godstransporter, samt förutsättningar för regional utveckling. Pristak, ett högsta pris som fastställs för varje år finns för kategorierna gotlänningar, deras fordon, gods och farligt gods.

Från Gotlands sida har sedan länge framförts att färjetrafiken måste ses som Gotlands landsväg till fastlandet och måste därför vara en del i den nationella infrastrukturen och infrastrukturplaneringen. Vidare prioriteras trafik till två fastlandshamnar, en garanterad bastrafik och konkurrenskraftig prissättning samtidigt som trafiken måste bli hållbar. För produktionen på Gotland är en så lång produktionsdag som möjligt viktig, med färjeöverfarter som passar in i fastlandstidtabellerna för vidare godstransporter. Logistikpassningen är central då fraktkostnaderna är avgörande för många av de gotländska företagens konkurrenskraft.

Det nuvarande trafiksystemet ses allmänt som väl fungerande och uppväger till viss del de transportmässiga nackdelar som ö-läget medför. Upphandlingsprocesserna skapar dock återkommande osäkerhet i det gotländska samhället och näringslivet om hur trafiken ska komma att se ut. Osäkerhet om långsiktiga spelregler, som till exempel om vilka fastlandshamnar som ska trafikeras, överfartstider och kapacitet är till nackdel för utvecklingen. Även fraktkostnaderna och prissättningen i persontrafiken behöver uppmärksammas, så att förändringar inte slår mot lokala företag och näringar och underminerar Gotlands konkurrenskraft.

I färjetrafiken finns inte som tidigare krav från statens sida om att reservhamn ska finnas på Gotland. För att klara Gotlands försörjning är en reservhamn mycket angelägen. Avbrott i trafiken skulle mycket snabbt leda till svåra komplikationer för godstransporterna till och från Gotland. Trafiken är avgörande för att andra funktioner i samhället ska fungera Till exempel livsmedelsförsörjningen bygger i hög grad på just in time leveranser och stora lager finns inte på Gotland. På längre sikt blir även frågor som anpassningen av Visby hamn vid eventuellt förändrat tonnage genom kommande upphandlingar och genom tillkommande trafik aktuella.

Flygets betydelse för Gotland gör att Visby flygplats har en strategisk roll. Gotlands läge gör det också nödvändigt att flygplatsen har en beredskap dygnet om för kris- och nödsituationer. Flygplatsen ägs av Swedavia och ingår i det nationella basutbudet av flygplatser.

Vad behövs från nationell nivå?

Tillgängligheten till Gotland måste garanteras genom trafiksystem som ger förutsättningar för en hållbar utveckling av gotländskt näringsliv och samhälle.

Stockholm-Mälarregionens åtagande

- Att tillse att transportsystemet i regionen är avpassat för Gotlands behov.

5. Strategier och åtgärder

De åtgärder som länen i Stockholm-Mälarregionen gemensamt förordar för att klara de prioriterade funktionerna och nå målen kan sammanfattningsvis sorteras under sju strategier. Dessa har överlag en stark bäring på klimatfrågan, där Stockholm-Mälarregionen vill understryka behovet av beteende- och systemförändring.

5.1 Styr mot beteendeförändring och överflyttning

- Regionens bebyggelseutveckling behöver vara inriktad på lägen med goda förutsättningar för kollektivtrafik, korta avstånd mellan viktiga vardagsfunktioner och goda möjligheter att gå och cykla.
- Planeringen behöver utgå från ett hela-resan/transporten-perspektiv, där alla ingående reseelement och dess skärningspunkter fungerar i vardagen, från start till målpunkt. Samspelet mellan trafikslag samt olika trafikantgruppers, varuägares och transportörers förutsättningar och villkor ska möjliggöra hållbara val.
- Styrmedel som parkeringsavgifter, trängselskatter, trafikreglering etc. behöver i ökad grad användas för att begränsa biltrafiken och stärka kollektivtrafiken, framför allt i regionens tätbefolkade delar där kollektivtrafiken utgör ett fullgott alternativ.
- En ökad andel gods behöver gå på sjö och med järnväg. Regelverk och avgiftssystem behöver anpassas för att möjliggöra detta.
- För en effektiv och trovärdig tillämpning av fyrstegsprincipen ska steg 1 och 2 åtgärder kunna tillämpas och finansieras inom så väl nationell- som regionala transportinfrastrukturplaner på samma sätt som steg 3 och 4 åtgärder.
- Lika förutsättningar mellan trafikslagen, marginalkostnadsprincipen, behöver uppnås samt utveckling av informationssystem som gör det enklare att beroende av situation välja det mest lämpliga trafikslaget, eller kombination av trafikslag för godstransporterna.

5.2 Stärk kollektivtrafiken

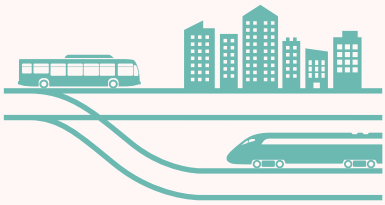
- Kollektivtrafiken ska vara utgångspunkten när det regionala transportsystemet planeras och den kommunala fysiska planeringen ska verka för en koncentrerad och sammanhållen bebyggelse i de bästa kollektivtrafiklägena.
- Det är viktigt att säkerställa att potentialen med nya mobilitetstjänster tas tillvara. Här finns en möjlighet att utveckla nya reserelationer och kombinationer utanför de storregionala stråken. Detta kan ge nya förutsättningar för att skapa hela-resan-lösningar som både tillgodoser behovet av att stärka kollektivtrafiken i stråken, samtidigt som tillgänglighet kan förbättras i glesare lägen. Detta förutsätter en starkare samverkan mellan olika aktörer och en samordning av de insatser som görs på olika nivåer.

5.3 Ställ om fordonsparken

- En betydande teknikutveckling behöver ske såväl vad gäller fordon som förnyelsebara drivmedel för att klara en fossilfri bilanvändning, resande och godstransporter. Detta är till stor del ett ansvar för staten, EU och liknande organ även om regionen kan bidra på olika vis, t ex genom krav vid upphandlingar, demonstrationsprojekt, infrastruktur etc.
- Det behövs utvecklade incitament i kombination med olika styrmedel för att bana väg för den nya tekniken. Därtill en långsiktig klimatanpassad energipolitik och ny infrastruktur för en mångfald av hållbara drivmedel. Som del av detta krävs en samordnad satsning inom elektrifiering. Elektrifieringen ger potential för att ställa om fordonsflottan mot mer fossilfria transporter och resor. Det handlar dels om en elektrifiering av personbilar, men även av bussflottan och att utforska potentialen med andra typer av elfordon. Till detta kommer också vikten av att utveckla en robust elinfrastruktur, i form av laddinfrastruktur.

5.4 Återställ och utveckla funktionalitet

- Satsningen på förstärkt underhåll behöver fortsätta och särskilt prioriteras i stråk med mycket stora trafikflöden, utan att takten på nyinvesteringar i infrastrukturen påverkas.
- I samband med reinvesteringar behöver systemet utvecklas och uppgraderas för att skapa förutsättningar för en effektiv trafik.
- Driftsäkra stödsystem såsom elförsörjning och signalsystem måste prioriteras högre för att minska antalet stoppande fel. Elkraftförsörjningen måste därutöver förstärkas i takt med trafikens utveckling. Till detta hör även stängsling mot vilt och obehöriga personer i spårområdet.
- Kapacitet för fordonsuppställning måste utökas i takt med efterfrågan. Uppställningsplatsernas utformning måste också ta hänsyn till behov av service (städ, vattentryckning etc.) och förses med städplattformar. Områdena behöver därutöver förses med stängsling och kameraövervakning för ökat skydd mot klotter och vandalism.
- Rekonstruktion av Europavägarna, vars beräknade livslängd på 40 år passerat sedan länge, behöver ske. Dessa vägar är varken anpassade för dagens volymer eller laster, vilket medför stora påfrestningar på konstruktionen.



5.5 Förbättra prestanda

- Trafikverkets förmåga att genom trimningsåtgärder medge en mer effektiv användning, högre hastighet och förkortade restider behöver öka, med fokus på högbelastade delar av järnvägs- och vägnät såsom Västra och Södra stambanan. Det bör tillföras en omfattande pott för trimningsåtgärder i Stockholm-Mälarregionen, som kan anpassas mellan åren i takt med att behoven uppstår, i synnerhet för att säkerställa en robust tågtrafik i Mälardalstrafik etapp 2.
- Infrastrukturen behöver anpassas för längre tåg med syfte att stärka konkurrenskraften för järnvägen. För detta behövs längre mötesspår, längre plattformar, uppdatering av regelverk (framför allt bromstabellerna samt anpassning av de viktigaste rangerbangårdarna.
- Omlastningsmöjligheterna mellan trafikslagen behöver förbättras och en teknikutveckling ske för att minska kostnaderna.

- Effektiviserande åtgärder på europavägarna genom ITS-lösningar i enlighet med handlingsprogram storstad förutsätts genomföras.
- Det behövs en effektivare användning av vägnätet, framför allt Stockholm inre vägnät, med bl. a ökad bussframkomlighet och bättre samordning mellan trafikslagen. Framkomlighetsprogrammet för Stockholms län är här en god vägvisare.

5.6 Öka kapaciteten

- Stockholm-Mälarregionen förutsätter att redan beslutade åtgärder i infrastrukturen genomförs enligt plan. Ytterligare förseningar av åtgärder medför kraftigt negativa konsekvenser för såväl trafik som tillväxt i Stockholm-Mälarregionen. Därutöver krävs fortsättningsvis investeringar i ny och förbättrad infrastruktur utgående från de behov som lyfts i anslutning till de prioriterade funktionerna i kapitel 4.
- För vissa behov finns utredningar som pekar ut lämpligaste lösning medan det i andra fall saknas dylika utredningar. Stockholm-Mälarregionen förutsätter att Trafikverket genom åtgärdsvalsstudier identifierar lämplig lösning på de behov som förs fram.
- Kompetensförsörjningen inom samhällsbyggnad måste säkerställas för att undvika fördyringar och förseningar av projekt. Detta gäller hela kedjan från planering via projektering till genomförande. Stockholm-Mälarregionen förutsätter att staten tar sitt ansvar vad gäller den eftergymnasialt utbildade arbetskraften.

5.7 Omvärldsbevakning

- Dagens transportsystem är i snabb utveckling och befintliga trender pekar åt olika håll, vilket gör det svårt att förutse framtiden. Att invänta rätt tidpunkt för rätt åtgärd kan leda till merkostnader på grund av uteblivna beslut. För att motverka detta behövs en kontinuerlig omvärldsbevakning, trendspaning, analys- och beslutsförmåga. Tillsammans kan regionen och staten gå i bräschen för förståelsen för teknikutveckling och användningen av digitalisering och automatisering – samordnade satsningar på piloter och testbäddar.

6. Prioriterade behov

Stockholm-Mälarregionen förutsätter att ingångna avtal och redan beslutade åtgärder i nu gällande Nationella plan 2018-2029 genomförs, däribland:

- **Ostlänken:** Ny järnväg Järna-Linköping, med tillhörande stationer.
- **Ostkustbanan:** Två nya spår på sträckan Uppsala-länsgränsen Stockholm/Uppsala, dvs. fyra spår hela sträckan Stockholm-Uppsala.
- **Mälarbanan:** Utbyggnad till fyrspår Tomteboda-Kallhäll samt ny station för regionaltåg i Barkarby, med anslutning till såväl pendeltåg som tunnelbana.
- **Stockholms C:** Anpassningar efter Citybanans färdigställande.
- **Hallsberg-Degerön:** Utbyggnad till dubbelspår.
- **E4 Förbifart Stockholm:** Ny sträckning från Kungens Kurva till Häggvik.
- **E22 Förbifart Söderköping:** Ny sträckning och mötesfri väg väster om Söderköping.
- **E18:** Kapacitetsökning på sträckan Köping – Västjädra, för ökad framkomlighet och trafiksäkerhet.
- **Tvärförbindelse Södertörn:** Ny väg och stärkt kapacitet i anslutning till Norvik.
- **Farled Södertälje-Landsort:** Ökad kapacitet, tillgänglighet och säkerhet.
- **M fl.**

Stockholm-Mälarregionen vill därtill inför kommande infrastrukturperiod särskilt lyfta följande behov – utan inbördes rangordning – kopplade till tillgängligheten i de storregionala stråken in mot Stockholm och Stockholms regionala stadskärnor, internationell tillgänglighet samt en effektiv godshantering och varuförsörjning:

- **Trimningspaket:** i nära samverkan med Trafikverket, för att möjliggöra den tågtrafik Mälardalstrafik kommer att upphandla, utveckling av pendeltågstrafiken samt anpassning till nya fordon
- **Ostkustbanan:** Ny station för regionaltåg i Solna, med anslutning till pendeltåg, tunnelbana och spårväg. Uppsala C. Åtgärder för bättre vändkapacitet, utökad fordonsuppställning och serviceplattformar.
- **Mälarbanan:** Kapacitet för utökad trafik på sträckan Kolbäck-Hovsta, till nytta även för en utökad trafik på Svealandsbanan samt för att kunna vända fler tåg i Arboga. Därtill ombyggnad av spår genom Örebro samt Västerås central för att klara utökade resenärsflöden och frigöra kapacitet för gods.
- **Svealandsbanan:** Kapacitet för utökad trafik på sträckan Folkesta-Rekarne, till nytta även för trafiken med UVEN samt för att knyta samman Eskilstuna kombiterminal med Mälarhamnarna.
- **Hallsberg gods- och personbangård:** Ökad kapacitet för gods och persontrafik, vilket är en förutsättning för ökad andel gods på järnväg samt för att möjliggöra trafik med längre tåg.
- **E4:** Utökad kapacitet norr om Förbifart Stockholm och till Arlanda, som annars blir en flaskhals i en redan hårt belastad infrastruktur.
- **Hjulstabron:** En anpassad bro möjliggör utvecklade godstransporter på Mälaren och krävs för att dra full nytta av gjorda investeringar i Södertälje sluss, farleder i Mälaren samt Västerås och Köpings hamnar.

Samtliga dessa behov behöver vara åtgärdade innan 2030.

Bilaga 1
Konsekvensbedömning

Konsekvensbedömning av en övergripande systemanalys innebär många osäkerheter. Systemanalysen fokuserar på stadierna före åtgärdsval och innehåller varken en tydlig alternativdiskussion eller slutförda åtgärdsprioriteringar. Det är därför inte i detta skede möjligt att veta vilka av de utpekade behoven som verkligen blir åtgärdade, på vilket sätt och till vilken kostnad.

Ovanstående faktorer innebär att det inte går att göra några säkra eller kvantitativa beräkningar av konsekvenserna av systemanalysens förslag till åtgärder. Bedömningen begränsas därmed till en diskussion om möjliga eller sannolika konsekvenser av den inriktning och de förslag som lyfts fram. Detta med avseende på mål enligt kapitel 2, som även inkluderar de tre hållbarhetsdimensionerna samt koppling till överordnade nationella mål och Agenda 2030. Diskussionen syftar därmed också till att svara på om föresatsen att i ökad grad tillämpa målstyrning i planeringsprocessen uppfylls genom tydlig adressering av mål genom den inriktning som förespråkas.

Internationell konkurrenskraft

Systemanalysens tonvikt på att knyta samman stadsstrukturen i Stockholm-Mälarregionen med spårtrafiken som grund samt på samma vis utveckla tillgängligheten till Arlanda adresserar tydligt behovet av internationell konkurrenskraft. Detsamma gäller förslagen för att uppnå en effektiv godshantering och varuförsörjning, med en ökad andel transporter på järnväg och med sjötrafik.

Samtidigt är det en realitet att vägtransporterna dominerar såväl arbetspendlingen som godstrafiken i dagsläget. De i förhållande till rådande trafikutveckling begränsade investeringar som föreslås i väginfrastrukturen riskerar därmed skapa utökade trängselproblem i den starkt växande regionen, framför allt i Stockholms län. Något som i sådana fall skulle vara till nackdel för regionens internationella konkurrenskraft.

Faktiska beteendeförändringar måste därför uppnås vad gäller transporter, för att begränsa sådana negativa effekter. Därför är det av yttersta vikt att förslagen kring att styra mot beteendeförändring – genom bebyggelse- och transportplanering samt administrativa styrmedel – också genomförs.

Flerkärnig och förstorad arbetsmarknad

Skillnaderna i förutsättningar inom Stockholm-Mälarregionen är idag betydande. Vid sidan av socioekonomiska skillnader inom regionen och mellan invånare tillkommer en avståndsfaktor, som gör att området idag endast delvis är en sammanlänkad bostads-, studie- och arbetsmarknad. Föreslagna förbättringar av transporter och pendlingsmöjligheter kan här ge kraftigt ökad tillgänglighet och förbättrade villkor för människors och företags vardag.

Modellberäkningar visar på starkt utvecklad interaktion och därmed integrering av Stockholm-Mälarregionen givet den utveckling av spårtrafiken som föreslås. Denna utveckling stärks om bebyggelseutvecklingen samtidigt koncentreras till de regionala nodstäderna samt orter med bra förutsättningar för kollektivtrafik.[38]

Den monocentriska strukturen med Stockholm som nav kvarstår i hög grad med de prioriteringar och förslag som ges på kort sikt. Att förbättring av tillgängligheten i de regionala tvärförbindelserna kommer i andra hand, innebär ett medvetet val att prioritera interaktionen med Stockholm. Genom kortare tidsavstånd i stråken in mot huvudstaden ges dock förutsättningar för en ökad interaktion även mellan nodstäderna längs stråken samt en mer balanserad regional utveckling. Det är dock osannolikt att avståndsfaktorn elimineras helt, vilket kan innebära en fortsatt svagare utveckling i regionens mindre tätbefolkade ytterområden.

Effektivt nyttjande av alla trafikslag

Med hänsyn till avstånden i Stockholm-Mälarregionen och till klimatmålen förordar systemanalysen främst en väl fungerande och utbyggd spårtrafik samt en bebyggelseplanering inriktad på kollektivtrafiknära lägen, med goda möjligheter att gå och cykla. Satsningar på regionala stadskärnor i Stockholms län och på nodstäderna i övriga län är uttryck för detta. För godstransporter förordas åtgärder som stärker förutsättningarna för en ökad andel gods på järnväg och med sjötransporter, konkurrensneutralitet mellan transportslagen samt fler intermodala transporter.

Kapacitetsbrister – framför allt konkurrensen om utrymmet på spåren i stora delar av regionen samt trängsel i Stockholms inre vägnät – är två påtagliga flaskhalsar i ett effektivt nyttjande av trafikslagen. Systemanalysen lyfter framför allt förslag kopplade till spårinfrastrukturen, medan ny väginfrastruktur ges mindre utrymme. För att undvika allvarliga trafikinfarkter i och kring Stockholms centrala delar förordas dock vägåtgärder i länet som kompletterar redan gjorda eller beslutade investeringar. Därtill att åtgärder som lyfts i framkomlighetsprogrammet för Stockholms län också genomförs.

[38] ÖMS 2050, Stockholms läns landsting, Tillväxt och regionplaneförvaltningen 2018:01

Långsiktig hållbarhet

Förslagen i systemanalysen bidrar enligt ovan till att stärka förutsättningar för internationell konkurrenskraft, en flerkärnig och förstorad arbetsmarknad med stärkta förutsättningar att förbättra och utjämna levnadsvillkor samt ett effektivt nyttjande av alla trafikslag. Det finns emellertid tillväxtmässiga risker förknippade med återhållsamheten vad gäller väginvesteringar. Detta bedöms dock vara en nödvändighet för att komma tillrätta med vägtrafikens utsläpp och trängseleffekter. Vägtrafiken kommer oavsett vara omfattande under överskådlig tid, varför även behovet av åtgärder för omställning av fordonsparken lyfts fram.

De flesta infrastrukturåtgärder i systemanalysen avser att öka kapaciteten på länkar med kapacitetsbrist samt möjliggöra en ökad andel resande med kollektivtrafik och en större andel gods på järnväg eller med sjöfart. I kombination med en transportsnål bebyggelseutveckling, en teknisk utveckling vad gäller fordon och drivmedel samt administrativa styrmedel bedöms detta möjliggöra en omställning mot hållbara transporter. Föreslagna vägåtgärder kan dock förväntas bidra negativt till denna omställning och motiveras av andra aspekter, framför allt tillgänglighet och framkomlighet till fördel för regionens tillväxt och integration, men också av trafiksäkerhetsskäl.

Genom globaliseringen, den ökade individuella rörligheten, befolkningsutvecklingen och den snabba ekonomiska tillväxten i regionen finns emellertid starka drivkrafter för allt fler och längre transporter. Även om den digitala utvecklingen till del kan komma att minska behovet av fysisk interaktion, är trenden att efterfrågan på fysiska transporter fortsätter öka. Farhågor finns också att den växande flygtrafiken riskerar ta över vägtrafikens roll som dominerande utsläppskälla av bl. a växthusgaser. En enda interkontinental flygresa kan i många fall motsvara ett helt års arbetspendling.

För långsiktig, miljömässig hållbarhet krävs åtgärder för att stävja denna utveckling, t ex genom utökade koldioxidskatter eller krav på drivmedel med lägre utsläpp. Sannolikt skulle det ha en begränsande inverkan på handeln och människors möjlighet att resa. Å andra sidan sker handeln och resandet idag med negativa konsekvenser för miljön. Att finna balansen mellan dessa olika intressen förutsätter tydliga nationella ramar samt mer långtgående och handlingsorienterade internationella överenskommelser.

Bilaga 2
Deltagare

En Bättre Sits Lilla Gruppen (styrgrupp)

Region Stockholm

Kristoffer Tamsons (M), Ordförande Trafiknämnden, ordförande En Bättre Sits

Tomas Eriksson (MP), 1:e vice ordförande Trafiknämnden

Region Uppsala

Johan Örjes (C), Ordförande Trafik- och Samhällsutvecklingsnämnden

Bengt-Olov Eriksson (S), Ledamot Trafik- och Samhällsutvecklingsnämnden

Region Västmanland

Tommy Levinsson (S), Ordförande Kollektivtrafiknämnden

Tomas Högström (M), 2:e vice ordförande Regionstyrelsen

Region Örebro län

Nina Höijer (S), Ordförande Samhällsbyggnadsnämnden

Oskar Svärd (M), 2:e vice ordförande Samhällsbyggnadsnämnden

Region Sörmland

Monica Johansson (S), Ordförande Regionstyrelsen, vice ordförande En Bättre Sits

Daniel Portnoff (M), 1:e vice ordförande Regionala utvecklingsnämnden

Region Östergötland

Julie Tran (C), Ordförande Trafik- och Samhällsplaneringsnämnden

Jan Owe-Larsson (M), 2:e vice ordförande Trafik- och Samhällsplaneringsnämnden

Region Gotland

Eva Nypelius (C), Ordförande Regionstyrelsen

Meit Fohlin (S), 2:e vice ordförande Regionstyrelsen

En Bättre Sits Stora Gruppen (presidierna)

Region Stockholm

Kristoffer Tamsons (M)

Tomas Eriksson (MP)

Jens Sjöström (S)

Region Uppsala

Johan Örjes (C)

Jenny Lundström (MP)

Susanne Eriksson (S)

Region Västmanland

Tommy Levinsson (S)

Magnus Ekblad (C)

Jenny Landernäs (M)

Region Örebro län

Nina Höijer (S)

Magnus Lagergren (KD)

Oskar Svärd (M)

Region Sörmland

Monica Johansson (S)

Daniel Portnoff (M)

Mattias Claesson (C)

Region Östergötland

Julie Tran (C)

Martin Tollén (S)

Jan Owe-Larsson (M)

Region Gotland

Eva Nypelius (C)

Jesper Skalberg Karlsson (M)

Meit Fohlin (S)

Temagrupp Storregional kollektivtrafik

Ledamöter

Tommy Levinsson (S), Region Västmanland, ordförande
Daniel Portnoff (M), Region Sörmland, vice ordförande
Richard Fallqvist (L), Region Västmanland
Malin Fijen Pacsay (MP), Region Stockholm
Kåre Friberg (M), Motala kommun
Agne Furingsten (L), Region Västmanland
Lena Hallerby (L), Region Stockholm
Gustav Hemming (C), Region Stockholm
Jimmy Jansson (S), Eskilstuna kommun
Ulrika Jeansson (S), Finspångs kommun
Karin Jonsson (C), Norrköpings kommun
Johan Kumlin (M), Örebro kommun
Ann-Sofie Lifvenhage (M), Gnesta kommun
Jenny Lundström (MP), Region Uppsala
Sven-Inge Nylund (S) Upplands-Bro kommun
Ingvar Smedlund (M), Enköpings kommun
Oskar Svärd (M), Region Örebro län
Anders Teljebäck (S), Västerås stad
Elisabeth Unell (M), Västerås stad
Lars-Göran Zetterlund (C), Hällefors kommun

Tjänstepersoner

Niclas Andersson, Region Stockholm, sammankallande
Jonas Bruce, Region Östergötland, sammankallande
Tomas Ahlberg, Region Uppsala
Asmirelda Avdic, Region Västmanland
Helene Bermell, Trafikverket Öst
Göran Gullbrand, Mälardalstrafik
Eva Lehto, Eskilstuna kommun
Sofia Lindblad, Trafikverket Stockholm
Lasse Lundberg, Örebro kommun
Anna Nyberg, Mälardalstrafik
Matthias Pfeil, Region Sörmland
Carl Silfverhielm, Region Stockholm
Malin Westlund, Huddinge kommun
Karin Widén, Västerås kommun
Sofie Östlund, Region Örebro län

Temagrupp Internationell tillgänglighet och konkurrenskraft

Ledamöter

Johan Örjes (C), Region Uppsala, ordförande
Jens Sjöström (S), Region Stockholm, vice ordförande
Fredrik Ahlstedt (M), Uppsala kommun
Muharrem Demirok (C), Linköpings kommun
Peter Evansson (S), Knivsta kommun
Meit Fohlin (S), Region Gotland
Urban Granström (S), Nyköpings kommun
Leif Gripestam (M), Region Stockholm
Karl Henriksson (KD), Huddinge kommun
Olof Holst (M), Sigtuna kommun
Jacob Högfeldt (M), Strängnäs kommun
Tomas Högström (M), Region Västmanland
Fredrik Åberg Jönsson (V), Region Gävleborg
Magnus Lagergren (KD), Region Örebro län
Ullis Sandberg (S), Örebro kommun
Martin Tollén (S), Region Östergötland
Karin Wanngård (S), Stockholms stad
Anders Wigelsbo (C), Sala kommun

Tjänstepersoner

Jessica Cedergren, Region Västmanland, sammankallande
Dino Keljalic, Region Örebro län, sammankallande
Fredrik Elgh, Swedavia
Jenny Emerén, Handelskammaren Mälardalen
Sofia Heldemar, Trafikverket Stockholm
Tomas Holmlund, Trafikverket Öst
Tove Holmström, Linköpings kommun
Johan Lindsten, Swedavia
Katharina Staflund, Region Uppsala
Lars Sundblad, Sigtuna kommun
Christian Udin, Nyköpings kommun
Josefin Årevall, Region Stockholm

Temagrupp Storregional godsstrategi

Ledamöter

Jan Owe-Larsson (M), Region Östergötland, ordförande
Nina Höijer (S), Region Örebro län, vice ordförande
Magnus Andersson (S), Hallsbergs kommun
Harry Bouveng (M), Nynäshamns kommun
Cecilia Burenby (S), Mjölby kommun
Bengt-Olov Eriksson (S), Region Uppsala
Lotta Grahn Elg (M), Håbo kommun
Mats Gunnarsson (MP), Region Örebro län
Michaela Haga (C), Region Stockholm
Lars Härnström (M), Katrineholms kommun
Robert Johansson (S), Region Stockholm
Gabriel Kroon (SD), Region Stockholm
Jan Lahenkorva (S), Region Gävleborg
Jenny Landernäs (M), Region Västmanland
Eva Nypelius (C), Region Gotland
Elizabeth Salomonsson (S), Köpings kommun
Marie Wilén (C), Heby kommun

Tjänstepersoner

Fredrik Idevall, Region Örebro län, sammankallande
Eleonor Mörk, Region Östergötland, sammankallande
Karolin Adamsson, Uppsala kommun
Lotta Andersson, Stockholms Hamnar
Amanda Baumgartner, Stockholms stad
Bengt Bengtsson, Företagarna
Robin Billsjö, Stockholms stad
Christoffer von Bothmer, Region Gävleborg
Cecilia Carlqvist, Region Uppsala
Ludvig Elgström, Trafikverket Stockholm
Sandra Gegerfelt, Stockholms Hamnar
Mats Gunnarsson, Region Gävleborg
Lena Johansson, Region Gotland
Ola Kahlström, Uppsala kommun
Thor-Björn Käck, Handelskammaren Mälardalen
Christian Mineur, Trafikverket Öst
Cecilia Mårtensson, Stockholms stad
Susanne Skärlund, Region Stockholm
Patrizia Strandman, Mälarhamnar
Claes Sörman, Eskilstuna logistik
Malin Westlund, Region Stockholm

Mälardalsrådet

Maria Nimvik Stern
Johan Hjelm

Temagrupp Framtidens resande

Ledamöter

Tomas Eriksson (MP), Region Stockholm, ordförande
Julie Tran (C), Region Östergötland, vice ordförande
Anneli Bengtsson (S), Vingåkers kommun
Håkan Buller (S), Södertälje kommun
Mattias Claesson (C), Region Sörmland
Magnus Ekblad (C), Region Västmanland
Boel Godner (S), Södertälje kommun
Anna-Lena Johansson (L), Sollentuna kommun
Parisa Liljestrand (M), Vallentuna kommun
Pär-Ove Lindqvist (M), Lindesbergs kommun
Annicki Oscarsson (KD), Ödeshögs kommun
Solveig Oscarsson (S), Nora kommun
Johanna Odö (S), Norbergs kommun
Erik Pelling (S), Uppsala kommun
Helena Proos (S), Region Uppsala
Anna Sehlin (V), Region Stockholm

Tjänstepersoner

Fredrik Högberg, Region Sörmland, sammankallande
Vahid Fararos, Region Stockholm, sammankallande
Ulf Arumskog, Norrköpings kommun
Anders Bergqvist, Region Uppsala
Thomas Byström, Företagarna Stockholm, Mälardalen och Gotland
Per Elvingson, Örebro kommun
Katarina Fehler, Stockholm Nordost
Ola Kahlström, Uppsala kommun
Jenny Kihlberg, Stockholms stad
Erica Löfqvist, Trafikverket Öst
Sandra Mäkinen, Enköpings kommun
Mats Johannesson, Södertälje kommun
Lina Thurfjell, Östgötatrafiken
Karin Wallin, Region Örebro län
Lars Wogel, Trafikverket Stockholm

EBS Direktörsgrupp

Arne Andersson, Region Västmanland
Petter Arneback, Region Örebro län
Andreas Capilla, Region Östergötland
Mats Ellman, Region Stockholm
Kenneth Hagström, Region Sörmland
Maria Linder, Region Västmanland
Johan Ljung, Region Örebro län
Christian Löf, Region Stockholm
Sofia Malander, Östgötatrafiken
Stefan Persson, Region Gotland
Anton Västberg, Region Stockholm
Johan Wadman, Region Uppsala

Källförteckning

Underlagsrapporter från En Bättre Sits (EBS) m fl källor. Se även www.enbattresits.se

- Arbetspendling i storstadsregioner – en nulägesanalys (Trafikanalys 2011:3)
- Analys av kapacitet för väg- och spårinfrastruktur som ansluter till Arlanda (Trafikverket 2018:160)
- Behov av infrastrukturåtgärder i östra Mellansverige 2014-2025 (Mälardalsrådet/EBS 2012)
- Bristen på samhällsbyggare inom infrastruktursektorn (Mälardalsrådet 2020)
- Elva ställningstaganden för internationell tillgänglighet och konkurrenskraft (Underlagsrapport från EBS temagrupp Internationell tillgänglighet och konkurrenskraft, Mälardalsrådet 2020)
- En Bättre Sits i Världen (Mälardalsrådet 2019)
- En Bättre Sits Storregional systemanalys. (Mälardalsrådet 2016)
- Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (Delbetänkande av Miljömålsberedningen, SOU 2016:21)
- Flerkärnighet och funktionella samband i östra Mellansverige (Mälardalsrådet/EBS 2015)
- Flygplatser i Stockholm-Mälarregionen (Mälardalsrådet/EBS 2015)
- Fossilfrihet på väg (Betänkande av Utredningen om fossilfri fordonstrafik, SOU 2013:84)
- Framkomlighetsprogram. Trafikverkets inriktning för hur Storstockholms primära vägnät används på bästa sätt (Trafikverket 2014)
- Framskrivning av befolkning och sysselsättning i östra Mellansverige (Stockholms läns landsting, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen 2017)
- Framtidens resande i Stockholm-Mälarregionen (Underlagsrapport från EBS temagrupp Framtidens resande, Mälardalsrådet 2020).
- Färdplan för fossilfri konkurrenskraft (Flygbranschen 2018)
- Godsflöden i östra Mellansverige (Mälardalsrådet/EBS, 2013)
- Godstransporter i Sverige – en nulägesanalys (Trafikanalys 2016:7)
- Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag (Trafikanalys 2016:4)
- Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029 (Trafikverket 2015)
- Kampen om kajerna. En rapport om sjöfarten i Stockholm (Stockholms handelskammare 2017:01)
- Lokal och regional kollektivtrafik 2014 (Trafikanalys 2015:20)
- Länsplan för regional transportinfrastruktur 2018 – 2029 (Region Gotland 2018)
- Länsplan för regional transportinfrastruktur för Södermanlands län 2018-2029 (Region Sörmland 2018)
- Länsplan för regional transportinfrastruktur för Östergötlands län 2018 - 2029 (Region Östergötland 2018)
- Länsplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2018-2029 (Länsstyrelsen Stockholm 2018)
- Länsplan för regional transportinfrastruktur i Uppsala län 2018 – 2029 (Region Uppsala 2018)
- Länsplan för regional transportinfrastruktur i Västmanlands län 2018 – 2029 (Region Västmanland 2018)
- Länsplan för regional transportinfrastruktur i Örebro län 2018 – 2029 (Region Örebro 2018)
- Miljörapport Stockholm Arlanda Airport (Swedavia 2017)
- Mångfaldsdriven tillväxt RUP Västmanland Län 2014 – 2020 (Länsstyrelsen i Västmanlands Län 2014)
- Möjligheter att köra längre och/eller tyngre godståg (Trafikverket 2015)
- Nationell plan för transportsystemet 2018 – 2029 (Trafikverket 2017)
- Regionala systemanalyser – en vägledning (Trafikverket 2015)
- Regionalt utvecklingsprogram för Östergötland 2030 (Regionförbundet Östsam 2012)
- Regional utvecklingsstrategi för Uppsala län (Region Uppsala 2017)
- Resor och transporter i östra Mellansverige (Sweco 2015)
- Resvaneundersökning (Swedavia 2018)
- RUFS 2050 - Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen (Stockholms Läns Landsting, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen 2018).
- Sammanställning av kunskapsunderlag (Mälardalsrådet/EBS 2015)
- Stockholmsregionens internationella relationer och utbyte (Stockholms läns landsting, Tillväxt och regionplaneförvaltningen 2016)
- Storregional godsstrategi för Stockholm-Mälarregionen. Delrapport om mål, nuläge och utmaningar. (Mälardalsrådet 2018)
- Storregional godsstrategi för Stockholm-Mälarregionen. Strategier och åtgärder (Mälardalsrådet 2020)
- Storregional kollektivtrafik i Stockholm-Mälarregionen (Underlagsrapport från En Bättre Sits temagrupp Storregional kollektivtrafik. Mälardalsrådet 2020)
- Svensk sjöfarts internationella konkurrenssituation (Trafikanalys, rapport 2018:12)
- Systemanalys för Stockholm-Mälarregionen (Mälardalsrådet 2016)
- Sörmlandsstrategin (Region Sörmland 2019)
- Samrådssvar avseende offentligt samråd om förordningen (EU) nr 1315/2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätverket, Mälardalsrådet 2019
- Tid är pengar. En samhällsekonomisk analys av förseningar inom kollektivtrafiken (WSP 2019)
- Tillväxt och hållbar utveckling i Örebro län. Regional utvecklingsstrategi 2018–2030 (Region Örebro län 2018)
- Trender i transportsystemet (Trafikverket 2018)
- Varuflödesundersökningen 2016 (Trafikanalys 2016)
- Vision Gotland 2025, regionalt utvecklingsprogram för Gotland (Gotlands kommun och Region Gotland, 2008)
- ÖMS 2050, Stockholms läns landsting, Tillväxt och regionplaneförvaltningen 2018:01

En Bättre Sits
Sju län – Stockholm, Uppsala, Västmanland, Örebro, Södermanland, Östergötland och Gotland – samarbetar sedan flera år tillbaka i transportpolitiska frågor i Mälardalsrådets En Bättre Sits-process. En historiskt unik process där en stor grupp politiker och tjänstepersoner mejslar fram och enas om gemensamma prioriteringar i syfte att stärka utvecklingen i Stockholm-Mälarregionen. Under den senaste perioden har även Gävleborg medverkat i arbetet.

Genomförd analys med utblick mot 2050 visar tydligt att strategiska beslut och inriktning i tidigare systemanalys är fundamentala för den storregionala utvecklingen och att ett fortsatt systemperspektiv i Stockholm-Mälarregionen är centralt för framgång.

enbattresits.se

MÄLARDALSRÅDET
malardalsradet.se

Mälardalsrådet driver medlemmarnas frågor för konkreta resultat inom infrastruktur, kompetensförsörjning, innovation, maritim samverkan och internationella jämförelser. Vi samlar våra kommuner och regioner till en dynamisk mötesplats för politik, näringsliv och akademi.

CENTRUM FÖR KOMMUNSTRATEGISKA STUDIER
Rapport 2020:3

Den lokala politikerns bildningsarenor

Henrik Nordvall, Daniel Bladh och Louise Malmström

LINKÖPINGS UNIVERSITET

Den lokala politikerns bildningsarenor

Henrik Nordvall, Daniel Bladh och

Louise Malmström

LINKÖPINGS UNIVERSITET

Titel: Den lokala politikerns bildningsarenor

Författare: Henrik Nordvall, Daniel Bladh och Louise Malmström

Omslagsbild: Istock

Centrum för kommunstrategiska studier
Rapport 2020:3
ISBN: 978-91-7929-824-1
ISSN: 1402-876X

Linköpings universitet
Centrum för kommunstrategiska studier
Campus Norrköping
601 74 Norrköping

Telefon: 011-36 30 00 (växel)
www.liu.se/cks

Tryck: LiU-Tryck, Linköping 2020

Innehåll

Förord **5**
Författarnas förord **7**
Sammanfattning **9**
Inledning **13**
Tidigare forskning 15
Bildningsarenor skapade genom didaktiska val 19
Avgränsningar – tre arenor i fokus 21
Tillvägagångssätt, analys och etiska överväganden 21
Partierna som utbildningsarenor **25**
Partierna som utbildningsorganisationer 25
Varför organiserar partierna utbildningar? 28
Vad handlar partiernas utbildningar om? 31
Hur organiseras partiernas utbildningar? 33
Didaktiska val i konkreta utbildningspraktiker 33
Studieförbunden som bildningsarena för kommunpolitiker **39**
Partiernas relationer till studieförbunden 39
Folkbildningsdeltagande bland fullmäktigeledamöter 42
Stor variation mellan kommuner 44
Kommunens utbildningar för förtroendevalda **47**
Hur legitimeras utbildningarna? 48
Innehåll och medverkande 53
Hur organiserar kommunen sina utbildningar? 55
Ur de lokala politikernas perspektiv **59**
Formella och informella kunskaper 59
Partiernas och kommunernas utbildningar i jämförelse 61
Avslutande diskussion **65**
Studiens kunskapsbidrag 65
Slutord 67
Litteratur **69**

Förord

Den här rapporten presenterar resultaten av en forskningsstudie med titeln ”Den lokala politikens bildningsarenor”. Studien har haft stöd från CKS och genomförts av biträdande professor Henrik Nordvall, doktorand Daniel Bladh och adjunkt Louise Malmström vid Avdelningen för pedagogik och vuxnas lärande, Institutionen för beteendevetenskap och lärande, vid Linköpings universitet. Genom rapporten redovisas ett omfattande empiriskt material. Erbjudanden om utbildningar riktade mot kommunpolitiska förtroendevalda beskrivs och diskuteras utifrån olika frågor som handlar om omfattning och variation samt om målen med utbildning och upplägg. Vi hoppas att rapporten är intresseväckande och ett kunskapsstöd för dem som tar strategiska beslut för att skapa bildningsarenor för förtroendevalda såväl som för dem som har mer operativa uppdrag för att organisera, utveckla och genomföra utbildningar för kommunpolitiker.

Brita Hermelin
Vetenskaplig ledare vid Centrum för kommunstrategiska studier

Författarnas förord

Utöver stöd från CKS har denna studie utvecklats i synergi med projektet *Partiskolningens didaktik* som finansierats av Vetenskapsrådets utbildningsvetenskapliga kommitté (projekt-id 2016-05330, projektledare Henrik Nordvall). Därtill har stöd från Stockholms Arbetareinstitutsföreningen varit viktigt vid utvecklandet av den design som ligger till grund för studien.

Studien hade inte varit möjlig att genomföra om det inte vore för den tid som de anonymiserande personer, verksamma i partier, kommuner och studieförbund, generöst ställt till vårt förfogande. Vi vill därför rikta ett stort till er. Vi vill även tacka postdoktor Annika Pastuhov och doktorand Maria Arriaza Hult vid Linköpings universitet som genomfört några av de intervjuer som ligger till grund av för rapporten.

Henrik Nordvall, Daniel Bladh och Louise Malmström

Sammanfattning

I denna rapport redovisas en studie av utbildningar riktade till lokala politiker i deras roller som folkvalda och partiföreträdare. Såväl utbildningar organiserade av de politiska partierna själva, ofta i samarbete med deras studieförbund, som kommunernas utbildningar för politiskt förtroendevalda uppmärksammas.

De frågeställningar som varit vägledande för studien är:

- Vilken omfattning och variation har de utbildningar som kommunerna, partierna och folkbildningsorganisationerna erbjuder de kommunpolitiskt förtroendevalda?
- Vilka typer av mål finns bakom dessa utbildningsarrangemang och hur förhåller sig dessa mål till olika varianter av upplägg och genomförande av verksamheten?
- Vilken betydelse har dessa utbildningsarrangemang för kommunpolitiker?
- Hur kan utbildningsarenor förstås i termer av styrning och maktutövning?

För att besvara dessa frågor har vi samlat och analyserat olika typer av data. Det rör sig om 261 kommuners program för utbildningar av fullmäktigeledamöter samt uppgifter från SCB om deltagande i studiecirklar och annan folkbildning bland landets 12 679 fullmäktigeledamöter. Vidare har totalt 47 semistrukturerade intervjuer genomförts, med utbildningsansvariga i partier, studieförbund och kommuner och med lokala politiker. Därutöver har vi även använt oss av information tillgänglig genom hemsidor, dokument och studiematerial producerade av partier, kommuner och andra organisationer med inriktning mot utbildning för kommunpolitiskt förtroendevalda.

Materialet har analyserats utifrån ett didaktiskt perspektiv i avseendet att vi särskilt uppmärksammat utbildningsanordnares val rörande *vad* (vilket innehåll) som ska läras och *hur*, genom vilka upplägg, detta innehåll ska komma målgruppen till del samt *varför* utbildningars innehåll och upplägg ser ut som de gör och varför de överhuvudtaget genomförs.

Rapporten visar på en omfattande intern utbildningsverksamhet i partiernas regi i form av studiecirklar, kurser, seminarier, konferenser och digitala utbildningar. Skillnaderna mellan partierna är dock betydande, både när det gäller omfattning och hur partierna organisar sin utbildningsverksamhet. Fyra huvudtyper av skäl som berättigar utbildningarna återfinns dock genomgående i partierna. Ett handlar om att utveckla partiet som organisation genom att stärka olika organisatoriska funktioner och skapa en infrastruktur för kommunikation och nätverkande inom partiet. Ett annat handlar om

ideologisk skolning. Ett tredje om att utbildningarna ska stärka kompetensen hos enskilda företrädare så att de ur partiets perspektiv blir bättre i sin roller som politiker. Ett fjärde skäl är att stärka en känsla av engagemang hos medlemmar och företrädare.

I vilken utsträckning utbildningarna är nationellt organiserade och styrda beträffande innehåll och upplägg varierar mellan partierna. Centerpartiet och Socialdemokraterna har exempelvis en tydligt framträdande stegstruktur i sin utbildningsverksamhet. I de övriga partierna finns en tendens till modulsystem där ordningen för utbildningars genomförande inte är lika tydlig.

Studiecirklar och annan folkbildningsverksamhet som historiskt pekats ut som viktiga sammanhang för bildning bland svenska politiker tycks alltjämt spela en betydande roll som bildningsarena. Detta gäller dock inte för alla partier. Samtliga partier utom Sverigedemokraterna har ett organiserat samarbete med ett studieförbund som omfattas av statens folkbildningsanslag. Graden av deltagande i studieförbundsorganiserad verksamhet skiljer sig dock åt även mellan de sju riksdagspartier som är medlemmar av studieförbund. Av samtliga fullmäktigeledamöter valda 2018 deltog 37 procent i studiecirklar eller annan folkbildningsverksamhet organiserad av något studieförbund under valåret. Deltagandet är generellt högre i landsbygdskommuner än i storstäder och dess pendlingskommuner. Vanligast är folkbildningsdeltagandet bland socialdemokratiska och centerpartistiska fullmäktigeledamöter (57 procent för båda). Minst vanligt är folkbildningsdeltagandet bland sverigedemokrater (7 procent) och moderater (13 procent).

Kommunernas utbildningar för fullmäktigeledamöter saknar nationell läroplan eller motsvarande. Det åligger varje kommun att själva utforma sina utbildningar. Ändå framstår de utbildningsprogram som kommunerna utvecklar som förhållandevis lika. Det rör sig i huvudsak om någon eller några utbildningsdagar efter mandatskifte och dessa bygger i huvudsak på föredrag av sakkunniga i frågor som rör lagstiftning och kommunens organisation.

När det gäller skäl för val av utbildningars genomförande och utformning är det vanligaste sådana att utbildningen ses som viktig för att det demokratiska systemet ska fungera på ett korrekt och rättssäkert sätt. Ett annat skäl som anförs gäller behovet av att skapa fungerande relationer mellan politiker och förvaltning samt mellan politiker av olika hemvist. Ett tredje sätt att resonera tar fasta på att det rör sig om ett val utifrån en marknad av utbildningar med denna inriktning där utbud, kostnad och kommunens begränsade ekonomiska resurser vägs mot varandra

I viss mån framstår det som att partiernas och kommunernas utbildningar kompletterar varandra i så mån att kommunpolitiker med erfarenhet av båda anser att de bidrar med olika typer av kunskaper som båda behövs i det politiska arbetet. Samtidigt vittnar deltagare också om att kommunens utbildningar till sin form, med dess ofta monologiska karaktär, framstår som svårtillgängliga och inte särskilt entusiasmerande.

Avslutningsvis pekar vi på behovet av fördjupad kunskap om det utbildningssammanhang som omgärdar partipolitiken och det kommunpolitiska arbetet. Området tenderar falla mellan stolarna då forskning om politik och partier präglas av andra ingångar än den didaktiska, emedan den didaktiska forskningen vanligen berör skolsammanhang och inte politik och partier. Vidare pekar rapporten på behovet av att skapa sammanhang för kunskaps- och erfarenhetsutbyten i didaktiska frågor för kommunala tjänstepersoner som ansvarar för utbildning av förtroendevalda. Ur ett demokratiskt perspektiv finns dubbla motiv för att uppmärksamma kommunens utbildningar för politiker. Dels kan dessa potentiellt ge folkvalda verktyg att utföra sina uppdrag. Dels rymmer utbildningarna i sig en maktdimension då utformningen av dem har betydelse för hur folkvaldas möjlighet till inflytande, exempelvis i relation till tjänstepersoner, tolkas och definieras.

Inledning

I Sverige har cirka 35 900 personer kommunpolitiska förtroendeuppdrag i någon av landets 290 kommuner (Statistiska centralbyrån 2020). Att inneha ett förtroendeuppdrag på den kommunala nivån innebär såväl ett individuellt som ett kollektivt ansvar för en omfattande verksamhet. Om vi räknar samman hela den kommunala sektorn med dess betydande ansvar för vård, skola och omsorg, utverkar den omkring 20 – 25 procent av svensk BNP och omfattar ett arbetsgivaransvar för över 750 000 individer (Erlingsson 2017, s. 91). För 97 procent av de förtroendevalda handlar det om ett uppdrag som de har begränsat med tid på sig att hinna med. De är fritidspolitiker vars huvudsakliga sysselsättning är något annat än kommunpolitik (SKL 2019a).

Personer som väljer att engagera sig som kommunpolitiker har olika roller och förväntningar att hantera. De ska representera sina partier och verka för dessas partiprogram och lokala politiska agendor. De ska också representera den kommun de valts in för – och inte minst de väljare som gett dem förtroendet. Det finns förväntningar på hur de bör agera som kommer från väljare, medier, partikamrater, politiska motståndare och kommunförvaltningen. För att agera framgångsrikt bör de också vara förtrogna med en rad olika kunskapsområden som har med det komplexa uppdraget att göra.

Det finns inget obligatoriskt utbildningsprogram som måste genomgås eller något formellt komptentskrav som måste uppfyllas för att människor ska kunna bli offentligt förtroendevalda. Det ligger i uppdragets natur att den som företräder väljarna idealt sett ska kunna vara vilken myndig medborgare som helst, bara hen vunnit sina väljares förtroende. Samtidigt finns en rad sammanhang som organiseras med ett utbildande syfte, med politiker och blivande politiker som målgrupp. Inte minst de politiska partierna utbildar ofta sina medlemmar så att de kan axla politiska förtroendeuppdrag. Även andra aktörer, såsom kommunerna själva, anordnar utbildningar för förtroendevalda. I denna rapport uppmärksammar vi sådana sammanhang. Vi kallar dem för den lokala politikerns bildningsarenor. Tydliga uppgifter om dessa arenors omfattning, organisering och betydelse har inte funnits att tillgå. Det är ett av skälen till att vi genomfört studien. Dock finns det skäl att anta att det rör sig om en förhållandevis omfattande verksamhet. I en enkätstudie av nominerade och valda till kommunfullmäktige i samband med valet 2014 uppgav 77 procent av samtliga kandidater, och hela 93 procent av dem som valdes, att de blivit erbjudna någon form av utbildning (Erlingsson, Fogelgren och Öhrvall 2015).

Vad är det då för utbildning som erbjuds folkvalda och personer som aspirerar på parlamentariska uppdrag? Vad innehåller den? Hur genomförs den? Vilka håller i en sådan utbildning? Med vilka syften genomförs den? Om vi ska besvara dessa frågor med utgångspunkt i rådande forskningsläge är det korta svaret: vi vet inte. Frågor av detta slag (vad, hur, varför, för

vem), som tillhör grundfrågorna inom didaktisk utbildningsforskning, har så vitt vi kan bedöma, inte utmärksammats nämnvärt i forskning om förtroendevaldas villkor, varken i Sverige eller internationellt. När frågor om utbildning behandlas inom forskning om politiskt förtroendevalda är det bakgrundsförhållanden som uppmärksammas. Det vill säga vilken betydelse de folkvaldas utbildningsbakgrund har i relation till olika aspekter, såsom social representation, förmåga att utföra sitt uppdrag eller politiska åsikter.

Det finns flera skäl till att vi menar att det är viktigt att fylla denna kunskapslucka rörande utbildning för politiskt förtroendevalda. Ett första skäl, som vi redan varit inne på, är det mest uppenbara: kommunpolitiker fattar beslut av stor betydelse för många människor. Utbildningar som kan stödja lokala politiker till att utföra sina uppdrag på bästa möjliga sätt har därför en betydande samhällsrelevans. Behovet av utbildningar som introducerar personer till kommunpolitiska förtroendeuppdrag understryks dessutom av den höga omsättningen på fullmäktigeledamöter. De senaste valen har närmare hälften av de valda till fullmäktige varit nyvalda (SKL 2019b, s 37).

Ett andra skäl till att politikers bildningsarenor är viktiga att uppmärksamma har att göra med en för demokratin central jämlikhetstanke. Den som vinner väljarnas förtroende att företräda dem bör ges rimliga kunskapsmässiga förutsättningar att utföra sin uppgift oavsett tidigare utbildning och erfarenhet. En grundläggande tanke bakom folkstyret är att maktpositioner inte ska reserveras för specialister. Det skiljer demokratin från teknokratin – expertstyret – som styresform. De folkvalda förväntas vara representativa för sina väljare i olika avseenden. Förutom att de åsiktsmässigt ska representera folkviljan är ett framträdande ideal att de folkvalda också i någon mån ska vara socialt representativa för väljarna. Liksom medborgarna består av människor med olika utbildningsnivå, kön, ålder, klassbakgrund och så vidare förväntas även valda representanter i någon mån spegla denna bredd. Med detta följer också skillnader i kunskapsnivå, exempelvis när det gäller frågor om kommunal förvaltning och parlamentarisk styrning. Här kan utbildning av förtroendevalda spela en utjämnande roll när det gäller sådana skillnader. För att skapa sig en bättre förståelse av förutsättningarna för ett jämlikt politiskt deltagande menar vi därför att politikers bildningsarenor är ett angeläget område att uppmärksamma.

Ett tredje skäl har att göra med att utbildning inte enbart kan ses som en verksamhet som stärker politiskt aktörskap och bidrar till jämlikt inflytande bland de folkvalda. Utbildning utgör, oavsett sammanhang och målgrupp, i sig en typ av maktutövning. Genom val av innehåll och inriktning på utbildningen sker en diskursiv styrning varigenom vissa föreställningar och kunskaper premieras framför andra. Ingen undervisning är möjlig utan att val görs rörande mål, innehåll och metoder. Valen kan göras explicit eller implicit, de kan ske på en övergripande läroplansnivå eller i relation till en konkret

undervisningssituation. Oavsett har dessa val ofrånkomligen en normativ dimension, de utgör didaktiska ställningstaganden som berättigas på olika sätt (jfr Bengtsson 1997). Detta gäller inte bara i partiernas utbildning, som har ett uttalat syfte är att stärka en särskild ideologisk inriktning och gemenskap. Även utbildning utan uttalat ideologiskt syfte, exempelvis anordnad av kommunala tjänstepersoner, vilar på normer och antaganden som kan förstås i termer av makt och styrning. Hur utbildning för politiker utformas och vad den innehåller är därför angeläget att kritiskt granska och bidra med kunskap om. Denna potentiella styrningsfunktion utgör i sig en viktig aspekt kopplat till förtroendevaldas villkor och förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag i den lokala demokratin.

Vårt syfte med denna studie är därför att ge både en överblickande och fördjupande bild av organiserade bildningsarenor av olika slag för kommunpolitiker. De frågeställningar som varit vägledande för studien är:

- Vilken omfattning och variation har de utbildningar som kommunerna, partierna och folkbildningsorganisationerna erbjuder de kommunpolitiskt förtroendevalda?
- Vilka typer av mål finns bakom dessa utbildningsarrangemang och hur förhåller sig dessa mål till olika varianter av upplägg och genomförande av verksamheten?
- Vilken betydelse har dessa utbildningsarrangemang för kommunpolitiker?
- Hur kan utbildningsarenor förstås i termer av styrning och maktutövning?

Rapportens upplägg följer en ordning där vi härnäst behandlar tidigare forskning med bäring på temat. Därefter preciserar vi studiens perspektiv och hur vi valt att analysera de lokala politikernas bildningsarenor utifrån en didaktisk ansats. Innan vi presenterar studiens resultat redogör vi för hur vi gått tillväga när vi samlat in studiens empiriska underlag. Avslutningsvis diskuteras studiens resultat i relation till befintlig kunskap, vidare forskningsbehov och möjliga implikationer för utbildningsverksamhet riktad mot politiker.

Tidigare forskning

I studier om politiskt förtroendevalda och deras villkor som berör frågan om utbildning hanteras detta vanligen som en bakgrundsfråga. Betydelsen av politikers allmänna utbildningsbakgrund har undersökts i relation till deras representation i politiska församlingar, deras agerade i dessa församlingar samt mönster avseende utbildning och partitillhörighet (se t ex Erikson och Josefsson 2019; Gaxie och Godmer 2007; Kurtz och Simon 2007). I det svenska kommunpolitiska sammanhanget har relationen mellan utbildning

och förtroendeuppdrag framförallt diskuterats i relation till frågor om social representativitet. Det har bland annat pekats på att kommunpolitiken sedan 1970-talet dominerats av en välutbildad medelklass (Montin och Granberg 2013). Ett annat exempel är Dal Bó et al (2017) som berör frågan utbildning, representativet och kompetens, genom att peka på närvaron av en relativ social och utbildningsmässig heterogenitet i det svenska lokalpolitiska sammanhanget. Den slutats Dal Bó et al drar, utifrån studien som bland annat på bygger på data från SCB som omfattar omkring 50 000 personer som valts in som förtroendevalda under ett flertal mandatperioder, är att det tycks finnas en selektionsprocess i de politiska partierna varigenom även företrädare med låg utbildning och arbetarklassbakgrund erhåller politiska uppdrag. Studien pekar både på att det finns en social bredd bland svenska politiker och på att sådan bredd inte behöver innebära sämre kompetens bland valda ledamöter.

> In Sweden, political parties attract the competent and promote the best to higher ranks, quite independently of social class. As a result, the Swedish system produces plenty of well-selected politicians from low socioeconomic backgrounds. (Dal Bó et al 2017, s. 1911)

Som bakgrundsfaktor är utbildning alltså ett återkommande tema i forskning om politiker, både i Sverige och internationellt. Studier av utbildningar som vänder sig till politiskt valda är däremot mer sällsynta. En av få svenska undersökningar som närmare berör bildningsarenor för lokala politiker är Gidlund och Möller (1999) som genomfördes inom ramen för Demokratiutredningen. Här pekas bland annat studiecirklar och kurser ut som några av grundbultarna i partiernas traditionella mötesverksamhet. De är i hög grad kopplade till vad som inom statsvetenskaplig forskning brukar beskrivas som partiernas skolnings- och mobiliseringsfunktioner. Men även om studiecirkelverksamheten vid undersökningstillfället (1998) var ett betydande inslag i den lokala partiverksamheten, framförallt för partierna med folkrörelsekaraktär (t.ex. Socialdemokraterna och Centerpartiet), kunde man samtidigt konstatera att studiecirklar hade utgjort en ännu större andel när en liknande studie genomfördes 1979.

Senare forskning har bekräftat att studiecirklar fortsatt har stor betydelse, åtminstone i vissa partier. Nordvall (2013) undersöker det interna studiearbetet i Socialdemokraterna och Vänsterpartiet samt relationen till studieförbundet Arbetarnas bildningsförbund (ABF) där de båda partierna är medlemsorganisationer. Utifrån en kvalitativ analys av intervjuer med verksamhetsledare och funktionärer inom partierna och ABF urskiljs ett antal olika funktioner som interna partistudier anses generera utifrån ett organisatoriskt perspektiv. Det handlar dels om kunskapsinriktade funktioner såsom ideologisk skolning, organisatoriska färdigheter samt sakkunskap, dels om relationsinriktade funktioner såsom social gemenskap och strategiskt nätverkande (Nordvall 2013).

Att det finns en stark tradition inom svensk folkbildning som rör folkbildningen som arena för skolning av politiska företrädare har berörts i flera studier. Studiecirklar och folkhögskolor har historiskt sett varit lärandemiljöer av central betydelse för den representativa demokratin i Sverige. En av de primära uppgifterna som folkhögskolorna tog sig an när de först grundades under andra hälften av 1800-talet var att förbereda sönerna inom den besuttna bondeklassen för politiska uppdrag, vilket blev viktigt i takt med välbärgade böndernas tilltagande inflytande inom politiken i och med den inkomstgraderade rösträtten. I början av 1900-talet, allteftersom arbetarrörelsens politiska styrka växte, fick vissa folkhögskolor, så som Brunnsvik utanför Ludvika, en liknande funktion för skolning av arbetarklassens företrädare (Berggren 1988; Gustavsson 2010. Inom arbetarrörelsen var det dock framförallt de egenorganiserade studierna i form av studiecirklar som blev den primära kunskapskällan utöver folkskolan för flertalet företrädare. Genom studiecirklar utvecklades såväl praktiska som teoretiska kunskaper av betydelse vid uppdrag inom kommun och föreningsliv, liksom en särskild rörelsekultur präglad av en reformistisk inriktning och ett disciplinerande skötsamhetsideal som kom att bli vägledande för den politiska organiseringen (Jansson 2012; Larsson 1999).

Inom den tidiga kvinnorörelsen utgör Kvinnliga medborgarskolan vid Fogelstad (1921-1954) ett annat tydligt exempel där folkbildning blev ett sammanhang för utbildning och förberedelse inför politiska uppdrag. Vid skolan, där just medborgarkunskap var ett centralt ämne, utformades en särskild träningskommun – ”Komtemåtta”. Praktiska övningar genomfördes i form av sammanträden i Komtemåttas kommunala nämnder och styrelser (Eskilsson och Lindberg 2001).

Den historiskt nära relationen mellan politik och folkbildning i Sverige, kan ses om en möjlig delförklaring till att svenska politikers utbildningsbakgrunder tycks skilja ut sig i internationella jämförelser (Nordvall och Malmström 2015). I alla fall på riksplanet tycks den svenska politiska eliten, i likhet med den politiska eliten i Norge, ha relativt beskedliga utbildningsmeriter jämfört med andra länder (Gaxie och Godmer 2007, Lie Andersen 2014). I många andra liberala demokratier tycks inträdet till den politiska eliten karaktäriseras av specifika utbildningsval. Detta förhållande gäller exempelvis i Frankrike med sina grandes écoles (Bourdieu 1996) och USA där en prestigefylld utbildning i juridik från något av de så kallade Ivy League-universiteten visat sig vara betydelsefull för att göra politisk karriär (Kurtz och Simon 2007). I Storbritannien har det till och med myntats ett samhällsvetenskapligt begrepp för att beskriva hur den politiska eliten tenderar att härstamma från särskilda skolor, det så kallade ”Oxbridge-fenomenet” (Norris och Lovenduski 1995; Ye och Nylander 2015). I Sverige tycks denna starka koppling mellan högre utbildning, och ibland även vissa specifika elitinstitutioner, och möjligheterna till en partipolitisk karriär saknas. Utbildningssociologen Donald Broady har

varit inne på detta tema när han beträffande den svenska politiska kontexten skriver om betydelsen av ett särskilt organisationskapital, som kan förvärvas genom deltagande i exempelvis kurser vid specifika rörelsefolkhögskolor och kursgårdar. Detta organisationskapital, menar han, har möjligen fungerat som en social och symbolisk tillgång som gynnat den egna politiska karriären i Sverige, på ett liknande sätt som sociologen Pierre Bourdieu funnit att vissa franska elitutbildningar i det formella skolsystemet inneburit en tillgång vid politisk karriär i Frankrike (Broady 1990).

De kunskaper som tillerkänns värde i den svenska politiska kulturen tycks alltså i betydande utsträckning förvärvas utanför det formella utbildningssystemet. Partiernas egna bildningsverksamheter, ofta i samarbete med studieförbund eller folkhögskolor, har pekats ut som en viktig bildningsväg i detta sammanhang (Broady 1990; Nordvall 2013; Nordvall och Malmström 2015)

När det gäller bildningsarenor och kompetensutveckling bland politiker är det framförallt den nationella politiska nivån som berörts både i svensk och internationell forskning. Beckman (2006) undersöker exempelvis kompetens bland utnämnda statsråd i Sverige. Studien visar bland annat att inriktning och ansvarsområde för statsråden långt ifrån alltid haft något samband med deras utbildning och arbetslivserfarenhet inom området. Ofta har ministrarna istället skaffat sig betydande kompetens genom erfarenhet av tidigare politiskt arbete inom det specifika ministerområdet (Beckman 2006).

Nordvall och Fridolfsson (2019) har kartlagt svenska riksdagsledamöters deltagande i folkhögskoleutbildning, och funnit att utbildningsformen alltjämt framstår som en arena där många riksdagspolitiker passerar, framförallt inom Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet samt i viss mån Centern. Erfarenhet av årslånga folkhögskolekurser, som var mycket vanligt bland svenska riksdagsledamöter ända in på 1960-talet, har dock få riksdagsledamöter. I stället är det korta, partianknutna, helgkurser som utgör den vanligaste kontakten med folkhögskolan (Nordvall och Fridolfsson 2019).

En av få internationella utbildningsvetenskapliga studier som berör utbildning för politiker på lokal nivå som vi funnit är Clover et al (2011) som är en komparativ studie av icke-formella utbildningar för kvinnliga lokalpolitiker i Kanada och Indien. I den konstaterades att dessa kvinnliga politiker fokuserat mest på att lära sig praktiska kunskaper och färdigheter kopplade till sina politiska uppdrag, här beskrivet som regler och förordningar, lagar och strukturella förutsättningar. Även om de kvinnliga politikerna i studien menade att dessa utbildningar i formalia bidrog till att ”avmystifiera” de politiska församlingarna med sin speciella kultur gav de dem inte tillräcklig grund för att matcha det inflytande de rutinerade männens mer taktiska politiska kunskaper gav. I båda länderna nämnde informanterna att ett skäl till att de exkluderades var deras brist på kommunikativa kunskaper, här exemplifierat som att tala med bestämdhet, genomföra presentationer med

säkerhet, tala väl och rationellt och att undvika att visa att de var känslomässigt engagerade (Clover et al 2011).

*

Eftersom det saknas en pågående inomvetenskaplig diskussion som sammanbinder forskare som behandlar politikers bildningsarenor är det svårt att utpeka en tydlig forskningsfront. Den litteratur vi behandlat ovan utgör emellertid ett försök att ge konturer av det rådande kunskapsläget. I och med att den samlade kunskapen är så begränsad blir den deskriptiva överblicken av lokala politikers bildningsarenor i sig själv ett viktigt kunskapsbidrag. Vidare tänker vi oss att den didaktiska inriktningen på undersökningen, vilken vi utvecklar nedan, bidrar till att fördjupa vår kunskap om vilka teman aktuella utbildningar berör, hur de organiseras och vilka överväganden som omgärdar utformningen av dem. Därtill ser vi ett bidrag i att diskutera betydelsen av dessa utbildningsarenor, dels i relation till kommunpolitikers direkta upplevelser av dem, dels i relation till dess funktioner i termer av styrning. Sammantaget är det vår förhoppning att en sådan belysning kan bidra till utveckling av praktisk utbildningsverksamhet inom området genom att påvisa konkreta empiriska exempel och uppmuntra till reflexion rörande de olika didaktiska val som omgärdar utformningen av utbildningarna. Därigenom skulle förutsättningarna för den lokala demokratins vitalitet kunna stärkas.

Bildningsarenor skapade genom didaktiska val

När vi analyserat lokala politikers bildningsarenor har vi använt oss av ett analytiskt synsätt inspirerat av didaktiken. Begreppet didaktik betyder i korthet undervisningslära eller undervisningskonst. Didaktik, vars exakta definition varierar mellan sammanhang och forskare, beskrivs ibland som en underdisciplin till pedagogiken. Pedagogik inkluderar ur det perspektivet olika aspekter av fostran, utbildning och påverkansprocesser som inte nödvändigtvis måste beröra själva undervisningspraktiken. Didaktiken avgränsar sig däremot till frågor som rör just undervisning och har ofta kommit att sammanlänkas med skolundervisningen och lärarutbildning.

Att anlägga ett didaktiskt perspektiv handlar om att ställa frågor och systematisera resonemang rörande de val som omgärdar en undervisningssituation. Val som görs för att iscensätta undervisning och möjliggöra lärande utifrån föreställningar om vad syftet med undervisningen är, vilket innehåll som ska ingå och vilka metoder som är lämpliga (Abrandt Dahlgren 2007). Särskilt relevant ur det didaktiska perspektivet blir frågan om *varför* läraren eller utbildningsanordnaren gör sina ställningstaganden i frågor om v*ad* som ska läras och *hur* ska det gå till. Varför-frågan kan ställas både i relation till verksamheten som helhet och i relation till specifika delar av dess innehåll och upplägg. ”Den didaktiska kunskapen”, skriver Staffan Larsson (2013, s 20), ”handlar i grunden om hur man motiverar valen.”

Intresset riktas alltså mot de skäl som anförs till varför ett visst innehåll väljs eller varför en särskild arbetsform föredras. Genom att lyfta fram olika skäl och resonera kring dessa kan ett didaktiskt perspektiv, utöver att enbart generera en kunskap av inomvetenskapligt intresse, också i bästa fall bidra till mer genomtänkta didaktiska val bland utbildningsanordnare och därmed en mer ändamålsenlig utbildningsverksamhet.

Även om didaktik vanligen förknippas med undervisning i skolans värld kan ett didaktiskt perspektiv som analytiskt synsätt anläggas på en mångfald av verksamheter där lärande och fostran sker (Larsson, 2013). Vår undersökning av politikers bildningsarenor utgår ifrån ett didaktiskt kunskapsintresse i bemärkelsen att vi undersöker undervisningspraktiker, deras planläggning, upplägg och genomförande. Vi menar att dessa praktiker, eller arenor för bildning och lärande, kan förstås som en form av undervisning och att denna kan analyseras med hjälp av perspektiv från didaktiken.

Vårt didaktiska kunskapsintresse har fått konsekvenser för vilka sammanhang för lärande vi intresserat oss för i denna rapport. Lärande sker i de flesta sammanhang. Vi skaffar oss ständigt, i vår vardag och utifrån de intryck som ständigt möter oss, nya erfarenheter och insikter. Oftast sker ett sådant vardagslärande utan att det finns ett bakomliggande utbildningssyfte i de sammanhang vi möter. Ur ett sådant perspektiv utgör olika situationer som den kommunpolitiskt förtroendevalda kan ställas inför, det kan vara nämndmöten eller ett samtal över en kopp kaffe med en partikamrat, potentiella bildningstillfällen. Det är emellertid inte sådana sammanhang för informellt lärande som vi intresserar oss för i denna rapport, även om dessa kan vara nog så viktiga för kunskapsutvecklingen. Vårt intresse är sammanhang som organiseras med en utbildande avsikt och som vänder sig till kommunpolitiskt förtroendevalda. Utifrån detta förhållandevis vida didaktiska kunskapsintresse har vår avsikt varit att skapa en bild av omfattningen av denna typ av utbildningsverksamhet. Vi försöker även ringa in olika upplägg beträffande denna verksamhets iscensättning och tydliggöra variationer avseende såväl syfte, innehåll, upplägg, anordnare som målgrupp.

Utifrån vårt didaktiska perspektiv har vi riktat uppmärksamheten mot att undervisningen har ett innehållslig fokus, ett stoff, som utgör svaret på frågan *vad* som ska läras. Vi har också intresserat oss för det upplägg varigenom detta stoff ska komma målgruppen till godo, det vill säga hur-frågan. Framför allt har vi intresserat oss för den överhängande frågan om *varför* lärsituationen över huvud taget genomföras och ser ut som den gör. På ett övergripande plan handlar det om vad som är syftet med undervisningen som sådan. Genom att undersöka varför-frågan så som den erfars av dem som utför och anordnar undervisning kan vi få en närmare bild av hur befintliga utbildningsarrangemang berättigas och ges legitimitet. Berättigandet av de olika val som ligger till grund för en undervisningssituation är en central del av det som kännetecknar en specifik didaktik (jfr Larsson 2006).

Avgränsningar – tre arenor i fokus

Genom tidigare forskning och vår egen inventering av sammanhang med utbildande syfte som vänder sig till kommunpolitiskt engagerade framstår tre arenor som de mest framträdande. För det första utgör *de politiska partierna* själva ett sammanhang för verksamhet med utbildande syfte som vänder sig till politiskt förtroendevalda, liksom blivande politiskt förtroendevalda. Olika partier har olika strukturer för detta och vi har därför ägnat vår uppmärksamhet åt att både få en bild av omfattning och variation beträffande partiernas utbildningsverksamhet. Vi har, för jämförbarhetens skull, koncentrerat oss på de åtta riksdagspartierna som samtidigt är representerade i de flesta svenska kommuner.[1]

För det andra, vilket berörts i tidigare forskning, har folkbildningen visat sig vara en betydelsefull arena i det svenska politiska sammanhanget. Vi har i denna undersökning inriktat oss på *studieförbundens verksamhet* i form av studiecirklar och annan folkbildning. Samtliga riksdagspartier förutom Sverigedemokraterna är medlemmar i studieförbund och vi har i denna rapport fokuserat på omfattning och variation när det gäller kommunfullmäktigeledamöters deltagande i studieförbundens folkbildningsverksamhet.

En tredje arena som vi identifierat som särskilt relevant i sammanhanget är den *utbildningsverksamhet som kommunerna själva organiserar* för sina förtroendevalda. Framför allt kort efter valen spelar kommunen vanligen en betydande roll som utbildningsanordnare (Erlingsson, Fogelgren och Öhrvall 2015, s. 32). Vi har kontaktat samtliga kommuner med frågor om deras utbildningsverksamhet för kommunfullmäktigeledamöter för att även här få en bild av dess omfattning och variation runt om i landet.

Det didaktiska perspektivet riktar uppmärksamhet mot organiseringen av undervisningen och utbildning. En avgränsning för studien är alltså att vi primärt intresserar oss för överväganden bakom undervisningens utformning – inte på deltagarnas lärandeprocesser. Lärandet är givetvis målet för undervisning, men utgör alltså inte själva studieobjektet i denna undersökning. Däremot har vi betraktat förtroendevaldas upplevelser och synsätt på olika typer av bildningsarenor, samt deras uppfattningar rörande kunskapsbehov, som en viktig aspekt att ta i beaktande. Därför tar rapportens sista empiriska del avstamp i de kommunpolitiskt förtroendevaldas perspektiv.

Tillvägagångssätt, analys och etiska överväganden

Vi har använt oss av olika tillvägagångssätt när vi samlat in underlag till denna studie. Nedan redogör vi för detta underlag samt de överväganden som vi gjort i samband med vår datainsamling.

1 Det bör dock nämnas att lokala kommuner partier en betydande roll i flera av landets kommuner, och deras interna infrastruktur skiljer sig rimligen från riksdagspartierna när det gäller bland annat utbildningar.

För att skapa en bild av kommunernas utbildningsverksamhet har vi kontaktat samtliga 290 kommuner i Sverige och frågat om deras utbildningar för förtroendevalda samt program för dessa i förekommande fall. För att få en jämförbarhet mellan utbildningsprogram frågade vi specifikt om utbildningar för kommunfullmäktigeledamöter. Kommunerna kontaktades per mejl utsända till kommunernas allmänna funktionsepostadresser. Två påminnelser skickades till kommuner som vi initialt inte fick respons från. Av landets 290 kommuner har vi fått svar ifrån 265.

Vi har använt oss av SCB:s studieförbundsstatistik för att skaffa oss en övergripande bild av kommunfullmäktigeledamöters deltagande i studieförbundens studiecirklar och annan folkbildning. Via SCB har vi beställt uppgifter om samtliga landets fullmäktigeledamöter valda 2018 när det gäller deltagande i studiecirklar och annan folkbildning. Vi har begränsat oss till deltagande under 2018 för att förvissa oss om att samtliga vid tidpunkten var politiskt engagerade. Eftersom vi vet att hälften av alla som valdes in var nya för uppdraget (SKL 2019, s 37) kan vi inte förutsätta att tidigare folkbildningsdeltagande sammanfaller med att de är partipolitiskt engagerade överhuvudtaget. Vi vet heller inget om dessa nyvaldas partitillhörighet före 2018. Rimligen påverkas våra uppgifter från studieförbunden av att det rör sig om ett valår, med särskilda valrelaterade studier. Detta gäller dock samtliga partier och bör inte i någon större utsträckning påverka jämförbarheten dem emellan.

För att få en djupare förståelse av de överväganden som ligger bakom de utbildningsarrangemang vi är intresserade av, samt för att få en bild av lokala politikers syn på olika utbildningsarenor av betydelse för uppdraget och kunskaper de ser behov av, har vi genomfört semistrukturerade intervjuer. Totalt har 47 personer intervjuats. Samtliga intervjuer har transkriberats. Vid vårt urval av informanter har vi vänt oss till personer med positioner eller funktioner som vi bedömt innehar goda utsiktspunkter när det gäller frågor kring organisering av utbildning i respektive sammanhang vi intresserat oss för. När det gäller de politiska partierna har vi intervjuat ansvariga för interna utbildningar nationellt inom samtliga riksdagspartier. Vi har även intervjuat dem med nationellt ansvar för studier i relation till politiska partier i de studieförbund som har politiska partier som medlemmar (ABF, Medborgarskolan och Studieförbundet Vuxenskolan). När det gäller kommunerna har vi dels intervjuat en ansvarig för utbildning inom Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), dels intervjuat tjänstepersoner med ansvar för utbildning av förtroendevalda i fem olika kommuner. Därtill har vi intervjuat kommunfullmäktigeledamöter, både mer erfarna och nyvalda.

Intervjuer har också genomförts med studiecirkelledare och utbildningsansvariga inom Socialdemokraterna. Partivalet är ett resultat av pragmatiska överväganden. Att ingående studera samtliga partier var inte rimligt av resursskäl. Eftersom en av rapportförfattarna (Malmström)

skriver sin doktorsavhandling om socialdemokraternas bildningsideal och interna utbildningsverksamhet har detta möjliggjort synergier i relation till detta projekt. Vi har kunnat använda oss av material och insikter rörande Socialdemokraternas interna utbildningsverksamhet av betydelse för detta projekts inriktning mot bildningsarenor för kommunpolitiskt förtroendevalda.

Utöver nämnda material har vi även samlat information genom hemsidor, dokument och studiematerial producerade av partier, kommuner och andra organisationer med inriktning mot utbildning för kommunpolitiskt förtroendevalda.

Det är således ett omfattande material som insamlats. Vi bedömer att vi haft ett tillräckligt underlag för att ge en god överblick av de utbildningsarrangemang som erbjuds kommunpolitiker. Materialet har analyserats med syfte att kartlägga vilka utbildningar som finns, deras volym och urskilja variation. Denna kartläggning utgör i sig ett av studiens delresultat. Kartläggningen har använts som utgångspunkt för att välja ut utbildningspraktiker och relaterade aspekter som framstått som särskilt centrala och generativa för mer ingående kvalitativ analys ur ett didaktiskt perspektiv.

Vårt insamlade material har tolkats utifrån en kvalitativ analys, där vi letat efter likheter och skillnader i materialet beträffande olika sätt att organisera och resonera kring vad vi ovan har beskrivit som didaktiska frågor. Vi har fokuserat på variationer i utbildningens innehåll, utformning och föreställningar om vad som legitimerar undervisningspraktikerna. Efter att vi upprepade gånger läst, tolkat och inom författargruppen diskuterat rimliga tolkningar av data, har en uppsättning analytiska kategorier vuxit fram (jfr Hammersley och Atkinson 2017; Larsson 1986).

Genomgående har vi under forskningsprocessen eftersträvat att göra etiska överväganden i den anda som skildras i Vetenskapsrådets *God forskningssed* (Vetenskapsrådet 2017). Vidare har studien genomgått etikprövning och godkänts av Regionala etikprövningsnämnden i Linköping (DNR 2018/280-31). Även om vår studie fokuserar på utbildningsarrangemang, dess utformning och inriktning, och inte enskilda personers politiska uppfattningar har datainsamlingen ofrånkomligen inneburit att vi har haft kännedom om människors partitillhörighet. Människors politiska åsikter är att betrakta som känsliga uppgifter och forskning som berör detta bör noga beakta etiska överväganden. När det gäller graden av känslighet i relation till de personer vi intervjuat bör den rimligen ses i ljuset av att de innehar offentliga uppdrag och funktioner i organisationer där uppgifter om deras eventuella partipolitiska tillhörigheter är offentliga (t ex ledamöter i kommunfullmäktige eller studieansvariga i partier) via hemsidor osv. Trots att det i stor utsträckning rör sig om personer med offentliga uppdrag har vi som ofta brukligt i kvalitativ forskning valt att anonymisera våra informanter. Detta dels eftersom vi inte är intresserade av att porträttera enskilda individer, utan av att ge en mer

övergripande bild av en specifik företeelse. Dels för att minimera risken för att medverkan i vår studie ska innebära negativa verkningar av något slag för någon av våra informanter. Vi har även varit tydliga vid intervjuer, och när vi sökt samtycke till deltagande i studien, att namn inte ska offentliggöras vid eventuell publicering. Förutom de etiska skälen till detta finns det också ett värde i att skapa en intervjusituation som ger informanter så stort utrymme som möjligt att fritt tänka högt kring de frågor vi reser. [2]

2 Vid datahantering har ett särskilt övervägande gjorts med anledning av att en av medförfattarna (Louise Malmström) vid tidpunkten för vår datainsamling var socialdemokratisk ledamot av kommunfullmäktige i Norrköping (tidigare också ordförande i kommunfullmäktige). Malmström har därför undanhållits från hantering av data insamlad i Norrköping. Vårt material handlar förvisso inte om politiska stridsfrågor, eller ämnen som, så vitt vi kan bedöma, är politiskt känsliga. Detta förfarande rör sig snarare om ett principbeslut som fattades innan datainsamlingen påbörjades.

Partierna som utbildningsarenor

De politiska partierna utgör ett viktigt sammanhang där medlemmar och förtroendevalda ges utbildningsmöjligheter. Det är genom partierna som de folkvalda har nominerats och det är partiernas politik de förväntas företräda. Partierna har rimligen ett intresse av att förse sina företrädare med önskvärda kunskaper och färdigheter. Hur arbetar då de svenska riksdagspartierna med utbildning och vilka bildningsarenor uppstår härigenom för lokala politiker? För det första kan vi konstatera att det är stora skillnader mellan partierna när det gäller hur de tar sig an frågan om utbildning av sina medlemmar och företrädare. Den partiinterna utbildningsverksamheten varierar betydande både när det gäller omfattning och utformning.

Vid vår kartläggning har vi fokuserat på partiutbildningens övergripande inriktning och organisering och hur denna berättigas. Vi har med andra ord försökt skapa oss en bild av *vad* utbildningarna handlar om, *hur* de är organiserade och *varför* de ser ut som de gör. Genom att synliggöra detta tänker vi oss att skillnader och likheter framträder mellan hur partierna organiserar och resonerar rörande sina interna utbildnings- och studieverksamheter.

Partierna som utbildningsorganisationer

Innan vi går närmare in på frågor om utbildningarnas innehåll, form och legitimeringsgrunder i de olika partierna ska vi titta närmare på det organisatoriska sammanhanget. Det finns en betydande variation mellan partierna när det gäller hur man valt att formalisera utbildningsfunktionen i organisationen. Graden av uttalad styrning och reglering skiljer sig markant åt mellan partierna när det gäller den interna utbildningsverksamheten.

Om vi börjar med att jämföra partiernas stadgar[3] framgår det att studierna varierar från att vara något som inte regleras alls (Moderaterna, Liberalerna och Miljöpartiet), eller något som nämns i förbifarten (Sverigedemokraterna), till att pekas ut som en obligatorisk funktion i partiorganisationen (Centerpartiet, Socialdemokraterna och Kristdemokraterna). Vänsterpartiet utmärker sig på så vis att en innehållslig inriktning på studierna utpekas redan på stadgenivå, där det framgår att partiföreningen har till uppgift att bedriva ”studier i marxistisk, feministisk och annan politisk teori” (§ 29).

Centerpartiet, Socialdemokraterna och Kristdemokraterna är de partier som mest utförligt beskriver en särskild organisationsstruktur för utbildning i sin stadgar. Enligt Kristdemokraternas stadgar ska exempelvis studie- och utbildningsledare utses inom eller utanför den lokala partiavdelningens

3 De stadgar som analyserats är Socialdemokraternas (antagna 2017), Vänsterpartiets (antagna 2018), Miljöpartiets (antagna 2017), Centerpartiets (antagna 2017), Liberalernas (uppdaterade vid landsmötet 2015), Kristdemokraternas (reviderade av rikstinget 2017) Moderaternas (reviderade 2015) och Sverigedemokraternas (antagna 2017).

styrelse (§ 5:2). En av uppgifterna för den lokala styrelsen är att ”främja studie- och utbildningsverksamheten inom partiavdelningen.” Vidare framgår att den regionala partidistriktsstyrelsen ska ”främja studie- och utbildningsverksamheten inom partidistriktet.” (§ 8:2). I Centerpartiets stadgar framgår att de lokala kretsarna på kommunal nivå har som uppgift att bland annat utbilda medlemmar (§ 5:2). Vidare framgår att distrikten ska stötta kretsarna kring detta samt att efter samråd genomföra utbildning för förtroendevalda (§ 13: 3). Även riksorganisationen på nationell nivå tillskrivs ett ansvar för utbildning av förtroendevalda och medlemmar (§ 20:2). Socialdemokraternas stadgar föreskriver att såväl partidistrikt som arbetarkommuner ansvarar för studieverksamheten, och att studieansvariga ska utses såväl i distriktet som i arbetarkommunens styrelse. Samordning av studieverksamheten på regional nivå genomförs av distriktet. Möjlighet till studier beskrivs som en rättighet som följer på medlemskapet och för dem som innehar ett offentligt förtroendeuppdrag för partiet.

I Sverigedemokraternas stadgar nämns utbildning, studier eller motsvarande endast på ett ställe (§ 14: 1) som gäller kommun- och landstingskonferensen där det framgår att denna ”ska fungera som forum för utbildning och idéutveckling inom det kommun- och landstingspolitiska området.”

Stadgarna är emellertid bara en indikator av flera som kan visa på hur utbildningsverksamheten ges en ställning i organisationen. Går vi bortom stadgar och i stället tittar närmare på verksamhetsberättelser, verksamhetsplaner och talar med centralt ansvariga för utbildning inom partierna framgår att flera partier har en tydlig struktur för utbildningar. Både Sverigedemokraterna och Liberalerna, som på stadgenivå inte närmare berör utbildningsfrågor, framträder exempelvis som två partier med starkt fokus på intern partiutbildning.

I Sverigedemokraternas verksamhetsberättelse (SD verksamhetsberättelse 2015-17, s. 10 13) beskrivs en utbildningsfunktion inom riksorganisationens informationsavdelning. Det är utbildningsfunktionen som ”ansvarar för att utveckla och tillhandahålla utbildningar primärt åt partiets förtroendevalda samt medlemmar inom kommun-, distrikts- och landstingsstyrelser.” Riksombudsmannagruppens arbete i partiet sägs handla om ”utbildning i allt från stadgar, mötesteknik och föreningsverksamhet till säkerhet, partiets politik och retorik för att ge några exempel”.

I Liberalernas verksamhetsplan för 2015-2018 lyfts utbildning fram som en grundbult för partiets verksamhet. Den centrala riksorganisationen har som uppgift att ”underlätta för länsförbund och lokalavdelningar att planera verksamhet och utveckla mötesformer.” Huvudansvarig för utbildningarna är partisekreteraren. Därtill finns en styrgrupp som behandlar utbildningsfrågor.

Vår bild utifrån intervjuer och genomgång av interna dokument är att samtliga riksdagspartier förutom Moderaterna avsätter betydande resurser

på nationell nivå för att organisera utbildningsverksamhet. I Moderaterna ligger utbildningsfunktionen främst på länsorganisationen som initierar och utformar utbildningar. Enligt en anställd i partiets riksorganisation ligger i princip all utbildningsverksamhet på de ”olika länsförbunden samt på sidoorganisationerna, Moderata Ungdomsförbundet och Moderatkvinnorna”. Det nationella arbetet beskrivs som ”kvantitativt ganska litet” och något centralt framtaget studiematerial uppges inte finnas, annat än de dokument och broschyrer som är framtagna för att beskriva partiets politik. Den nationella verksamhet med utbildningskaraktär som huvudsakligen bedrivs sker i form av konferenser där seminarier varvas med politiska möten.

Socialdemokraterna, som ju också är det största partiet på nationell nivå, framstår som det parti med mest omfattande utbildningsorganisation. Socialdemokraterna har sedan 2011 en central studiekommitté med nio representanter som utses av partistyrelsens verkställande utskott. Bland ledamöterna återfinns representanter från ABF och LO och kommittén leds av partistyrelsens studieansvarige. Kommittén ansvarar för ”att utveckla och verkställa partistyrelsens beslutade studieplan, samt att kartlägga och följa upp partiorganisationens behov på studie- och utvecklingsområdet”[4]. Vid partikansliets organisationsavdelning finns en heltidsanställd studieombudsman samt en ombudsman som ansvar för ”studie- och medlemsvård”. Därtill finns ett nationellt pedagoglag för partiutbildning och det anordnas särskilda studiekonferenser i samarbete med ABF för partistudieansvariga i hela landet. Tillsammans med ABF har Socialdemokraterna också en studieportal där utbildningsmaterial finns fritt tillgängligt att ladda ned.[5]

Samtliga riksdagspartier, förutom Sverigedemokraterna, är medlemmar av ett studieförbund som de bedriver utbildningsverksamhet tillsammans med i varierande omfattning. Vänsterpartiet är liksom Socialdemokraterna medlemmar av ABF. Centerpartiet, Kristdemokraterna, Liberalerna och Miljöpartiet är medlemmar av Studieförbundet Vuxenskolan. Moderaterna är medlemmar i Medborgarskolan.

Samtliga partier använder sig av olika digitala utbildningslösningar. Ofta tycks partiernas intranät utgöra en infrastruktur för detta, även om variationer förekommer. Sverigedemokraterna använder sig exempelvis av en särskild digital lärplattform för medlemmar. Socialdemokraterna använder, som nämnts, en öppen studieportal. Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet har egna studiesidor hos sitt studieförbund.

Sammanfattningsvis gäller för partiernas organisationsstrukturer för utbildningar att samtliga partier utom Moderaterna utformar utbildningar i enlighet med centralt fattade beslut rörande form och innehåll. Vi tycker oss dock skönja en skillnad mellan partierna när det gäller hur systemen

4 Socialdemokraternas Studieportal https://socialdemokraterna.abf.se/verktyg-for-bra-studier/partistyrelsens-studiekommitte/, besökt 2020-03-15.

5 Socialdemokraternas Studieportal, https://socialdemokraterna.abf.se/, besökt 2020-01-15.

är utformande gällande i vilken grad utbildningen är nationellt styrd och samordnad. Det finns en spännvidd mellan partier med stark central organisering av studierna och dess innehåll, så som Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna, och de som i princip saknar en central organisering och styrning av studierna, så som Moderaterna. I ett mellanläge häremellan placerar sig Centerpartiet, Kristdemokraterna, Liberalerna och Miljöpartiet, där en tydligt nationell organisation för studier finns, men där det också finns ett starkare decentralistiskt inslag i organisationen.

Varför organiserar partierna utbildningar?

Utbildningsverksamheten finns alltså inbyggd som en del av partiernas organisationer. Partierna har etablerat strukturer för beslut och genomförande rörande denna verksamhet på ett sätt som tydligt indikerar att intern utbildningsverksamhet generellt betraktas som viktigt i det svenska partilandskapet. Varför bedömer då partierna att denna utbildningsverksamhet är viktig? Med andra ord, hur berättigar utbildningsanordnarna verksamheten? Vid analys av partiernas interna dokument och intervjuer med centrala utbildningsansvariga har vi kunnat urskilja fyra huvudtyper av berättiganden som återfinns i samtliga partier. Vi har valt att kalla dem för *organisationsutveckling*, *ideologisk skolning*, *kompetensutveckling* och *engagemang*. Tonvikten vid de olika sätten att berättiga utbildning varierar emellertid mellan partierna. Berättigandena kan förstås som kvalitativt skilda argumentationslinjer som ibland kan användas för att legitimera en och samma utbildning. Att peka ut dem som skilda typer tänker vi oss bidrar till att möjliggöra ett mer systematiserat tänkande kring utbildningsverksamhet.

Organisationsutveckling som grund för berättigande av utbildningen tar fasta på utbildningens värden för partiorganisationen. Syftet bakom utbildningen med denna typ av berättigande kan då formuleras så som Vänsterpartiet uttrycker sig rörande en central utbildningssatsning som benämns Partiföreningsskolan, att den ska: ”stärka partiföreningsstyrelserna som lokala politiska och organisatoriska ledningar”. Ofta är det utbildningar som avser stärka organisatoriska förmågor som berättigas i termer av organisationsutveckling. De ledarutbildningar som många partier har motiveras vanligen primärt i relation till dess betydelse för partiets utveckling som organisation. När utbildningar berättigas i termer av organisationsutveckling kan det också handla om att den förutsätts förbättra den interna kommunikationen inom partiet, exempelvis genom utveckling och stärkande av nätverk.

En annan typ av svar på frågan om varför partier genomför utbildning som de vi intervjuat snabbt kommer in på rör den *ideologiska skolningen*. Utbildningarna ska ge medlemmar en möjlighet att orientera sig om partiets värderingar och de ska uppmuntra samtal om vad partiets ideologi innebär. Inte minst i relation till en ökad medlemstillströmning som flera partier

vittnar om lyfts det fram, vilket exempelvis uttrycks av en utbildningsansvarig hos Miljöpartiet vi intervjuat: ”det kommer mycket nytt folk som behöver få en ideologisk skolning”. Att nya tillströmmande medlemmar genom studier får möta partiets ideologi blir också ett sätt varigenom vissa kan komma till insikt om att ”Nej, men det här var egentligen inte mitt parti”, som en anställd inom Kristdemokraternas riksorganisation uttrycker saken.

Ideologi beskrivs genomgående av partiföreträdare som något annat och mer grundläggande än partiets ställningstagande i enskilda sakfrågor. En informant med utbildningsansvar inom Socialdemokraterna formulerar saken på detta sätt:

> Känner du att du vill vara med i vårt parti, då ska vi ge dig dom verktygen, hur man organiserar, vad är dom grundläggande värderingarna, vad står vi för som parti. Men märk väl och här kanske det skiljer sig men jag har vart väldigt mån om att det hela tiden ska grunda sig på ”Det här är våra värderingar, det här är vilken samhällsinriktning, inte utbildningar som talar om det här är förslagen vi hade i vår senaste budgetproposition.”

Berättigandet av utbildning med hänvisning till frågan om ideologi sker inte bara med hänvisning till att detta är något som partiet som organisation bör initiera i relation till medlemmar och företrädare. Det lyfts också fram som något medlemmar i partiet efterfrågar. Inom Vänsterpartiet, där det också i stadgarna betonas att utbildning ska bedrivas med inriktning mot teoretiska perspektiv av ideologisk betydelse för partiet, beskriver en utbildningsansvarig att det också finns en stor efterfrågan från medlemmar på teoretisk och ideologisk fördjupning:

> [D]et intellektuella arbetet kring politik och systemkritik och så, det har en väldigt stor betydelse, tror jag för väldigt många.

Liknande skildringar av ett starkt intresse bland medlemmar av att diskutera ideologiska frågor återfinns i Miljöpartiet, Liberalerna och Sverigedemokraterna. Utbildning legitimeras således både i relation till partiets intresse av att befästa och utveckla sin ideologi och som respons på en upplevd efterfrågan bland medlemmar.

En tredje variant av berättigande, som vi benämner *kompetensutveckling*, har ett något starkare individfokus än det vi ovan beskrivit som organisationsutveckling och ideologisk skolning. Här hänvisas istället till värdet av att stärka enskilda företrädares kompetens i olika avseenden. Om det kännetecknade för berättigandegrunden organisationsutveckling har att göra med relationella aspekter, så som samordning och organisering inom partiet, handlar kompetensutveckling om att göra företrädare mer rustade att företräda partiet externt. Att kort sagt verka för att partiet företräds av kunniga

och dugliga personer. Utbildning berättigas på detta sätt i citaten från centralt utbildningsansvariga i Miljöpartiet respektive Sverigedemokraterna nedan:

> För desto högre kompetens de har, mer kunskap de har, desto, dels bättre politiker blir de och desto bättre kan de fungera i det demokratiska systemet. […] Det gör dem till skickligare politiker. (Utbildningsansvarig, Miljöpartiet)

> Alltså de som kandiderar på våra listor ska ha vad som krävs helt enkelt för att inte bara sitta i en fullmäktigeförsamling, utan allra helst också kanske då styra en kommun. (Utbildningsansvarig, Sverigedemokraterna)

Det kan också handla om att inför valrörelser stärka kompetensen hos personer som ska möta väljare i olika sammanhang. En informant beskriver exempelvis en utbildning inför EU-valet där de ”drillade dom [utbildningsdeltagarna] i den politik vi ska föra”.

Den fjärde typen av berättigande av partiutbildning tar fasta på dess betydelse för att hålla kvar medlemmar och motivera dem till fortsatt *engagemang* i partiet. När en utbildningsansvarig inom Socialdemokraterna tillfrågas om vilka utbildningar inom partiet som hen ser som viktigast blir svaret de grundläggande utbildningarna, steg ett och steg två, som relateras just till dess betydelse i detta avseende:

> Vanvördigt har jag sagt att studier är ett flugpapper, alltså kommer du in i studier så fastnar du i rörelsen. Alltså, det du får relationer, meningsfullhet så att i den meningen är det viktigt för att det liksom, det bekräftar ditt medlemskap och du får en meningsfullhet och en kontext i det du jobbar med.

En utbildningsansvarig inom Liberalerna lyfter fram utbildningens betydelse för att generera en känsla av mening och motivation att arbeta politiskt. Med utgångspunkt ifrån ett exempel från en utbildning under en tid som var turbulent för partiet berättar hen:

> Vi satt oss ner innan och verkligen diskuterade ” Vad är det vi, men vad är syftet, vad är viktigast för oss att komma härifrån med?” Ja, det var ju att få känslan av att, att få energi och att få folk att känna sig glada och motiverade.

Att utbildningen motiveras i relation till dess förmåga att skapa positiva känslomässiga effekter hos deltagarna återkommer hos alla informanter. Detta framstår som ett starkt bakomliggande syfte vid partiernas utbildningsarbete; att skapa engagemang, bidra till en känsla att gemenskap, att få deltagande i partiets verksamhet att kännas meningsfullt.

Vad handlar partiernas utbildningar om?

De ovan berörda typerna av berättigande som partierna anför som svar på frågan om varför de bedriver utbildning kan vid en första anblick tyckas vara kopplade till specifika typer av innehåll. Det är emellertid inte bara utbildning som tar avstamp i studiematerial som berör ”grön ideologi” eller ” liberalism” som berättigas med hänvisning till den typ av argumentationslinje som vi valt att kalla ideologisk skolning. Den kan också åberopas exempelvis i relation till kurser där temat ledarskap är det mest framträdande temat i innehållet. Inom Socialdemokraterna har exempelvis ett ledarprogram byggts upp under det senaste decenniet med syfte att komma åt vad en centralt studieansvarig beskriver som en problematisk ledarskapskultur som funnits i partiet. Den problematiska ledarskapskulturen beskrivs som alltför auktoritär, patriarkal och präglad av en tanke om att ändamålen helgar medlen. Vår informant beskriver det lite tillspetsat som att det handlar om att ”döda den röde patriarken” och att bygga ett en mer inlyssnande och samtalsorienterad ledarkultur som också omfattar ett ideal om att ”leva som vi lär”.

> [D]en ledaridén som vi tagit fram, den har ju dubbelt syfte för mig. Dels talar den normativt om att vi som socialdemokratiskt parti säger att när du är företrädare för vårt parti, så ska du vara dina värderingar. Du kan inte tala om alla människor lika värden eller jämställdhet eller jämlikhet och sen agera som en skitstövel utan det är ingen privatsak, du måste bära detta, det är en grundprincip vi har.

En utbildning som centreras kring ett tema – ledarskap – kan alltså berättigas genom flera typer av argumentationslinjer.

Om vi utgår från partiernas egna rubriceringar och beskrivningar av utbildningsverksamhet kan den innehållsmässigt i huvudsak delas in i tre övergripande teman. Det tema som framstår som vanligast är *ideologi*. Det vill säga studier som uttryckligen handlar om partiernas grundläggande värderingar och allmänna inriktning. Därefter har vi organiseringsfrågor kopplade till *interna och externa funktioner*. Det kan handla om mötesteknik, ledarskap, kassörsutbildningar eller utbildningar anpassade för särskilda förtroendeuppdrag i politiska församlingar. Därtill förekommer studier i *särskilda ämnen och politiska sakfrågor*, så som EU-politik, skolpolitik eller miljöfrågor. Dessa teman överlappar inte sällan varandra i en och samma utbildning, men ofta går det att urskilja en huvudtendens i den enskilda utbildningen.

Innehållet i utbildningarna bestäms på olika sätt i de olika partierna och partierna lägger olika vikt på de tre olika inriktningarna. Vänsterpartiet betonar starkare än övriga partier att studierna ska ha en inriktning mot politisk teori med bäring på partiets ideologi. Av verksamhetsberättelser ser

vi att det exempelvis kan handla om ”antirasistisk vänsterargumentation och kongressförberedande studier i form av kurser kring det ekologisk-ekonomiska programarbetet och programkommissionens förslag till socialistiska strategier”.

Inom Liberalerna beskriver en utbildningsansvarig att det förvisso finns en förväntan om att företrädare ska ta ett visst generellt ansvar i organisationen, men att teoretisk fördjupning utifrån eget intresse uppmuntras: ”vi tillåter liksom folk att snöa in” på ett särskilt politikområde.

> Vi försöker duka upp ett smörgåsbord där vi liksom visar på att ”Vad vill du, är du intresserad av klimatfrågor, så här har vi ett nätverk som heter Gröna liberaler.”

Inom Centerpartiet framträder ett tydligare fokus på utbildningar kopplade till olika funktioner och praktisk politik, snarare än ideologi och politisk teori. Det framgår redan på rubriknivå i det basutbud av utbildningar som pekas ut i ett partidokument: ”Ett hållbart val – introduktion till Centerpartiets politik och organisation”, ”Strategisk planering”, ”Organisation och ledarskap”, ”Nyfiken på politik (politikerskola)”, ”Påverka genom samtal” och ”Bilda opinion via media”.

Vid beskrivningen av utbildningssatsningar utvecklade på central nivå inom Sverigedemokraterna skildrar utbildningsansvariga ett upplevt behov av att åstadkomma beteendeförändringar och möjliggöra en grundläggande orientering om politikens villkor bland företrädare och nya engagerade. ”Det mest grundläggande måste på plats liksom”, som en utbildningsansvarig uttrycker det.

> Vi [Sverigedemokraterna] har ju haft snabb tillväxt, väldigt många människor som kanske har ett stort hjärta och som väldigt gärna vill engagera sig, men som ibland tyvärr saknar politisk erfarenhet. Och då måste man ju nånstans förstå vad det innebär att vara folkvald, och att det är trögrörligt att jobba demokratiskt.
>
> […]
>
> [I] vissa distrikt och kommunföreningar har vi kommit jättelångt, vi har jättekompetenta människor [med] hög kunskapsnivå och så. Men i andra distrikt och vissa, framför allt vissa kommuner så är man väldigt gröna, man har inte alls vad som krävs.

Utbildningsverksamheten beskrivs som inriktad mot ”sakkunskaper och beteenden” där en utmaning beskrivs i att både ”få folk på banan” och att ”säkerställa att man får rätt personer” som företräder partiet.

Hur organiseras partiernas utbildningar?

Vi har i det föregående berört frågan hur utbildningar på en generell nivå berättigas inom partierna. Det vill säga hur man på ett övergripande plan förhåller sig till varför-frågan. Vi har därefter försökt ge en bild av den typ av innehåll som partierna tar upp i sina utbildningar. När det gäller hur-frågan kan vi på ett övergripande plan konstatera att partierna använder sig av många former i den interna utbildningsverksamheten. Det rör sig om konferenser, seminarier, studiecirklar, föreläsningar, mentorskapsprogram, enstaka kursdagar och internetbaserade distansutbildningar i olika former.

Om vi håller oss kvar på den övergripande nivån kan vi också urskilja två huvudsakliga modeller för studiegångar bland partierna. Den ena modellen bygger på en tydlig progression där grundläggande steg följs av mer avancerade. Modellen benämns som *stegutbildningar* inom både Socialdemokraterna och Centerpartiet där denna studiegång är den tydligast utpekade. Den andra modellen bygger på att det finns ett antal utbildningar som det står medlemmar och företrädare fritt att söka sig till och läsa i den ordning som hen vill. Denna modell, som mer kan liknas vid en *buffé* där den som deltar i utbildningar skapar sin egen studiegång, framstår som det dominerande mönstret i de övriga riksdagspartierna. Det är emellertid inte några renodlade modeller som återfinns inom något av partierna. Även om stegutbildningar framträder som centrala i Socialdemokraterna och Centern återfinns utbildningar som inte tydligt bygger på progression. Ett visst inslag av progression finns dessutom i alla partier, där vissa utbildningar mer vänder sig till nya medlemmar och andra till mer erfarna. Särskilda utbildningar för personer som har eller förväntas få mer framträdande politiska uppdrag, så som riksdagsledamot, kommunalråd eller nämndordförande, återfinns i merparten av partierna. Vänsterpartiet och Moderaterna angav vid våra intervjuer med utbildningsansvariga att denna typ av toppkandidatutbildningar inte fanns i partiorganisationen, men att det fanns tankar om att utveckla detta. Moderaterna uppgav att ett utvecklat ledarskapsprogram finns inom kvinnoförbundet.

Ett annat övergripande mönster som vi kunna skönja, och som i viss mån redan berörts när vi beskrivit partierna som utbildningsorganisationer, har att göra med huruvida utbildningarna utformas centralt eller om de utformas regionalt eller lokalt. De partier som har en stark central styrning av utbildningsverksamheten lämnar mindre utrymme för lokala varianter av upplägg och vice versa.

Didaktiska val i konkreta utbildningspraktiker

För att kunna urskilja de val som görs vid utformningen av konkreta utbildningssituationer måste vi emellertid lämna den övergripande nivån och uppmärksamma konkreta exempel på utbildningar. Vi har därför valt att nedan närmare belysa två olika utbildningsverksamheter som visar på hur olika didaktiska val skapar olika konsekvenser för utbildningens utformning.

Exemplen är valda för att belysa variationer av didaktisk design i det partipolitiska landskapet. Det rör sig om utbildningssituationer där olika svar på frågorna om vad, hur och varför skapar vitt skilda typer av bildningsarenor.

Studiecirkeln utifrån ett förutbestämt studiematerial

Det första exemplet är möjligen också det mest klassiska när det gäller partistudieverksamhet: studiecirkeln. I nästa kapitel ska vi titta närmare på förekomsten av studiecirklar och annan folkbildning i de olika partierna. Här ska vi titta närmare på konkreta överväganden som kännetecknar själva folkbildningspraktiken i det partipolitiska sammanhanget.

Både i interna dokument som berör utbildning och i intervjuer med utbildningsansvariga i partierna är folkbildning ett återkommande begrepp. Folkbildning som arbetssätt och tradition beskrivs som central inte minst inom Socialdemokraterna och Centerpartiet.

I Socialdemokraternas system av stegutbildningar utgör studiecirklar utifrån ett centralt framtaget studiematerial bland det första som möter den som vill engagera sig politiskt i partiet. Det grundmaterial för medlemsutbildning 1 och 2 som partiet utvecklat består av tre skrifter (”Vår historia”, ”Vår ideologi” och ”Vår organisation”) samt en studiehandledning. Det är denna utbildningspraktik vi tänkt börja med att belysa lite närmare. Innan vi går in på överväganden i studiecirklar i den specifika praktiken bör vi säga något mer allmänt om studiecirklar som didaktisk praktik.

Det finns många uppfattningar om vad som bör kännetecknа en studiecirkel. En vanlig grundtanke är emellertid att samtalet mellan deltagarna är en bärande del av studiecirkeln samt att cirkeln ska vara styrd av deltagarnas intressen. Socialdemokraternas studieförbund ABF beskriver studiecirkeln på följande sätt:

> I studiecirkeln utgår man från deltagarnas önskemål, erfarenheter och förmågor. Alla som deltar har ett gemensamt mål och ansvaret för att nå målet. En cirkelledare håller ihop diskussionerna, ser till att alla är aktiva och ansvarar för praktiska frågor.
>
> […]
>
> Några av kännetecknen för en studiecirkel är den lilla gruppen, det aktiva kunskapssökandet och samtalet som bygger på deltagarnas egna erfarenheter.[6]

En första fråga som infinner sig är hur detta ideal av att utgå ifrån deltagarnas önskemål och erfarenheter kan förenas med ett centralt framtaget studiematerial och därtill följande studiehandledning? Att studiecirklar utgår

6 https://www.abf.se/distrikt--avdelningar/abf-vastra-gotaland/abf-goteborg/starta-egen-cirkel/ (besökt 2020-02-15)

ifrån ett på förhand producerat cirkelmaterial är emellertid inget ovanligt i studieförbundsvärlden. I sin studie av studiecirkelledares didaktiska arbete berör Lundberg och Larsson (2010) förekomsten av sådant studiematerial och vilka konsekvenser det får för ledarna.

> Didaktikens vad och hur har då på sitt sätt delvis besvarats genom valet av cirkelmaterial. Det kanske inte blir så mycket kvar för cirkeln och ledaren att ta ställning till, när väl valet av studiematerial gjorts. Ibland upplevs materialen vara så pass detaljerade att det i princip framkommer vad som ska göras före och efter rasten vid en kursträff. Trots detta menar cirkelledarna att det ofta finns en hel del armbågsutrymme. Ett handlar om val mellan olika förproducerade material – vad som är intressant och bäst passar in i den aktuella studiecirkeln. Materialet ska också passa in i cirkeltempot, som kräver tid för diskussioner. (Lundberg och Larsson 2011, s. 70).

Hur förhåller det sig med detta armbågsutrymme i det partipolitiska sammanhanget? De intervjuer vi gjort med ansvariga för studiecirklar på det lokala planet indikerar att detta kan vara betydande. Samtliga vi talat med påtalar förvisso nyttan och värdet av att det finns ett studiematerial att utgå ifrån. Det ses som värdefullt inte minst eftersom det skapar en struktur för cirkeln och dess träffar. Om cirkeln sedan följer materialet beskrivs som en mer öppen fråga:

> Men jag vill ju ändå se det som att det är en .. en idé, ett uppslag, som vi kan använda oss av helt eller delvis. Alltså det är ju inte så att vi måste följa från första till sista sidan, alltså så känner inte jag och jag tror inte det är nån som heller som, även dom som har gjort materialet, tycker att det är .. det som behöver va målet. Eftersom .. studiecirkeln, eftersom vi jobbar i studiecirkelform så handlar det också om att deltagarna ska va med och styra hur man lägger upp och vilka frågor som får stort utrymme och litet utrymme och så. Och det är inte alls säkert att det .. harmonierar med det materialet som är skrivet. Men det är bra att ha, att det finns material, jag tycker det är bra.

En annan informant kommenterar studiematerialet relaterat till sina generella erfarenheter av centralt framtagna studiematerial och antyder en än mer flexibel hållning till det:

> [I] väldigt, väldigt många cirklar, det är i varje fall min erfarenhet, där använder man inte materialet. Man har ett material, men sen så går man ifrån det väldigt mycket.

Merparten av de cirkelledare vi talat med rörande just partiets medlemsutbildningar menar dock att man använder materialet, åtminstone i delar, och att det underlättar cirkelledarskapet. Men till syvende och sist blir den centrala uppgiften att möjliggöra att cirkeln utvecklas som ett sammanhang för samtal som deltagarna upplever som givande.

Det förefaller alltså vara så att de beslut rörande utbildningarnas innehåll som fattas centralt i betydande utsträckning omförhandlas lokalt i den enskilda utbildningspraktiken. Valet av arbetsform får en inverkan på hur denna transformation går till. Studiecirkeln öppnar upp för omförhandling av det centralt utformade utbildningsinnehållet på ett helt annat sätt än vad fallet är vid den arbetsform vi kommer beröra i följande avsnitt.

Partikansliets digitala utbildning

Sverigedemokraterna använder sig av en digital lärplattform med ett utbud av korta kurser eller utbildningsaktiviteter som medlemmar kan genomföra på egen hand hemifrån. Centralt ansvariga inom partiet beskriver undervisningsmoduler som behandlar både sakpolitik och frågor om praktiskt politiskt agerande i olika avseenden. Kurserna har en interaktiv design på så vis att den som genomför kursen förväntas svara på olika påståenden genom att klicka sig fram. Kursen slutförs när deltagaren besvarat frågor i enlighet med de svar som är angivet som korrekt av den som designat kursen. Denna typ av kurser beskrivs av dem vi intervjuat som omfattande. Den centrala styrningen av innehåll och form är tydlig, men den som deltar i utbildningen bestämmer själv tidpunkt, plats och studietakt. De ansvariga för utbildningen beskriver att de arbetar mycket med tydlighet och uppmuntran genom olika bekräftande återkopplingar på korrekt lösta uppgifter. De digitala kurserna beskrivs som ”väldigt mallade och väldigt, ska vi säga enkla”.

> Du klickar på och får ett bildsvep, men då jobbar jag otroligt mycket med bilder och film, och det är också viktigt att vi uttrycker i bilderna vad som händer .. Speciellt när vi pratar om... vad ska man säga, kampanjarbeten där vi interagerar på gator och torg och såna saker, och där kan vi också koppla på digitalt enkla dilemmasituationer så att kurstagaren får välja på X alternativ. Och beroende på vad hen klickar på så händer det nånting nytt, och sen loopas det här så att du får liksom gå igenom en hel .. vad ska man säga, reflektionsspel eller inhämtningskedja. Så även om du är ute och cyklar så kommer du att bli loopad tillbaka till dit vi vill, för det är vi som skickar ut liksom ett ska-budskap. Vi försöker undvika så mycket som möjligt ”Hur skulle du göra”, för vi vill inte riktigt .. ge den möjligheten, utan vi måste ju jobba med att vi .. få- som du sa i början här eh .. få, få folk på banan. […] Så vi jobbar mycket med så att säga i testfrågor ”Hur ska du göra”, för jag tror stenhårt på det.

Det finns, som framgår av citatet, ett syfte bakom att utforma utbildningar och uppföljande prov i den digitala utbildningsplattformen så att det inte skapar utrymme för tolkningar som inte ses som rimliga av partiet. Utbildningens design skapar på så vis inte samma utrymme för omvandling av innehållet som de studiecirklar som beskrivs i det föregående. Även om både studiecirkelmaterialet och innehållet i de digitala utbildningarna fastställs centralt, skapas genom det senare en större direkt kontroll över vilka kunskaper som förmedlas och erkänns som legitima. Genom kunskapstester som finns inbyggda i systemet beskrivs också en möjlighet att följa upp och kontrollera deltagarnas kunskapsutveckling. Målbilden som beskrivs är att på sikt utveckla en typ av körkort, med ett uppkörningsmoment som måste passeras, innan någon får möjlighet att företräda partiet.

Den inspiration som åberopas för denna typ av utbildningssystem kommer från näringslivet. En informant med utbildningsansvar inom partiet talar om bankvärlden, dess digitala certifieringar och former för E-learning som ett föredöme också för utbildning av medlemmar och förtroendevalda i partiet.

Här ser vi alltså en annan typ av utbildningsideal än det som ofta förekommer inom den samtida folkbildningen där deltagarnas egna erfarenheter och medskapande av utbildningsinnehållet står i förgrunden. Utformningen av den digitala utbildningen motiveras av den typ av berättigande som vi berört tidigare. Nämligen att många nya medlemmar och företrädare upplevs sakna den grundläggande orientering vad gäller både ämneskunskaper och beteenden som partiet centralt bedömer som nödvändiga för att de ska kunna företräda partiet på ett bra sätt.

Att Sverigedemokraterna hämtar inspiration från andra sektorer än folkbildningen när det gäller utformning av utbildningar förefaller inte allt för överraskande med tanke på att de också är det enda parti som saknar formellt samarbete med ett studieförbund. Just partiernas varierande relationer till studieförbund kommer vi att titta närmare på i nästa kapitel.

Studieförbunden som bildningsarena för kommunpolitiker

Att folkbildning i form av studiecirklar och folkhögskolekurser varit betydelsefull för skolning av politiska företrädare har, som vi varit inne på, berörts i flera studier. Inte minst studiecirklar har lyfts fram som en viktig verksamhetsform inom partierna (Gidlund och Möller 1999). I såväl forskning som samhällsdebatt har Olof Palmes karaktäristik av Sverige som en studiecirkeldemokrati återkommande använts för att understryka folkbildningens betydelse för demokratin i landet (Larsson 1999; Gougulakis 2019). Ett huvudsyfte bakom statens stöd till folkbildning i form av folkhögskolor och studieförbund är också att stärka demokratin (Folkbildningsrådet 2019).

Studieförbunden, vars betydelse som bildningsarena för lokala politiker vi ska titta närmare på i detta kapitel, spelar en framträdande roll i det svenska civilsamhället. Genom sin federativa karaktär omfattar de stora delar av det svenska föreningslivet (Jfr Essen och Åberg 2009). De tio studieförbund som erhåller stöd via det statliga folkbildningsanslaget samlar omkring 350 föreningar som medlems- och samverksorganisationer (von Essen 2012). Sju av de åtta riksdagspartierna är medlemmar i ett studieförbund. Endast Sverigedemokraterna saknar koppling som medlemsorganisation till något studieförbund.

Tre studieförbund har politiska partier som medlemsorganisationer. Dessa är ABF där Socialdemokraterna och Vänsterpartiet är medlemmar, Studieförbundet Vuxenskolan (SV) där Centerpartiet, Liberalerna, Kristdemokraterna och Miljöpartiet är medlemmar, samt Medborgarskolan (Mbsk) där Moderaterna är medlem.

Partiernas relationer till studieförbunden

Medlemskap i samma studieförbund sammanbinder alltså flera partier. När det gäller partierna som är medlemmar i ABF delar de ideologiska rötter i arbetarrörelsen. Vad gäller de partier som förenas av att de samtliga är medlemmar i SV är den ideologiska närheten dem emellan inte lika uppenbar. Att de ingår i samma studieförbund har delvis historiska skäl. SV bildades 1967 som en sammanslagning av Svenska Landsbygdens Studieförbund och Liberala Studieförbundet, två studieförbund med rötter i vad som idag motsvarar ungdomsförbunden till Centerpartiet och Liberalerna. Dessa partier innehar därför en särställning i relation till de övriga två partierna eftersom de är grundarorganisationer. Centerpartiet lyfter ofta fram den historiskt nära relationen till studieförbundet i sina dokument rörande partiutbildning. Liberalerna beskriver på sin utbildningsportal SV som partiets utbildningsavdelning och som ”den naturliga och självklara samarbetspart-

nern för att utbilda medlemmar, förtroendevalda och ledare”[7]. De övriga partierna har inte samma historiska förankring i studieförbundet och deras verksamhet i samarbete med organisationen är också mindre omfattande. Miljöpartiet tecknade ett samarbetsavtal 1990 och Kristdemokraterna inledde samarbetet med SV så sent som 2012 (Johnson 2017).

I SV har framförallt Centerpartiet en stark närvaro i organisationen, inte bara i egenskap av grundarorganisation med formaliserade organisatoriska band. En ytterligare aspekt som stärker banden, som en av våra informanter pekar på, är att många anställda och ledande förtroendevalda i studieförbundet också har uppdrag inom Centerpartiet.

> Centerpartiet och SV har ju en nära koppling därför att många som finns inom SV-världen är också centerpartister, det är ju så som det är, en av grundorganisationerna. Och det säger sig själv att det är så. Men vi har till exempel i [en större stad] har chefen på Studieförbundet Vuxenskolan för [distriktet staden ingår i] också varit ordförande för Centerpartiet i [samma större stad], och det är klart, att då har man en väldigt nära och bra kontakt. […] Sen är det ju också Ulrika Carlsson som är ordförande på Studieförbundet Vuxenskolan, hon är också riksdagsledamot för Centerpartiet. Där har vi ju en bra koppling.

Centerpartiets relation till SV liknar i detta avseende Socialdemokraternas relation till ABF. I och med att Socialdemokraterna är det enda partiet i ABF med status som grundarorganisation kan banden dem emellan till och med sägas vara ännu starkare. Socialdemokraterna, som tillsammans med LO och KF var med och bildade ABF 1912, har över tid haft en mycket nära relation till studieförbundet, även om våra informanter vittnar om att intensiteten i relationen varierat mellan olika perioder. För närvarande beskrivs samarbetet som mer omfattande än under senast föregående decennier. Vänsterpartiet har historiskt sett haft en betydligt mer marginell roll i studieförbundet. Under 1970-talet kunde ABF till och med beskrivas som en socialdemokratins kulturella gren, vid sidan om den fackliga (LO) och den politiska (SAP), där den radikala vänsterns kulturverksamhet utgjorde en motståndare (Backius 2011). ABF har dock de senaste decennierna kommit att bli ett studieförbund som utgör en naturlig samarbetspart även för Vänsterpartiet (Nordvall 2013).

Ett exempel på det nära samarbetet mellan ABF och Socialdemokraterna är den gemensamma studieportalen (socialdemokraterna.abf.se) där partiets utbildningar presenteras. Här återfinns studiematerial för olika typer av utbildningar. SAP har också i samarbete med ABF skapat ett nationellt pedagoglag bestående av ett tiotal personer. Tillsammans med ABF genomför Socialdemokraterna återkommande studiekonferenser som samlar

7 https://www.sv.se/foreningsutveckling/liberalerna/, besökt 2020-01-17.

personer inom partiet som arbetar med studieverksamhet. ABF utvecklar studiehandledningar för SAP. På ABF:s förbundsexpedition finns också en anställd med särskilt ansvar för just samverkan med Socialdemokraterna och dess närstående förbund.

Vänsterpartiet framhåller hur deras prioriterade utbildningssatsning inför valet 2018 – *Valskolan* – utvecklats i samarbete med ABF. För båda partierna framstår ABF som en central samverkanspart vid organiseringen av partistudier. Den verksamhet som Socialdemokraterna bedriver med studieförbundet är dock mer omfattande och graden av integration, exempelvis i form av att ledande företrädare har positioner i båda organisationerna, är större.

Moderaterna är ensamt parti som medlemsorganisation i Medborgarskolan, som bildades 1940 som ett led i att ge den studieverksamhet som Högerpartiet bedrivit vid Gimo herrgård under slutet av 1930-talet en fastare organisation. Trots sin partikoppling har Medborgarskolan redan från sin begynnelse profilerat sig som ett opolitiskt studieförbund med fokus på studier av samhällsfrågor. Moderaternas närvaro i Medborgarskolans verksamhet och utveckling framstår inte som lika påtagligt som Centerpartiets i SV eller Socialdemokraternas i ABF (Christerson 2010).

Sverigedemokraterna saknar alltså koppling till något av studieförbunden. Lokalt har Sverigedemokraterna gjort försök att samverka med SV, vilket avvisats av studieförbundet centralt med hänvisning till värdegrundsfrågor (Johnson 2017, s 150). Det förekommer dock diskussioner internt inom Sverigedemokratraterna om att starta ett eget studieförbund. En informant med utbildningsansvar i partiet menar att ”det definitivt är ett framtidsområde” och beskriver hur de tittat på hur andra studieförbund bildats och dess relationer till partier.

> Jo, men alltså så är det, det är klart att vi .. ändå har pluggat lite grann andra partier, och till och med varit med i andra partier och så, så det är klart att man ser behovet av... av det där [ett studieförbund]. Det är klart att det finns ett behov, självklart ... det blir nästa steg.

För att etablera ett studieförbund som omfattas av statens stöd till folkbildning krävs ett förfarande där en ansökan sammanställs och insänds för godkännande hos Folkbildningsrådet. Ingen av de nu existerande studieförbunden är knuten till enbart till en enskild organisation. Med undantag från Folkuniversitetet som är en stiftelse består studieförbunden av ett antal medlemsorganisationer som binds samman av en delad värdegemenskap eller inriktning. Den bredare idéinriktning för ett tänkbart nytt studieförbund som berörs av informanten i Sverigedemokraterna är konservatismen som beskrivs som en ”stor härlig skattkista”.

Sammantaget kan vi se att det är betydande skillnader mellan hur de olika partierna samverkar med studieförbund. Även partier som tillhör samma studieförbund har utvecklat olika typer av relationer till dessa. Hur det kan tänkas avspegla sig i de lokala kommunpolitikernas deltagande i studieförbundens verksamhet kommer vi beröra härnäst.

Folkbildningsdeltagande bland fullmäktigeledamöter

Så långt har vi alltså berört partiernas relation till studieförbunden och hur studieförbunden på olika vis är inblandade i partiernas utbildnings- och studieverksamhet. Hur ser det då ut med de lokala politikernas relation till studieförbunden som bildningsarena? För undersöka detta har vi med hjälp av SCB, som ansvarar för studieförbundsstatistiken, tittat närmare på kommunfullmäktigeledamöternas folkbildningsdeltagande. För att få en bild av studieförbundens betydelse som anordnare av bildningsmöjligheter för lokala politiker har vi undersökt deltagandets omfattning och inriktning samt variationer mellan partier.

En övergripande bild av detta framgår av Tabell 1 som visar deltagande i studiecirklar och annan folkbildning bland de som valdes in i kommunfullmäktige i någon av landets kommuner 2018. Här framgår att närmare 37 procent av samtliga fullmäktigeledamöter deltog i minst en studiecirkel eller annan folkbildningsaktivitet under 2018. Skillnaden mellan partierna är dock betydande. Högsta andel folkbildningsdeltagare återfinns hos Centerpartiet och Socialdemokraterna (båda närmare 57 procent), följda av Vänsterpartiet (51 procent). Lägst andel återfinns hos Sverigedemokraterna (7 procent) och Moderaterna (13 procent).

Tabell 1. Valda kommunfullmäktigeledamöter som deltagit i folkbildning efter politiskt parti och studieförbund 2018. Genomsnittligt antal studietimmar och procentandel deltagande.

	Antal ledamöter	**Deltagande per studieförbund.** Genomsnittligt antal studietimmar.[8]										**Totalt deltagande**	
		ABF	Bilda	FU	Sfr	SV	NBV	Mbsk	Sensus	IR	KBV	Studietimmar per ledamot	Procent som deltagit
Parti													
C	1 604	1,7	0,9	0,2	1,8	20,5	0,83	0,2	3,0	0,0	0,2	29,4	56,6
KD	677	2,3	7,1	0,3	0,8	4,5	0,3	2,1	3,5	0,0	0,3	21,2	33,8
L	688	2,7	1,2	0,1	1,7	11,3	0,0	0,4	1,1	0,8	0,1	19,5	39,1
MP	395	4,2	1,5	2,3	4,3	5,4	5,8	3,7	3,4	0,8	0,0	31,4	32,9
M	2 394	0,7	0,4	0,2	0,8	1,6	0,6	1,5	0,9	0,0	0,1	6,8	13,2
S	3 752	21,3	0,5	0,1	1,5	2,1	0,5	0,4	0,9	0,1	0,1	27,4	56,6
SD	1 785	0,8	0,2	0,3	1,6	0,7	0,3	0,1	0,7	0,0	0,1	4,6	7,2
V	810	16,4	1,3	0,3	3,2	3,4	2,5	0,8	2,7	0,6	0,4	31,7	51,0
Övriga	574	5,2	0,9	2,3	1,5	3,6	0,4	2,9	2,1	0,0	0,1	18,8	21,4
Totalt	12 679	8,4	1,0	0,4	1,6	5,0	0,7	0,9	1,5	0,1	0,1	19,8	36,6

8 Genomsnittligt antal studietimmar har beräknats utifrån ett uppgiftsuttag från SCB som föregick omvalet i Falun 2019. Övriga uppgifter i tabellen bygger på ett uppgiftsuttag efter det slutgiltiga resultatet. Skillnaden (en förändring om fyra mandat i en kommun av 290) är dock så marginell att vi inte bedömer att den påverkar det kommunövergripande mönster som tabellen visar.

Att Sverigedemokraterna har lägst andel deltagare är knappast förvånande med tanke på att partiet inte är knutet till något studieförbund. Mer anmärkningsvärd är då den betydande skillnaden mellan de övriga partierna som samtliga är medlemmar av studieförbund.

Som vi kan se i tabell 1 är det inte enbart skillnad i totalt deltagande mellan partierna. Tabellen visar även vilket studieförbund som fullmäktigeledamöterna deltagit i folkbildning hos, redovisat i form av genomsnittligt antal studietimmar per ledamot.[9]

När det gäller Centerpartiet, Liberalerna, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet är det tydligt att de i huvudsak deltar i folkbildningsverksamhet organiserad i samarbete med det studieförbund som respektive parti ingår i som medlemsorganisation, det vill säga SV respektive ABF, och mer marginellt deltar i andra studieförbunds verksamhet. När det gäller Kristdemokraterna, Miljöpartiet och Moderaterna är deltagandet mer uppdelat mellan olika studieförbund. Det är inte ens så att den största andelen verksamhet återfinns i det studieförbund partiet är medlem i. Miljöpartiets ledamöter deltar i större utsträckning (om än högst marginellt) i verksamhet hos Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet (NBV) än hos det egna partiets studieförbund (SV). Detsamma gäller för Moderaterna och Kristdemokraterna. Moderaterna som parti är medlem av Medborgarskolan, men de moderata fullmäktigeledamöterna deltar i något större utsträckning i SV:s verksamhet. De kristdemokratiska fullmäktigeledamöterna (vars parti är medlemmar av SV) deltar i mest verksamhet hos studieförbundet Bilda vars medlemsorganisationer återfinns inom frikyrkor, ortodoxa kyrkor och katolska kyrkan.

Detta bör förstås mot bakgrund av att folkbildningen tycks ha olika betydelse för ledamöter beroende av partitillhörighet. Även om det totala deltagandet i folkbildning är på en snarlik nivå bland fullmäktigeledamöterna inom Liberalerna (39 procent), Miljöpartiet (33 procent) och Kristdemokraterna (33 procent) har inriktningen på bildningsverksamheten betydande skillnader.

Förutom nämnda skillnader i frågan om grad av deltagande i verksamhet hos det egna partiets studieförbund återfinns också skillnader i folkbildningsverksamhetens ämnesinriktning. Bland Kristdemokraterna är det vanligast förekommande ämnet för studier”Körsång” följt av ”Tro i dialog”. ”Ideologi”, som är den ämneskategorisering som är den mest förkommande bland samtliga fullmäktigeledamöter oavsett parti, återkommer först på tredje plats. Bland Liberalerna finns däremot en tydligare koppling till det politiska

9 En studiecirkel måste omfatta minst nio studietimmar och en genomsnittlig studiecirkel omfattar 50 studietimmar (Folkbildningsrådet 2019). Statistiken omfattar även ledarledd verksamhet som kan vara kortare än nio studietimmar, exempelvis enstaka utbildningstillfällen, vilka kategoriseras som annan folkbildning i statistiken. Till detta räknas dock inte studieförbundens kulturprogram, exempelvis föreläsningsverksamhet, som är mycket omfattande och kan inkludera teman av relevans för kommunpolitiska uppdrag. Drygt 379 000 kulturprogram genomfördes 2018 och dessa samlade närmare 20 miljoner besökare eller deltagare (Folkbildningsrådet 2018, s 33). Statistik om deltagande i kulturprogram finns dock varken på individ- eller partinivå hos SCB.

uppdraget bland de vanligaste ämnena. Där utgör ”Politik i praktiken”, ”Politiska ideologier” och ”Liberal ideologi” de tre mest förekommande studieämnena. Bland de miljöpartistiska fullmäktigeledamöterna återfinns en mångfald av inriktningar. Det politiska utgör förvisso en inriktning, men den överskuggas av verksamhet utan tydlig direkt koppling till det politiska arbetet, så som ”Svenska för invandare, ”Arrangörskap turism, resor och fritid”, ”Matlagning” och ”Scenframställning”.

Om vi på detta sätt tar vår utgångspunkt i folkbildningsverksamhetens ämnesinriktning bland fullmäktigeledamöterna blir det tydligt att folkbildningen som en bildningsarena med betydelse för det kommunpolitiska uppdraget framförallt framstår som särskilt betydelsefull för Socialdemokraterna, Centern och Liberalerna. I samtliga dessa partier är ämnen som ”Politik i praktiken”, ”Politiska ideologier”, ”Kommunala frågor” och ”Samhälls- och beteendevetenskap” de mest frekventa. Även inom Vänsterpartiet finns en tydlig politisk tendens, framförallt genom ideologiska studier, men den relativt vanliga förekomsten av folkbildningsaktiviteter med inriktning mot exempelvis ”Rock- och popmusik”, ”Körsång”, ”Personlig utveckling” och ” Teater och dramatik” bidrar till att förklara det totalt sett höga folkbildningsdeltagande bland vänsterpartisterna. Ämnen som ”Kommunala frågor” eller benämningar som indikerar studier med inriktning mot praktisk kommunpolitik är inte vanligt förekommande bland de vänsterpartistiska fullmäktigeledamöterna.

Förutom att folkbildningsdeltagande bland moderater och sverige-demokrater är lågt kan vi också konstatera att den verksamhet de ändå deltar i huvudsak har annan inriktning än sådan som direkt kan kopplas till det politiska uppdraget. Det gäller framförallt Sverigedemokraterna, där det saknas tydlig koppling till det politiska uppdraget när det gäller deras begränsade folkbildningsdeltagande. I stället handlar det företrädelsevis om studiecirklar och annan folkbildning inriktad mot ”Rock-popmusik”, ”Improvisatorisk musik (rock, jazz etc)”, Lokalhistoria och Släktforskning. Bland Moderaterna utgör ”Politiska ideologier” det enskilt vanligaste vanligast studieämnet, men därutöver är exempelvis ”Körsång” och ”Matlagning” de vanligaste ämnena.

Det är alltså inte bara på den övergripande organisatoriska nivån som partierna har olika relationer till studieförbunden. Skillnaderna avspeglar sig också i vilken utsträckning studieförbunden fungerar som bildningsarenor för enskilda kommunpolitiker. De partier som har ett väl utvecklat samarbete nationellt med ett studieförbund är också de partier vars företrädare i kommunfullmäktige har högt deltagande i studiecirklar och annan folkbildning med tydlig bäring på det politiska uppdraget.

Stor variation mellan kommuner

Det är inte bara mellan partierna som vi kan se en betydande variation när

det gäller studieförbundens betydelse som bildningsarena. Om vi jämför skillnader i deltagande mellan olika kommuner finns även där en påfallande variation. Fullmäktigeledamöternas deltagande i studiecirklar och annan folkbildning är ungefär dubbelt så stort i landsbygdskommuner jämfört med storstadsområden (se Tabell 2).

Tabell 2. Deltagande (någon gång) i studiecirklar eller annan folkbildning under 2018 bland kommunfullmäktigeledamöter valda samma år. Redovisat per kommungrupp.

Kommungrupp[10]	Antal ledamöter i fullmäktige	Antal som deltagit i studiecirkel eller annan folkbildning	Procentandel som deltagit i studiecirkel eller annan folkbildning
Landsbygdskommuner	1389	695	50,0%
Lågpendlingskommuner nära större stad	1404	560	39,9%
Mindre städer/tätorter	1601	635	39,7%
Landsbygdskommuner med besöksnäring	532	207	38,9%
Större stader	1433	555	38,7%
Pendlingskommuner nära större stad	2001	748	37,4%
Pendlingskommuner nära mindre stad/tätort	1933	701	36,3%
Storstäder	243	67	27,6%
Pendlingskommuner nära storstad	2143	468	21,8%
Totalt samtliga kommuner	12 679	4636	36,6%

När det gäller folkbildningsdeltagande bland fullmäktigeledamöter är skillnaden mellan enskilda kommuner ännu mer påfallande. Studieförbundens betydelse som bildningsarena varierar från att vara till synes helt obefintlig i vissa kommuner till att vara något som berör i stort sett samtliga fullmäktigeledamöter i andra. I toppen återfinns kommunerna Åsele (96,7 procent), Nordmaling (90,7) och Dorotea (88,0). Det rör sig om två landsbygdskommuner där Socialdemokraterna är störta parti (Åsele och Dorotea) och en pendlingskommun nära större stad där Centerpartiet är största parti (Nordmaling). En tydlig gemensamma nämnare är att samtliga är kommuner i Västerbotten. De tre kommuner som har lägst folkbildningsdeltagande bland sina fullmäktigeledamöter (mellan 0,0 och 4,9 procent) är samtliga pendlingskommuner i Stockholmsregionen där Moderaterna är störta parti (se bilaga 1 rörande uppgifter om enskilda kommuner). Vi kan alltså se att det finns en betydande regional variation som också överensstämmer med mönster i befolkningens generella deltagande i folkbildning. Tidigare studier har visat att Västerbotten kännetecknas av en

10 Bygger på Kommungruppsindelning 2017 (Sveriges Kommuner och Landsting 2016)

mycket hög andel folkbildningsdeltagare emedan Stockholmsområdet har en lägre andel deltagare räknat i relation till den totala arbetskraften (Andersson och Mellander 2011, s.21).

*

Sammantaget visar vår undersökning av fullmäktigeledamöternas folkbildningsdeltagande att studieförbund alltjämt tycks spela en betydande roll som bildningsarena. Det bör dock understrykas att detta inte gäller för alla partier. I ett mindre antal kommuner är dessutom deltagande mycket lågt eller till och med obefintligt oavsett politiskt parti.

Kommunens utbildningar för förtroendevalda

Svenska kommuner arrangerar vanligen utbildningar för förtroendevalda i början av varje ny mandatperiod. Utbildningarna syftar i huvudsak till att ge grundläggande kunskaper som anses vara viktiga för uppdragets utförande. Deras innehåll och upplägg varierar dock mellan kommuner.

Övergripande kan sägas att anordnandet av kommunernas utbildningar för förtroendevalda präglas av en hög grad av decentraliserat ansvar. Eftersom det saknas ett nationellt regelverk kring utbildningar för förtroendevalda är det upp till kommuner själva att besluta om och utforma utbildningar på egen hand. Även inom kommunorganisationen saknas vanligen fastställda riktlinjer för hur utbildningarna ska genomföras. Enskilda tjänstepersoner får ofta stor handlingsfrihet att designa utbildningen. Dock bör det understrykas att inga kommunala tjänstepersoner, av vad vi kunnat notera, enbart arbetar med utbildningar riktade till förtroendevalda. Det handlar snarare om en mycket begränsad del av tjänsten som ägnas åt det och vanligen enbart i anslutning till ny mandatperiod. De ramar som tjänstepersonerna har att förhålla sig till vid utformning av utbildningar är främst ekonomiska och upplägg slås vanligen fast efter viss avstämning med den politiska ledningen. Därtill sker ofta en ytterligare delegering av utformning av utbildningen då medverkande föreläsare, som kan vara interna eller externa, brukar få ett tämligen fritt mandat att själva utforma sina inspel i utbildningen.

Denna ordning bidrar till att det uppstår en variation mellan kommunerna när det gäller utbildning för förtroendevalda. Samtidigt kan vi notera vanligt återkommande drag. När det gäller utbildning riktad till fullmäktigeledamöter, som vi kartlagt inom ramen för detta forskningsprojekt, rör det sig vanligen om en eller ett antal utbildningsdagar i början av det år som följer på valåret. Av utbildningsprogram framträder en verksamhet präglade av föreläsningar och presentationer av kommunala tjänstepersoner eller externa medverkande, i vissa fall också av politiker.

Även om det åligger kommunerna att själva lösa frågan om utbildning för förtroendevalda omgärdas de av flera aktörer som också erbjuder utbildning till målgruppen och som kommunerna på olika sätt förhåller sig till. En viktig aktör är Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) som designar och genomför en rad utbildningar som riktar sig både mot förtroendevalda och tjänstepersoner i svenska kommuner.[11] Det omfattar konferenser, seminarier, webbutbildningar och e-utbildningar. En kommunsekreterare som intervjuats beskrev SKR som "kunskapens moder."

Förutom SKR finns det även andra privata eller offentliga aktörer som arrangerar regionala konferenser riktade till kommuner och lokalpolitiker. Innehållet för konferenserna kan röra en mängd olika frågor eller aspekter

11 Sverige Kommuner och Landstings arrangerar bland annat utbildning för förtroendevalda med inriktning mot demokrati, ledning och styrning: https://skr.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrning-fortroendevalda.375.html (besökt 2020-01-12).

kopplat till kommunal verksamhet eller kommunen som samhällsaktör. Dessa konferenser möjliggör såväl nätverkande, kunskapsinhämtning som omvärldsbevakning. Centrum för Kommunstrategiska Studier (CKS) vid Linköpings universitet, som finansierat den studie du nu läser, är också en utbildningsaktör i sammanhanget som bland annat medverkar i kommuners utbildningar för förtroendevalda med utgångspunkt i sin roll som ett nationellt centrum för strategisk kommunforskning.[12]

I vilken utsträckning dessa utbildningsaktörer engageras i kommunernas utbildningar för lokala politiker varierar dock. Frågan om att involvera externa aktörer i utbildningen är en av de frågor som ansvariga för utbildningen i kommunerna tvingas ta ställning till. Som vi kommer beröra i detta kapitel finns det sällan självklara svar på frågor av detta slag. När det gäller externa aktörer kan det å ena sidan finnas ett betydande värde i att en kunnig och oberoende extern person får ge en introduktion till det lokalpolitiska arbetet. Å andra sidan kan det samtidigt innebära nackdelar ur kommunens perspektiv. Att involvera externa aktörer kan exempelvis innebära kostnader som kommunen vill undvika. Det kan också medföra att kommunen därmed i viss mån avhänder sig en möjlighet att på egen hand utforma utbildningen på ett sätt som de bedömer som mer ändmånsenligt.

Hur legitimeras utbildningarna?

De olika beslut som rör utbildningens utformning, exempelvis vad den ska innehålla, hur den ska läggas upp och varför den ska ha just detta innehåll och upplägg, är alltså ofta delegerat till flera olika aktörer. Det är emellertid i regel också någon tjänsteperson i kommunen som får ansvaret att fatta beslut om utbildningen som rör själva helheten. Vilken position i organisationen den tjänstepersonen har varierar mellan kommuner. Det kan vara kommunchefen, kanslichefen eller en kommunsekreterare som själv eller tillsammans med någon ytterligare tjänsteperson får till uppgift se till att utbildning för kommunfullmäktigeledamöter blir genomförd. Vi har, givet vårt didaktiska kunskapsintresse, undersökt vilka skäl dessa personer anför beträffande de beslut de fattar om utbildningens innehåll och utformning. Hur dessa överväganden ser ut, och i vilken grad de har relation till detaljer i utbildningens utformning, hänger givetvis samman med hur delegationen i övrigt ser ut. Oavsett om den som är ansvarig i kommunen själv involverat sig konkret i utbildningens utformning eller om hen i sin tur delegerat detta vidare så har det föregåtts av överväganden. Dessa överväganden har vi efterforskat i våra intervjuer. Detta för få en bild av skälen bakom de val som medfört att utbildningen, för det första, genomförts över huvud taget och, för det andra, att den utformats som den gjorts. Med andra ord, på ett övergripande

12 Centrum för kommunstrategiska studier, https://liu.se/forskning/centrum-for-kommunstrategiska-studier-cks(besökt 2020-01-12).

plan, hur berättigar de utbildningsansvariga i kommunerna utbildningarnas innehåll och utformning?

I intervjuerna med ansvariga för kommuners utbildning för fullmäktigeledamöter har vi kunnat urskilja tre principiellt olika sätt att berättiga utbildningens utformning. Det rör sig om tre analytiskt urskilda kategorier som representerar skilda sätt att på en övergripande nivå legitimera utbildningarnas upplägg och innehåll. Vi har valt att benämna kategorierna, som vi presenterar och exemplifierar nedan, för *systemorienterat*, *relationsorienterat* respektive *marknadsorienterat* berättigande. Dessa tre varianter av berättigande är inte varandra uteslutande sätt att resonera kring utbildningarna, utan kan förekomma i varierande grad hos en och samma informant i relation till en och samma utbildning. Samtidigt framträder vissa kategorier av berättigande tydligare i relation till vissa former av organisering av utbildningarna än andra. Det berättigande som vi nedan beskriver som marknadsorienterat, där utbildningen beskrivs som en tjänst som inhandlas utifrån ekonomiska överväganden på en marknad, återfinns exempelvis tydligare i relation till utbildningar som organiserats genom externa parter. Det vanligast förekommande berättigandet är det systemorienterade. Det återfinns i en eller annan form hos samtliga informanter.

Systemorienterat berättigande

Det som anordnarna tydligast lyfter fram som skäl till utbildningarna är att dessa ska ge de folkvalda en orientering i hur kommunen styrs och deras roll i den kommunala demokratin. *Utbildningen berättigas då utifrån en uppfattning om tydliga roller och ramar som måste förmedlas till de förtroendevalda för att det demokratiska systemet ska fungera på ett korrekt sätt.* Vi kallar det för ett systemorienterat berättigande. Utbildningens legitimeringsgrund blir att det finns ett formellt system med *lagar, regler och praxis* som politikerna bör känna till och detta system ger dem en särskild roll, med skyldigheter och rättigheter. Ett återkommande skäl till att politikerna ska ges denna orientering är att detta förmodas krävas för att det formella demokratiska och administrativa systemet ska fungera på rätt sätt. En kommunal tjänsteperson uttrycker saken på följande sätt:

> Ja, men dels för att det såklart ska bli rättssäkra beslut, att dom vet vilka mandat dom har... i sin roll som... förtroendevald. [...] Att dom känner till sina rättigheter, men framförallt också att dom känner till sina skyldigheter som förtroendevalda, vad det är dom ska besluta om... vad det är som är aktuellt i [kommunen] nu.

Utbildningens syfte är att ge folkvalda den information som krävs för att de ska kunna fatta beslut i en korrekt ordning så att de blir rättssäkra. Det handlar i första hand om att tydliggöra ramarna för de förtroendevalda. Dels

i relation till lagstiftning, dels i relation till lokala organisationsstrukturer och aktuell praxis.

Vi kan konstatera att det bland de intervjuade tjänstepersoner förekommer tydliga uppfattningar om vilka de formella ramarna är för de förtroendevalda i kommunen och vad utbildning ska åstadkomma när det gäller att introducera politikerna till sina uppdrag. Återkommande handlar det om att klargöra relationen mellan förvaltning och förtroendevalda samt att tydliggöra vad politikerna ska blanda sig i och inte. Vikten av att politikerna inte ska ägna sig åt vad som beskrivs som detaljfrågor framhålls återkommande av tjänstepersonerna, som i citaten nedan.

> Och organisation vi verkar i liksom, vad är det för skillnad mellan den politiska organisationen och förvaltningsorganisationen? Vad ska vi som politiker göra? Nej, vi ska inte in och detaljpeta i liksom hur vi ska bygga den här simhallen, utan det är ju faktiskt tjänstepersonernas uppdrag. Vi ska mer... vad är det som ska göras? Vad är visionen, liksom. Sånt är bra att påminna dom om under mandatperioden också, tror jag, faktiskt.

Vikten av att politikerna måste lära sig att inte överskrida sina befogenheter samt att följa den vedertagna ordningen för beslutsfattande framhålls återkommande.

> Så man inte tror liksom att man sitter i nåt utskott och som inte har nån beslutsbefogenhet liksom. Att dom i utskottet säger, ”Ja men fasen, vi bygger en fritidsgård” så funkar det ju inte alls, då har man inte gått sina utbildningar liksom. Så man inte tror liksom att ”Ja, men som politiker, ja men då kan jag minsann bestämma att det ska byggas en fritidsgård i [bostadsområde]”, det är ju inte så det funkar.

Vi har noterat att det finns en viss variation mellan de vi intervjuat när det gäller uppfattningar om vilka typer av frågor som de menar att politikerna bör lära sig att hålla sig borta från. Det kan som i exemplet ovan handla om byggandet av en fritidsgård i ett enskilt område. Det kan också handla om ett understrykande av att förtroendevalda inte ska blanda sig i enskilda personalärenden inom förvaltningen. Genomgående för det vi kallar ett systemorienterat berättigande av utbildningen är att det hänvisar till att de förtroendevalda ska lära sig att följa vad som uppfattas vara den befintliga ordningen för den kommunala demokratin.

Relationsorienterat berättigande

Ett annat återkommande åberopat skäl till att utbildningarna är utformade som de är tar fasta på de mer personligt relationella aspekterna av uppdraget

som förtroendevald. *Utbildningen berättigas då i relation till dess relationsbyggande funktion, dess främjande av tillit och erfarenhetsutbyte, både mellan politiker och tjänsteperson och mellan politiker sinsemellan.* ”Samtalstonen” är ett tema som återkommer i flera utbildningsprogram. I en kommuns program återfinns rubriken “Umgängesformer inom politiken”. De intervjuade uppger upplevda problem med hur människor interagerar med varandra som ett skäl till utbildningarnas utformning och innehåll. En informant beskriver utvecklandet av förtroende och ett gott samtalsklimat mellan så väl förvaltning och politiker, som mellan politiker med olika partitillhörighet, som motiv till att utbildningen organiserades som den gjorde. En betydande del av utbildningen var uppbyggd kring en modell där deltagarna delades in i mindre grupper där politiker med olika partitillhörighet blandades. I dessa bladade grupper fick politikerna enligt ett roterande schema förflytta sig i kommunhuset och möta samtliga förvaltningschefer som presenterade sin förvaltning och tillhörande nämnd.

> Vi ville nog ha blandade grupper för att… att dom ska prata med varandra i en […] ton och få förståelse för varandra på ett sätt som […] Nej, men helt enkelt att dom ska kunna förhålla sig till uppdraget på ett gemensamt sätt, även om dom har olika ideologiska inställningar. Och för att man ska få respekt för varandra. Och förhoppningsvis så påverkar det samtalstonen och viljan att interagera på ett, på ett värdigt och bra sätt. Så att kunna skilja mellan sak och person, egentligen, var väl syftet.

Att deltagarna i blandade grupper fick röra sig i kommunhuset syftade både till att de skulle lära sig att hitta i huset och till att skapa utrymme för informella samtal inom de blandade grupperna. Utbildningens upplägg legitimerades således med en tanke om att utveckla relationer mellan politiker. Möjligheten till samtal i mindre grupper beskrivs också som syftandes till att skapa goda relationer mellan representanter för förvaltningen och enskilda politiker.

> Och vi har ju haft problem med i [kommunen] vid nåt tidigare tillfälle att det här har inte fungerat och det har vid vissa tillfällen inte funnits ett förtroende. Och då såg vi ju den här utbildningen som vår möjlighet att faktiskt skapa en plattform för det här förtroendet [mellan förvaltning och politiker], som är så viktigt för att maskineriet ska fungera löpande då.

Detta syfte, att skapa goda relationer och tillit, framhålls alltså som centralt i intervjun. Däremot är detta inte något som explicit framgår av programmet för den aktuella utbildningen. Det är formen, det pedagogiska upplägget, som antas bidra till de goda relationerna. I andra kommuner framträder den relationsbyggande inriktningen av programmet och dess innehåll

mer explicit. Flera kommuner adresserar som sagt temat ”samtalsklimatet i politiken” i sina utbildningar. Andra kommuners program vittnar om programpunkter som signalerar interaktiva inslag, exempelvis rollspel eller gemensamma utflykter i kommunen. Även här tolkar vi det som att syften kopplade till relationsbyggande och samspel är framträdande aspekter bakom hur utbildningsinslagen legitimeras.

Marknadsorienterat berättigande

Ett ytterligare sätt att berättiga utbildningens upplägg och innehåll är att *hänvisa till ett befintligt utbud av färdiga tjänster och deras pris på en marknad.* Att utbildning för politiskt förtroendevalda är något som redan finns i form av tjänster att upphandla eller införskaffa från olika anordnare berörs av merparten av de intervjuade. I vissa fall blir detta också en utgångspunkt för att förklara och berättiga varför den enskilda kommunen utformat sin utbildning på det sätt den gjort.

> Sen kan det hända att vi tar in nånting om det kommer nåt erbjudande så där. SKL hade nåt erbjudande om att utbilda om Hat och hot mot förtroendevalda, men då kanske vi hoppar på det om det är nånting som inte kostar så mycket. Men det är lite efter… efter vad som erbjuds.

Att skälen till utbildningens utformning beskrivs som en ett övervägande mellan vilka tillgängliga erbjudanden som finns och den begränsade kommunala ekonomin är ett återkommande resonemang, inte minst i mindre kommuner. Det kan kombineras med de andra typerna av berättiganden som vi berört ovan (systemorienterade och relationsorienterade). Samtidigt kan hänvisningen till ett befintligt utbud av tjänster och dess relation till ekonomiska förutsättningar i sig bli det mest framträdande sättet att berättiga utbildningens utformning. Detta gör att vi urskiljer detta som ett sätt i sig att legitimera utbildningen – ett marknadsorienterat berättigande där kommunens uppgift i relation till utbildningen skildras som ett val vid inköp av färdiga tjänster som erbjuds på en marknad.

Denna marknadsrationalitet kan vi också se bland externa utbildningsanordnare, som i exemplet nedan från en tjänsteperson på SKR som resonerar om hur utbildningarna kan behöva utvecklas för att möta en tänkt efterfrågan hos kommunerna:

> jag tror att vi behöver kanske paketera på ett annat sätt. Och då skulle man kanske kunna mer samordna t.ex. att köper ni det här paketet med dom här då ingår det här och då får ni kanske ett billigare totalpris, men ett dyrare pris då kanske än om ni bara åker på en, till exempel…

Här är det utbudet av utbildningar, samt dess komposition och synliggörande, som legitimeras utifrån en tanke om en utbildningsmarknad där konsumenter agerar utifrån en ekonomisk rationalitet.

*

Dessa tre huvudtyper av berättiganden anger varför utbildningen utformats så som den gjorts utifrån utsiktspunkten hos den ansvariga tjänsteperson i kommunen. De presenterade typerna av berättigande av utbildningarnas upplägg är därför övergripande. De säger inte nödvändigtvis något om utbildningarnas mer precisa innehåll (även om vissa ansvariga, som berörts i exempel ovan, själva också fattar beslut med mer konkret bäring på innehåll och upplägg). Därför kommer vi härnäst att med utgångspunkt i vår kartläggning av kommunernas utbildningar ge en närmare bild av vilka innehåll och upplägg som förekommer.

Innehåll och medverkande

Av de program rörande utbildning för fullmäktigeledamöter valda 2018 som vi insamlat framgår innehåll främst på rubriknivå. Studiematerial i form av handböcker förkommer i vissa kommuner, men vanligen inte. Innehållet förmedlas istället huvudsakligen muntligt och genom PowerPoint-presentationer som ofta skickas ut till deltagare.

Med utgångspunkt i programmen och de teman de adresserar kan vi konstatera att det finns en hög grad av likhet mellan kommunerna rörande innehållet i utbildningarna även om paketeringen, omfattningen och tonvikten kan variera. Utbildningarna handlar genomgående om *kommunens organisation och befogenheter* (inklusive budgetarbete och beslutsgången), *rollen som förtroendevald* (inklusive ansvarsfrågor) samt *lagstiftning som påverkar kommunerna*. Därtill förekommer också att särskilda *tematiska frågor* behandlas (t ex hot mot politiker, digitalisering, samtalsklimatet i politiken) eller att inslag med fokus på olika färdigheter (t ex sammanträdesteknik, hantering av massmedier/sociala medier) är inlagda i programmen.

Den största utbildningsinsatsen sker som nämnts efter varje mandatskifte. Sammanhållande utbildningar som löper under mandatperioden är inte så vanligt förekommande. Detta trots att många ledamöter byts ut under pågående mandatperiod. Vi har dock noterat att vissa kommuner anordnar digitala webbutbildningar som kompensatorisk utbildning i dessa fall.

Medan lärare har en självskriven roll i klassrummet och inom det formella skolväsendet leds utbildning i icke-formella sammanhang vanligen via andra typer av föreläsare eller instruktörer. För kommunernas utbildningar förekommer olika kategorier av föreläsare samt olika konstellationer av föreläsare i olika program. Eftersom mycket av undervisningens konkreta innehåll avgörs av den som håller i utbildningen på plats har vi med

utgångspunkt i insamlade program gjort en sammanställning av detta.

Vi har identifierat tre kategorier av medverkanden. En kategori utgörs av *externa experter* som både kan vara privata, som frilansande konsulter och juridiska byråer, eller offentliga, som akademiker från ett universitet. En annan kategori är *interna tjänstepersoner*, vilka vanligen har en central position inom kommunledningen eller inom viss del av förvaltningen om det rör sig om frågor inom ett mer specifikt område som till exempel miljö och samhällsbyggnad. En tredje kategori som identifierats utgörs av antingen tidigare eller fortsatt verksamma *politiker*, främst från den egna kommunen. När politiker engageras medverkar de oftast till synens mer ceremoniellt vid inledningar i utbildningarna eller ibland med teman som exempelvis rör samtalstonen i politiken eller rollen som politiker.

Den bild vi fått genom samtal och intervjuer med ansvariga i kommunerna är att medverkande oftast får ett tämligen fritt mandat att utifrån ett tema utveckla sitt bidrag. Förläsare ges ett tidsfönster att förhålla sig till och talar inom detta medan deltagarna lyssnar och ibland ges möjlighet till att ställa frågor. Interaktiva utbildningsaktiviteter såsom gruppdiskussioner eller workshops tycks utnyttjas i mer begränsad grad av svenska kommuner vid organisering av utbildning för förtroendevalda.

Den enskilda tjänstepersonen eller experten tillfrågas vanligen om medverkan utifrån sin sakkunskap. Några särskilda krav på pedagogisk kompetens hos de som håller i utbildningarna förfaller inte ställas. De privata konsulter som upphandlas av kommunerna har i regel designat standardiserade utbildningsprogram som de genomför i olika kommuner. Det är vanligen genom rekommendationer som de externa konsulterna anlitas. Konsultföretag som utbildar politiker är ofta även inblandad i utbildning för kommunala tjänstepersoner och därmed ofta kända i kommun-Sverige. I dessa fall framstår det därför som att även det pedagogiska framförandet vägs in vid anlitandet, exempelvis om någon hört att en person varit en uppskattad talare.

Tabell 3. Kategorier av medverkande i kommunernas utbildning för kommunfullmäktigeledamöter efter valet 2018.[13]

Kategorier av medverkande	Antal kommuner med respektive sammansättning av medverkande
Kommunala tjänstepersoner och externa experter	81
Enbart kommunala tjänstepersoner	67
Enbart externa expert	67
Politiker, tjänstepersoner och externa experter	24
Kommunala tjänstepersoner och politiker	18
Politiker och externa experter	4
Totalt antal kommuner	261

13 Fyra kommuner uppgav att de inte gav någon utbildning till fullmäktiga ledamöter kommun. En av dessa (Malmö) svarar att ingen specifik utbildning ges för fullmäktigeledamöter, men för samtliga förtroendevalda i nämnder. 25 kommuner har i skrivande stund inte svarat trots påminnelser.

I Tabell 5 har vi gjort en sammanställning över hur sammansättningen av medverkande i kommunernas utbildningsprogram för fullmäktigeledamöter såg ut efter valet 2018. Externa experter och/eller interna tjänstepersoner var mest förekommande som föreläsare. Politiker involveras mer sällan i programmen.

Våra intervjuer med ansvariga tjänstepersoner visar att de överväganden som föregått valen av medverkande ofta har gjorts i relation till olika lokala omständigheter. I situationer där fullmäktige präglas av starka motsättningar uttrycker några att en extern expert kan ha fördelen med sig att de tydligare uppfattas som neutrala. Tjänstepersoner kan, menar en informant, ibland uppfattas av en del inom oppositionen som mer närstående den styrande majoriteten. Just värdet av att den som håller i utbildningen ska uppfattas som neutral framförs också som skäl till att politiker inte medverkar i programmet, i kommuner där så inte är fallet. Även i en kommun där politiker medverkar i utbildning lyfter den ansvariga tjänstepersonen fram att det är viktigt att en sådan person har ett brett förtroende eller att medverkande med olika partifärg inkluderas i programmet (exempelvis i form av revisorer eller medlemmar av fullmäktiges presidium).

De skäl som framförs för att överlåta till egna tjänstepersoner att hålla i utbildningen är vanligen praktiska eller ekonomiska. Det är nära till hands att involvera personer i organisationen om de bedöms ha relevant kompetens och det innebär inga fakturor eller extra arvoden. Vi har även noterat skäl som har med kunskapsutveckling och relationsbyggande inom organisationen att göra. Eller som en kommunchef med ansvar för utbildningen formulerar det: ”den som lär sig mest vid ett undervisningstillfälle, det är oftast läraren”. Genom att ge förvaltningschefer i uppdrag att undervisa kring sina områden sågs det som ett sätt att både tillvarata och utveckla kompetens i organisationen, samtidigt som det också sågs som en möjlighet att skapa förtroendeutvecklande möten samt fördjupande kontakter mellan politiker och tjänstepersoner.

Hur organiserar kommunen sina utbildningar?

Hur går det då till, rent konkret, när kommuner planerar och genomför sina utbildningar för förtroendevalda? Eftersom det står kommunerna fritt att själva tolka uppdraget skulle det krävas mer omfattande efterforskningar än de vi haft tid och möjlighet att göra för att skapa en överblick som ger rättvisa åt mångfalden av de överväganden som återfinns bakom utbildningarna. För att ge en mer handfast bild av de överväganden det kan handla om har vi på basis av intervjuer och genomgångar av utbildningsprogram konstruerat tre exempel för att illustrera de typer av didaktiska överväganden och val som vi funnit. Genom att exemplifiera och synliggöra sådana val och vilka överväganden som föregår dem, är vår förhoppning att både bidra till en systematisk kunskapsuppbyggnad och till att inspirera till mer reflekterade didaktiska val i motsvarande situationer.

Tre imaginära kommuner i landet har resonerat och nått olika lösningar kring hur utbildning för förtroendevalda ska arrangeras. I kommunen Tomatköping har den ordinarie kommunsekreteraren Kalle varit föräldraledig och vikaren Sanna fick jobbet att "ordna utbildning" för politikerna. Sanna kollade på hur kollegorna gjort vid förra valet då en privat konsult anlitats. Då konsulten varit uppskattad och det fanns budgeterade medel tog Sanna kontakt och spikade datum i samråd med den politiska ledningen. Eftersom konsulten redan förberett program och utbildningsmaterial återstod bara att boka lokal och skicka ut inbjudan. Done and done!

I kommunen Morotsborg har tjänstepersonerna Malin och Ali funderat kring ett reviderat program för utbildningen för politiker. En av anledningarna är upplevelsen av politisk missämja och misstroende både mellan politiker från olika partier men även mellan den politiska och den förvaltande organisationen under de senaste åren. Malin och Ali överväger ett program som kan söka hantera detta för att minska spänningar inför det kommande arbetet. De övervägde först att inkludera en av de mer seniora politikerna som är hyfsat respekterad i olika politiska läger. De kom dock fram till att det var säkrare att bjuda in en extern föreläsare från Högskolan Sydost som på ett mer neutralt sätt kunde tala om gränsdragningarna och rollfördelningen mellan den offentliga förvaltningen och politikerna. Det ses som viktigt att politikerna känner till ramarna för sitt uppdrag för att kunna fatta rättssäkra beslut. Malin och Ali tänker sig också inkludera fler sociala aktiviteter i utbildningarna. De ser det som en möjlighet för politiker från olika partier att närma sig och börja prata med varandra. Det kan möjligen ge sociala mervärden som kan ha betydelse för det fortsatta arbetet under mandatperioden.

I kommunen Lökholmen har kommunsekretaren Staffan och utredaren Karin fått mandat från såväl kommunchef som kommunfullmäktiges presidium att satsa på ett helt nytt utbildningsprogram. De vill försöka hitta en hållbar lösning som sträcker sig längre än nuvarande mandatperiod. I utvärderingen från senaste utbildningen framkom att målgruppen är varierad, en del behöver grundläggande kunskaper och andra tycker utbildningen är på för låg nivå så att deltagande inte är värd tiden. Staffan och Karin har försökt inventera behov och intressen genom att fråga runt bland både tidigare och nuvarande ledamöter. De har även i samråd med en extern PR-byrå undersökt möjligheterna att producera korta introducerande videoklipp som kan läggas ut på kommunens hemsida. Dessa ska ge central kunskap kring ett antal områden på ett snyggt och sammanfattande sätt och kommer finnas tillgängliga online även framöver. Till de fysiska utbildningstillfällena tänker sig Staffan och Karin också baka in mer interaktiva moment som kan varvas med de föreläsningar och presentationer som ges. De funderar kring bikupor och gruppdiskussioner och möjligheterna att låta de förtroendevalda få resonera och diskutera kring hur de bör hantera

ett visst hypotetiskt dilemma eller problem. Till dessa mer interaktiva moment kan de förtroendevalda som varit med länge tillfrågas om att agera som samtalsledare vid diskussionsövningar utifrån verklighetsnära scenarier. På längre sikt tänker Staffan och Karin att det även kan vara värt att satsa på mer fördjupande utbildning inom olika områden, eventuellt löpande under mandatperioden.

Av de fiktiva exemplen ovan framkommer olika sätt varigenom ansvariga tjänstepersoner löser uppgiften att anordna utbildning för förtroendevalda och de olika övervägande de ställs inför – eller väljer bort att ställa sig inför. De överväganden och val som presenteras görs i relation till olika inramande omständigheter i fråga om förhistoria och handlingsutrymme. Sanna tilldelas med kort varsel utbildningsansvaret som en ny arbetsuppgift och hittar en tidseffektiv och ändamålsenlig lösning som gör att hon också får tid ägna sig åt sina övriga arbetsuppgifter. För Malin och Ali överskuggas utbildningsplaneringen av den dåliga stämningen som råder i kommunen mellan politiker och mellan politiker och förvaltning. Staffan och Karin, som arbetar i en lite större kommun, har fått ett tydligt mandat att utveckla utbildningen och relativt god ekonomiska förutsättningar. De har fått utrymme i sina tjänster att både göra efterforskningar och utveckla nya idéer.

Sådana omständigheter inverkar givetvis på möjligheten att göra övervägda val beträffande utbildningens utformning. Oavsett vilka förutsättningar som gäller i den enskilda kommunen tvingas dock den som ansvarar för utbildningen att göra didaktiska val som har konsekvenser för utbildningens utformning och i förlängningen de förtroendevaldas möjlighet till lärande.

Ur de lokala politikernas perspektiv

I det föregående har vi fokuserat på utbildningsanordnarnas perspektiv på bildningsarenor för politiker. Givet vårt kunskapsintresse med inriktning på didaktiska val och anförda skäl bakom dessa val är det en naturlig utgångspunkt. För att få en bild av vilka bildningsarenor som är av betydelse för lokala politiker, och på vilka sätt, har vi också intervjuat kommunpolitiker. Dessa kommunpolitiker skildrar både vilka kunskaper som de ser som viktiga i relation sitt politiska uppdrag och hur de uppfattar de olika utbildningssammanhang som de deltagit i. I detta avsnitt kommer vi att ta fasta på deras perspektiv eftersom det i högsta grad är att betrakta som relevant i relation till de didaktiska val som omgärdar utbildningssituationen. Det yttersta målet med all utbildning är ju att den ska uppfattas som meningsfull och bidra till lärande hos de som deltar.

Formella och informella kunskaper

Vi kan inledningsvis konstatera att den stora merparten av de kommunpolitiker som intervjuats uppskattar de utbildningar som kommunerna anordnar, och ser gärna fler och löpande utbildningar. Detta gäller även ledamöter som verkat som förtroendevalda mer än en mandatperiod som uttrycker att utbildningar alltjämt ger ”aha-upplevelser i vissa frågor.” Utbildningarna har olika betydelser för olika personer.

Några av de betydelser som lyfts fram i våra intervjuer handlar om den faktainhämtning och förståelse som utbildningarna kan ge, vilket kan skapa en grund och trygghet i det fortsatta parlamentariska arbetet. Det omfattar till exempel en fördjupad förståelse om den kommunala helheten i en nationell eller internationell kontext, rollfördelningen mellan politiker och tjänstepersoner samt det faktum att skiftande mandat (till exempel skillnaden mellan att vara ledamot i nämnd och bolagsstyrelse) i den kommunpolitiska organisationen kan medföra olika befogenheter.

Dessa kunskaper kan sammantaget beskrivas som de mer formella aspekterna av den kommunala organisationen, kring olika beslutsprocesser samt gällande lagstiftning. Det omfattar således det formella systemets uppbyggnad och sammansättning såsom det kan beskrivas i en bok eller illusteraras i en presentation. En kommunpolitiker uttryckte saken på följande sätt:

> Jag tror det viktigaste är nog att ha fått med sig lite grunderna kring vilka lagar och så där som styr, och vad det är för... vad ska jag säga, kanske lite mer formell, dom här väldigt formella grejerna liksom så här. Och… också det här med ens roll som förtroendevald, och hur man matchar in och sånt, tycker jag var ganska bra.

Kommunernas utbildningar kan således bidra med en grundläggande förståelseram kring de bredare formella sammanhangen som lokalpolitikern verkar i och måste förhålla sig till i den politiska gärningen. Dessa ramkunskaper kombineras ofta i praktiken med mer specialiserade kunskaper inom vissa sakområden eller de ”hjärtefrågor” som politikern brinner för.

Flera kommunpolitiker lyfter fram vikten av att vara införstådd med gränsdragningen mellan den politiska och förvaltande organisationen. De menar själva att politikerna inte ska vara inne och peta i de detaljfrågor som de kommunala tjänstepersonerna ansvarar för.

Samtidigt finns det andra kunskaper som kan vara viktiga i det kommunpolitiska arbetet som inte lärs ut via kommunernas utbildningar. Dessa kunskaper kan benämnas som mer informella. De kan mer förstås som en förståelse om att läsa mellan raderna och att förstå det outsagda. En kommunpolitiker beskrev detta som att det handlar om att knäcka en kod:

> Det är ju en djungel och jag tror inte det är unikt för oss i vårat parti faktiskt. Det finns galet mycket informella strukturer, både i partigrupperna, i partiorganisationerna men också i hur nämnderna fungerar. Och knäcker man inte den koden, då tror jag man får det jättetufft, oavsett hur skicklig retoriker man är eller hur skicklig ideologiskt man är.

En informell kunskap som lyfts fram handlar om nätverk och nätverkande. Det kan förstås som byggande av personliga relationer med både partikamrater och politiska motståndare men även med kommunala tjänstepersoner, medier och andra aktörer i samhället. Betydelsen av nätverk i det politiska arbetet framträder kanske särskilt tydligt i nämndarbetet. Dessa utgör ofta de kommunala politikverkstäderna där relationer mellan politiker av olika partitillhörighet och mellan politiker och tjänstepersoner blir särskilt viktiga för utfallet.

> Vi behöver hitta en samsyn och vi behöver också vara överens om vad vi inte är överens om. Och det är först med goda relationer som man faktiskt kan få diskussioner som är .. som är givande oavsett om man står långt ifrån varandra eller inte, så måste man kunna diskutera på ett gott sätt, och det tror jag bygger på att man skapar relationer och nätverk.

Att lära sig nätverkande handlar om *learning by doing* och att pröva sig fram i olika sammanhang. En del politiker försöker efterlikna mer erfarna partikamrater för att lära sig nätverka. I andra fall kan det handla om att politiker från olika partier lär känna varandra under fikatillfällena mellan sammanträdena, där gemensamma beröringspunkter identifieras.

En annan aspekt kring informella kunskaper handlar om partipolitikens

taktiserande. Det kan omfatta en förståelse av och förtrogenhet med vilka frågor som har politisk sprängkraft eller massmedial potential, eller hur och när en fråga bör drivas för maximal påverkan. En kommunpolitiker beskriver det på följande sätt:

> mycket utav den informella kunskapen kanske handlar liksom att kunna förutspå hur politiska diskussioner ska gå, och hur ärendena ska skötas och hur dom .. hur man lägger dagordningen t.ex. och sånt.

Det är en förmåga som framförallt ses som sprungen ur erfarenhet och reflektion kring eget och andras agerande i den politiska gärningen. Vi kan alltså konsterara att kommunpolitikerna även tillskriver andra sammanhang än organiserade utbildningar en viktig betydelse när det gäller att skaffa sig kunskaper om hur de bäst kan utföra sitt uppdrag.

Partiernas och kommunernas utbildningar i jämförelse

Av allt som kommunpolitiker förväntas kunna hantera, eller själva anser sig behöva kunna för att utföra sitt uppdrag, framstår de olika arenorna som vi identifierat fylla olika behov. När det gäller de utbildningar som erbjuds i kommunernas regi och de som partierna själva, ibland i samarbete med något studieförbund, erbjuder är det påtagligt att dessa skiljer sig åt i flera avseenden.

Innehållet (vad-frågan) i partiernas utbildningar för förtroendevalda tenderar att kretsa mindre kring kommunformalia och mer kring politiskt ledarskap generellt. Innehåll som ideologi, sakpolitik, debatteknik, presskontakter, kampanjmetoder och hanterandet av sociala medier är andra mer framträdande områden i partiernas utbildning som vi identifierat. När det gäller upplägget (hur-frågan) hos partierna kan vi se ett mönster i att utbildningarna ofta är uppbyggda kring diskussioner utifrån ett studiematerial eller från någon som inbjudits att hålla en inledning.

Så här uttrycker sig en informant om de många utbildningar hen gått i sitt partis regi i relation till kommunens utbildningar:

> där […] så måste du ju hela tiden reflektera över det du har sagt, eller det som andra har sagt. Alltså, jag lärde mig ett helt annat medvetande, skulle jag säga, jag vet inte om man kan uttrycka sig så, men, men man är medveten på ett helt annat vis när man går dom här utbildningarna som vi har gått via partiet i stället för dom via kommunen, för där är det ju mer att, du vet, uppifrån och ner, och så trycker man och så trycker man och så trycker man och så får man en liten diskussionsmöjlighet, och ja. Men det är inte mycket det här, vad, vad är det vi har lärt oss om egentligen alltså så.

På frågan om det egna partiets och kommunens utbildningar liknar varandra uttrycker en av informanterna det som många av dem är inne på så här:

> Neej, det var nog, det är nog mer att det kommunala hantverket, alltså hur man jobbar i fullmäktige och hur du jobbar i en nämnd och vilka rättigheter har du och vilka skyldigheter har du som kommunpolitiker, eller även som landstingspolitiker, för det är ju också lite skillnad i uppdrag och förhållningssätt och så där, ansvarsutkrävande och så, så är det ju.

En annan informant uttrycker sig på följande vis om upplägget:

> Det har varit blandat, både föreläsning och diskussioner, lite workshops och så, men det har varit mycket att, du vet, ”vi kommunicerar med er” istället för att ”vi kommunicerar med varandra”, så här, och så kommer dom olika tjänstemännen då upp som, har dom olika specialområden för att berätta lite kort om det […] När det gäller materialet på kommunen så var ju det ganska stelt för det var väldigt mycket föreläsning... Jag gick ju på gymnasiet då, så att jag vart ju väldigt van vid formen, men den funkade inte... Föreläsningsformen funkade inte särskilt bra för mig, jag tappade ganska snabbt intresset och koncentrationen och... så […] Mm, det kommunala var väldigt formaliserat och väldigt... väldigt mycket fokus också på kommunallagen och reglementen och... mycket inläsning.

Föreläsningsformen förefaller alltså svårtillgänglig för den här nyvalda ledamoten och flera nyvalda uttrycker också att det blir mycket information på en gång och att det kan vara svårt att genast relatera allt till verkligheten. Det är först vartefter de utför sitt uppdrag som de tycker att de börjar lära sig vad det egentligen går ut på. Samtidigt verkar utbildningarna ibland inte heller riktigt vara anpassade för de erfarna ledamöterna. Förutom att de lockas att delta i lägre utsträckning kan de uppfatta utbildningarna som alltför grunda. En av de mer erfarna informanterna beskriver till exempel en inbjuden föreläsare som ”en handelsresande i självklarheter”.

Framför allt på det innehållsliga planet framstår det utifrån vad vi har sett som att de båda arenorna överlappar varandra i vissa delar. Det gäller till exempel det som är mer funktionsinriktat, som hur ett kommunfullmäktigemöte är upplagt, hur och när en interpellation eller motion skrivs fram eller hur en propositionsordning vid beslutsfattande kan läggas upp. Ett annat innehåll som är gemensamt och tangerar det förra har med samtalstonen, arbetsklimatet och kulturen att göra.

Tabell 4. Schematisk jämförelse mellan kommunernas och partiernas utbildning för förtroendevalda.			
	KOMMUNERNAS UTBILDNINGA FÖR FÖRTROENDEVALDA	**PARTIERS EGNA UTBILDNINGAR FÖR FÖRTROENDEVALDA**	**GEMENSAMT FÖR KOMMUNER OCH PARTIER**
INNEHÅLL (vad)	Innehållet är framför allt lagar, förordningar och upparbetade arbetssätt som t ex kommunens arbete med budget eller krisberedskap. Fakta finns hos experter i form av externa och interna föreläsare som akademiker, konsulter, tjänstepersoner och erfarna förtroendevalda samt i skriftligt material t ex i form av lagar som kommunallagen.	Innehållet inkluderar ledamöternas tolkningar och erfarenheter och utgår ofta från olika politiska dilemman eller medborgarkontakter. Fakta ska omvandlas till förståelse för hur förtroendevalda kan "läsa mellan raderna" och agera strategiskt i förhållande till förvaltning, politiska motståndare och medborgare.	Funktionsinriktade inslag som propositionsordning, återremiss, när och hur en interpellation/ motion skrivs eller en reservation läggs. Inslag om vad som krävs särskilt av ordförande, andra presidieposter och gruppledare förekommer på båda arenorna men hos partier med tyngdpunkt på ledarskap i mer generell betydelse. Teman som rör god samtalston och ett klimat som är inbjudande och respektfullt inom organisationen.
UPPLÄGG (hur)	Eftersom kunskapen är given och finns i källor som experter och lagtext, förordningar och organisationsskisser blir upplägget ofta föreläsarstyrt, monologiskt.	Eftersom kunskaper som behövs växer fram genom interaktion och reflektion utifrån fakta blir upplägget ofta efter inledande läsning/ föreläsning grupparbete, samtal och dilemmadiskussioner, det vill säga dialogiskt.	Både monologiskt och dialogiskt upplägg förekommer på båda arenorna även om tyngdpunkten ligger på det monologiska (i kommunerna) respektive det dialogiska (i partierna).
SYFTE (varför)	Övergripande syfte tenderar att vara att få förtroendevalda medvetna om sitt ansvar och sin roll (i förhållande till tjänstepersoner och medborgare) och vilka lagar som styr den verksamhet de är satta att politiskt styra över. Andra syften kan vara att skapa en god samtalston i politiken och en tillitsfull relation mellan politiker och förvaltning.	Övergripande syfte tenderar att vara att stärka och utveckla den egna organisationen, skapa en ideologisk gemenskap, stärka kompetensen hos företrädare och bidra till fortsatt och stärkt engagemang bland medlemmar och företrädare.	Övergripande syfte tenderar att vara delvis olika för kommunerna respektive partierna. Gemensamt syfte är dock till exempel att skapa ett politiskt samtalsklimat som inte avskräcker människor från politiskt engagemang samt att stärka förtroendevaldas kompetens rörande exempelvis lagar och rutiner av betydelse för det kommunpolitiska uppdraget.

Av den schematiska bild som framträder i Tabell 4 blir det framför allt tydligt att de båda arenorna verkar kunna komplettera varandra. Det kunskapsbehov som preciseras på de olika kommunarenorna och det som preciseras på de olika partiarenorna matchar till stor del de förtroendevaldas efterfrågan på kunskaper.

Eller som en av våra informanter, inom ett parti med omfattande utbildningsverksamhet (Socialdemokraterna), uttrycker det:

> Det, det som man får som förtroendevald inom kommunen, det, det kopplar ju ganska bra an till det som man får inom partiet, just med liksom hur, hur fungerar möten och hur känner man propositionsordning och liksom den biten, det blir ju samma. Men annars är det ju, blir mer sakfrågor kanske i, i kommunen medan politiken är ju lite mer… jag vet inte, ja men hantverk eller… allmänna diskussioner. Behöver ju inte prata om specifik en väg liksom utan mer hur vi förhåller oss till saker och ting, ja.

Vad som är viktigt att understryka är att denna upplevelse av balans bygger på att det finns en väl utbyggd infrastruktur för utbildning i det parti den förtroendevalde är medlem. Som vi visat skiljer sig partierna åt när det gäller hur den egna utbildningsverksamheten är uppbyggd. Det system för stegutbildning som Centerpartiet och Socialdemokraterna använder sig av innebär exempelvis att förtroendevalda inom dessa partier får en likartad utbildning genom sina respektive partier. När det gäller exempelvis Moderaterna, som har en mer begränsad nationell samordning av sin utbildningsverksamhet, är omfattningen av den utbildning som erhålls via partiet rimligen mer varierad mellan olika delar av landet och mellan olika individer. Även i de partier där den centrala samordningen är större, men där utbildningsdeltagande mer bygger på den enskilde medlemmens val mellan olika utbildningsmoduler, är omfattningen och inriktning på den utbildning som enskilda politiker fått via sina partier rimligen mer varierande.

Slutligen ser vi i vårt material även exempel på ytterligare kunskap som de förtroendevalda önskar men som inte någon av arenorna tillhandahåller eller stöttar de förtroendevalda tillräckligt för att de ska tillgodogöra sig. Framför allt handlar det om förtrogenheten i att hantera olika komplexa situationer som uppkommer på möten eller i förhandlingar, i kontakter med medborgare eller tjänstepersoner och förmågan att skilja på det som är givet och det som kan påverkas.

En av de kommunpolitiker som intervjuats uttrycker komplexiteten i det politiska arbetet som att ”det är så många bitar som måste falla på plats, du behöver både kunskap om systemet, kunskap om ärendet, retorisk förmåga, förmåga att överblicka situationen som råder under mötet.” Det förefaller som att det ligger en betydande utmaning i att designa utbildningar för ett sådant komplext uppdrag. I rapportens avslutande kapital avser vi närmare diskutera denna utmaning i relation till studiens resultat.

Avslutande diskussion

Vi kommer i denna avslutande del av rapporten att med utgångspunkt i de resultat som presenterats dels diskutera på vilket sätt undersökningen bidrar till vår tidigare kunskap om utbildning för lokala politiker och vilka vidare forskningsidéer studien har väckt. Dels kommer vi diskutera möjliga praktiska implikationer av den kunskap studien genererat.

Studiens kunskapsbidrag

Som vi konstaterat inledningsvis är forskningen om utbildning för lokala politiker högst begränsad. De didaktiska aspekterna av utbildning riktad till politiker och partipolitiskt aktiva har i stort sett undgått uppmärksamhet. Detta trots att det, som vi argumenterat för inledningsvis, går att se både inomvetenskapliga som samhällsrelevanta skäl till att studera dessa utbildningar. En förklaring till avsaknaden av tidigare forskning av detta slag kan helt enkelt vara att forskare med didaktiskt intresse vanligen studerar traditionella utbildningssammanhang, så som skolutbildning för barn och ungdomar. Detta samtidigt som forskare med inriktning mot politiska partier och parlamentariker vanligen intresserar sig för andra aspekter än didaktik (exempelvis representation, åsiktsbildning och beslutsprocesser).

Vårt bidrag i ljuset av detta blir först och främst att vi empiriskt belyser en verksamhet som vi saknat kunskap om. Genom att blottlägga mönster i hur utbildningsanordnare inom området resonerar beträffande skälen för utbildningarnas inriktning och utformning bidrar vi till en djupare förståelse av vad vi skulle kunna kalla partiskolningens didaktik och en didaktik för utbildning av kommunpolitiker. När det gäller partiernas didaktik kan vi redan på basis av denna undersökning notera att det finns skillnader i sätten att resonera kring utbildning och hur den bör organiseras som skiljer partierna åt. Många av dessa skillnader överlappar det som i statsvetenskaplig forskning har beskrivits som partikulturer (Barrling 2015; Barrling Hermansson 2004).

Begreppet partikulturer sätter fingret på att de politiska partierna inte enbart är att förstå som ideologiska sammanslutningar. Bland partiernas företrädare finns olika ideal och föreställningar som går bortom de politiska sakfrågorna. Genom att exempelvis rikta uppmärksamheten mot vad som ger (informell) status och prestige i en partiorganisation, eller på hur man som individ förväntas agera för att betraktas som lojal, framträder skillnader och likheter mellan partierna som inte tvunget följer höger-vänsterskalan. Vänsterpartiets partikultur präglas exempelvis, menar Barrling Hermansson (2004), av en betydande individualism och tilltro till värdet av teoretiska kunskaper, och har i flera avseenden större kulturell likhet med Liberalerna än med Socialdemokraterna. Den kollektivistiska kulturen inom Socialdemokraterna visar i stället mer kulturell likhet med den inom Centerpartiet (Barrling Hermansson 2004; Barrling 2015).

I didaktisk forskning har det uppmärksammats hur olika undervisningsinnehåll liksom ämnesdiscipliner tenderat att utveckla specifika didaktiska traditioner kopplade till olika ämneskulturer (Englund 1986/2005, Blåsjö 2004). Vi föreställer oss att det på detta vis också är möjligt att skönja olika partikulturrelaterade typer av didaktiska traditioner. Stegutbildningar med stark betoning på studiecirkelformen tycks på så sätt förena de kollektivistiska folkrörelsepartierna Socialdemokraterna och Centerpartiet. En betoning på individuell valfrihet (snarare än stegutbildningar) samt teoretisk fördjupning tycks på ett liknande sätt förena Vänsterpartiet och Liberalerna.

Ett annat kunskapsbidrag består i att vi med utgångspunkt i denna undersökning med större precision kan uttala oss om folkbildningens betydelse för en central aspekt av demokratin: utbildningen av politiskt förtroendevalda i landets kommuner. Folkbildningens betydelse för demokratin är ett tema som varit centralt både i forskning och utvärderingar. Ofta har det konstaterats att studiecirklar och folkbildning har, och har haft, en betydelse för skolning av politiska företrädare, inte minst inom arbetarrörelsen (Gougoulakis 2019; Larsson 1999; Nordvall 2013). Hur det förhåller sig med variationer mellan politiska partier och mellan olika delar av landet har inte berörts närmare, åtminstone inte på den kommunala nivån. Här bidrar vår studie med både en fördjupning och en nyansering av tidigare forskning, genom att peka på att folkbildningens betydelse i det svenska politiska sammanhanget är högst varierande. Studieförbund må spela en betydande roll som bildningsarena för kommunpoliskt förtroendevalda i landet. Det bör dock understrykas att skillnaderna mellan partierna är betydande. Detsamma gäller för kommunerna, där det varierar mellan ett generellt mycket högt folkbildningsdeltagande i vissa kommuner, till mycket lågt eller till och med obefintligt deltagande oavsett politiskt parti i andra.

Studien lämnar som vi ser det också ett bidrag i form av uppslag för vidare forskning. Vi har genom intervjuer med ansvariga kunnat analysera motiv och tankar bakom utformningen av utbildningar. Därigenom har vi i huvudsak fått inblickar rörande de didaktiska övervägandena på ett övergripande plan i organisationerna. Genom att inrikta sig på ett fåtal praktiker och mer i detalj analysera överväganden i samband med genomförande skulle en mer detaljerad karaktäristik av den undervisning och de undervisningsrelaterade övervägande som kännetecknar utbildning av politiskt förtroendevalda kunna utvecklas.

Om vi tar exemplet kring kommunernas utbildningar för kommunfullmäktigeledamöter framträder i vår studie att syftet bakom dessa utbildningar ofta är att politikerna ska lära sig vilka befogenheter de har och inte har. Det tycks emellertid råda vissa skillnader mellan utbildningsansvariga i olika kommuner när det gäller synen på vad som ingår i politikernas mandat att involvera sig i. Där finns således en ingång för vidare forskning. Exempel på tänkbara forskningsfrågor är: Hur konstrueras bilden av det

politiska uppdraget i kommuners utbildningar för förtroendevalda? Hur ser variationen ut mellan kommuner? Vilken inverkan har utbildningarna på de folkvaldas förståelse av uppdraget? I och med att utbildningar i huvudsak planeras och organiseras av tjänstepersoner, finns det skäl att också granska hur utbildningarna inverkar på maktbalansen mellan tjänstepersoner och politiskt valda i kommunerna.

Slutord

Det finns som vi ser det ett behov av vidare kunskapsuppbyggnad rörande de didaktiska aspekterna av kommunernas utbildningar för förtroendevalda. Förutom det inomvetenskapliga värdet av en sådan kunskapsuppbyggnad ser vi också att detta kan ha ett värde vid framtida utformning av sådan utbildning. Denna rapport ser vi som ett bidrag till en sådan kunskapsuppbyggnad, varigenom de överväganden som omgärdar utbildningar synliggörs och blir möjliga för anordnare att kritiskt reflektera utifrån – alternativt låta sig inspireras av. Vår förhoppning är också att den kan ge uppslag till ytterligare fördjupningar och sammanställningar rörande utbildning av politiskt förtroendevalda som kan vara till gagn för anordnare.

I tjänstepersonens roll som utformare av utbildning för förtroendevalda ställs hen ofrånkomligen inför olika val som har att göra med didaktik. Det vill säga frågor om vad som ska läras, hur det ska läras och varför. Till skillnad från lärare, som genom utbildning och kollegiala sammanhang ges möjlighet att utveckla en reflekterad hållning till dessa val, saknar den kommunala tjänstepersonen ofta teoretiska verktyg och stödjande sammanhang för att utveckla mer reflekterade didaktiska val.

Runt om i landet har kommuner att hantera frågan om utbildning för politiskt förtroendevalda. Därigenom finns också en betydande erfarenhet utvecklad rörande hur utbildningar kan utformas. Det är dock vår bild att en självklar arena för erfarenhetsutbyte mellan tjänstepersoner med ansvar för dylika utbildningar saknas. Det finns, som vi pekat på i rapporten, aktörer som erbjuder kommuner utbildningar riktade mot förtroendevalda. Detta framstår dock snarare som färdiga paketlösningar än som ett stöd i utvecklandet av självständiga didaktiska val som utbildningsanordnare. Fler sammanhang för erfarenhetsutbyte, både regionalt och nationellt, mellan ansvariga inom kommunerna, för att adressera frågan om kommunernas utbildningar av förtroendevalda framstår därför som motiverat. Detta skulle rimligen underlätta arbetet med framtida utbildningar av detta slag och stimulera till mer reflekterade didaktiska val.

Ett ytterligare skäl för att verka för ett regionalt och nationellt kunskapsutbyte i dessa frågor är att detta skulle kunna synliggöra och möjligen också motverka problematisk variation mellan kommunerna när det gäller hur det kommunpolitiska uppdraget framställs i utbildningarna. Det är knappast önskvärt att förutsättningarna för folkvaldas möjlighet till inflytande ska skilja

sig åt i betydande utsträckning mellan kommuner beroende på varierande budskap i introducerande utbildningar rörande exempelvis gränsdragningen mellan politik och förvaltning.

I Norge erbjuder KS, den gemensamma organisationen för kommunsektorn i landet, en grundläggande gemensam utbildning – KS Folkevalgtprogram – i fyra dagar för folkvalda i samtliga norska kommuner och fylkekommuner.[14] Genom en sådan centralisering skapas rimligen en större likvärdighet mellan kommuner när det gäller hur de folkvalda introduceras i sina uppdrag. Om det är en önskvärd lösning också i det svenska sammanhanget är emellertid en öppen fråga. Den kan i sig ses som en övergripande didaktisk valsituation som kräver överväganden där exempelvis likvärdighet i utbildningen kan komma att ställas mot behov av utbildningar anpassade efter lokala omständigheter.

Att uppmärksamma den kommunala tjänstepersonens didaktiska övervägande är inte bara viktigt i relation att utbildningarna har potential att ge de lokala politikerna ett stöd i fullgörandet av sina uppdrag. Genom att uppmärksamma dessa didaktiska överväganden sätter vi också fingret på en maktaspekt som inte bara är teoretiskt intressant utan också i hög grad en påtaglig del av den kommunala demokratin. Den som designar en utbildning, eller fattar beslut om att överlåta utformandet av utbildningen till någon annan, sitter på en maktposition som kan få inverkan på den lokala demokratin. Ett återkommande tema i kommunernas utbildningar rör, som vi varit inne på, rollfördelningen mellan politikerna och förvaltningen. Det väcker frågor om vilka perspektiv eller föreställningar som dominerar när denna för demokratin centrala gränsdragning görs. Detta är en diskussion som rimligen bör inbegripa både förtroendevalda och politiker i samband med utformningen av utbildningar av detta slag. Därtill följer ju frågan om hur kunskaper om politikens roller och handlingsmöjligheter kommuniceras på ett sådant sätt att den kommer alla folkvalda till del. Vad bygger utbildningens utformning på för föreställningar om deltagarna och deras lärande? Hur kan en didaktisk design utvecklas så att den på bästa sätt främjar lärande hos den heterogena grupp folkvalda som återfinns i landets kommuner? Här finns rimligen skäl att dra nytta av didaktisk kompetens som utvecklats i andra kontexter där jämförbara utbildningar anordnas. Inte minst folkbildningens organisationer framstår här som en närliggande referenspunkt.

14 https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/folkevalgtprogrammet/ [besökt 2020-02-14]

Litteratur

Abrandt Dahlgren, M. (2007). Torget, Kliniken och Meritagenturen: Didaktik för vuxna i praktiken. Linköping: Skapande vetande.

Andersson, M. och Mellander, C. (2011). Folkbildning i Sveriges kommuner – spridning och relation till socioekonomiska strukturer. Stockholm: Folkbildningsrådet.

Backius, S. (2011). Arbetare på scen: amatörteater som politiskt verktyg. Diss. Örebro : Örebro universitet 2011. Örebro.

Barrling, K. (2015) Partikulturer. I Hagevi, Magnus (red.) (2015). Partier och partisystem. Lund: Studentlitteratur, s 63-70.

Barrling Hermansson, K. (2004). Partikulturer. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Beckman, L. (2006). The Competent Cabinet? Ministers in Sweden and the Problem of Competence and Democracy. Scandinavian Political Sciences 29(2) 111-129.

Berggren, H. (1988): Proletärerna vid Mimers brunn [The proletarians at Mimer's well]. Historisk tidskrift 108(2) 178–200.

Bengtsson, J. (1997). Didaktiska dimensioner. Möjligheter och gränser för en integrerad didaktik. Pedagogisk forskning i Sverige 2(4) 241-261.

Blåsjö, M. (2004). Studenters skrivande i två kunskapsbyggande miljöer. Acta Universitatis Stockholmiensis.

Bourdieu, P. (1996). The state nobility: elite schools in the field of power. Stanford, Calif: Stanford University Press.

Broady, D. (1990). Sociologi och epistemologi. Diss. Stockholm: Högsk. för lärarutbildning.

Christerson, R. (red.) (2010). Där intresse blir kunskap: Medborgarskolan 1940-2010. Uppsala: Medborgarskolan.

Clover, D E. och McGregor, C., Farrell, M. och Pant, M. (2011). Women learning politics and the politics of learning: A feminist study of Canada and India. Studies in the Education of Adults, 43:1 (18-33).

Dal Bó, E., Finan, F., Folke, O., Persson, T. och Rickne, J. (2017). Whe Becomes a Politician? Quarterly Journal of Economics 132(4) 1877-1914.

Englund, T. (1986/2005). Curriculum as a Political Problem. Uppsala Studies in Education 25. (svensk översättning: Läroplanen och skolkunskapens politiska dimension. Göteborg: Daidalos.

Erikson, J och Josefsson, C. (2019) Does Higher Education Matter for MPs in their Parliamentary Work? Evidence from the Swedish Parliament, Representation, 55:1, 65-80.

Erlingsson, G. Ó. och Fogelgren, M. och Öhrvall, R. (2015). Att ta plats i politiken. Stockholm: SKL

Erlingsson, G. Ó. (2017). Begär vi för mycket av våra lokala ledare? I J. Syssner, S. Häggroth och U. Ramgren (Red.), Att äga framtiden (s. 87- 96). Linköping: CKS

Eskilsson, L. och Lindberg, B. (2001). Honorine Hermelin Grønbech – pedagog och samhällsvisionär på avsiktsfri mark. I Nordberg, K. och Rydbeck, K. (red.) Folkbildning och genus: det glömda perspektivet. Linköping: Mimer, Institutionen för beteendevetenskap, Univ.. S. 49-62

Essen, J.V. (2012) Från folkrörelse till kartell. I von Essen, J. och Sundgren, G. (Red.). En mosaik av mening: om studieförbund och civilsamhälle. Göteborg: Daidalos förlag

Essen, J.V. och Åberg, P. (2009). Folkrörelseanknytningar och marknadsrelationer: studieförbunden och deras grundarorganisationer, medlemsorganisationer och samverkansorganisationer. Stockholm: Folkbildningsrådet.

Folkbildningsrådet (2019). Fakta om folkbildningen [Facts about popular education]. Stockholm: Folkbildningsrådet. https://www.folkbildningsradet.se/globalassets/fakta-om-folkbildning/fakta-om-folkbildningen-2019_webb.pdf

Hammersley, M., och Atkinson, P. (2007). Ethnography: Principles in practice (3. ed.). Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge.

Jansson, J. (2012). Manufacturing Consensus: the making of the Swedish reformist working class. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Johnson, A. (2017). "... som en brinnande cirkel av ljus": Studieförbundet Vuxenskolan 50 år. Stockholm: Studieförbundet Vuxenskolan.

Gaxie, D. och Godmer, L (2007). Cultural Capital and Political Selection. In M. Cotta, och H. Best (Eds.), Democratic representation in Europe. Oxford: Oxford University Press.

Gidlund, G. och Möller, T. (1999): Demokratins trotjänare: lokalt partiarbete förr och nu [Democracy's faithful servants: local party work, past and present], Stockholm: Fakta info direkt.

Gustavsson, B. (2010): Folkhögskolan som skolform: enhet och skillnader. I B. Gustavsson, och G. Andersdotter (Red.), Folkhögskolans förändrade praktiker. Örebro: Örebro universitet.

Klafki, W. (1997) Kritisk-konstruktiv didaktik. I: Uljens, M. (red.) Didaktik. Lund: Studentlitteratur. s. 215 – 228.

Kurtz, D., och Simon. M (2007). The education of the American political elite. The Social Science Journal, 44(3), 480-494.

Larsson, S.(2006). Didaktik för vuxna: tankelinjer i internationell litteratur. Stockholm: Vetenskapsrådet.

Larsson, S. (1986). Kvalitativ analys: exemplet fenomenografi. Lund: Studentlitteratur.

Larsson, S. (1999). Studiecirkeldemokratin. I Civilsamhället, SOU 1999:84, s 243-279.

Larsson, Staffan (2013). Vuxendidaktik: fjorton tankelinjer i forskningen om vuxnas lärande. 1. utg. Stockholm: Natur & kultur

Montin, S., och Granberg, M. (2013). Moderna kommuner. Stockholm: Liber AB.

Nordvall, H. (2013). ABF och det partipolitiska folkbildningsarbetets samtida funktioner. I E. Bjurling och T. Harding (Red.), Bildning och demokrati: Nya vägar i det svenska folkbildningslandskapet (s. 223-255). Stockholm: Carlsson.

Nordvall, H. och Malmström, L. (2015) Den folkligt bildade politikern. Nordisk kulturpolitisk tidskrift. 18:2, s. 233-249

Nordvall, H. och Fridolfsson, C. (2019). The Folk High School: A Contemporary Educational Pathway for Swedish Parliamentarians?, Scandinavian Journal of Educational Research, 63(3), 347–362.

Norris, P. och Lovenduski, J. (1995). Political recruitment: gender, race and class in the British parliament. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

SKL. (2019a). Så styrs en kommun. Hämtad 2019-10-07 från https://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunaltsjalvstyresastyrskommunenochregionen/sastyrskommunen.735.html

SKL. (2019b). 310 val. Stockholm: Sveriges Kommuner och landsting.

SKL (2016). Kommungruppsindelning 2017: Omarbetning av Sveriges kommuner och landstingskommungruppsindelning. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Statistiska centralbyrån (2020). Förtroendevalda i kommuner och regioner 2019 [Elektronisk resurs]. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

Vetenskapsrådet (2017). God forskningssed [Elektronisk resurs]. (Reviderad utgåva). Stockholm: Vetenskapsrådet.

Ye, R. och Nylander, E. (2015). The transnational State sponsorship and Singapore's Oxbridge elite. British Journal of Sociology of Education. (36:1 11-33).

Den lokala politikerns bildningsarenor

I den här rapporten presenteras en studie av utbildningar riktade till lokala politiker i deras roller som folkvalda och partiföreträdare. Rapporten bygger på ett omfattande empiriskt material som spänner över samtliga riksdagspartier och kommuner i Sverige.

Studien utgår ifrån ett didaktiskt perspektiv och kretsar kring ett antal frågor rörande utbildningarnas utformning: Vilka utbildningar erbjuds lokala politiker? Vad innehåller de? Hur genomförs de? Vem ansvarar för dem och – inte minst – varför genomförs utbildningarna på det sätt de görs?

I rapporten presenteras och analyseras partiernas olika utbildningsorganisationer. En kartläggning av de olika utbildningsprogram som landets kommuner erbjuder sina fullmäktigeledamöter redovisas. Därtill ges en bild av landets fullmäktigeledamöters deltagande i studiecirklar och annan folkbildning. I rapporten diskuteras också hur berörda lokalpolitiker ser på utbildningarna och hur vi kan förstå utbildningarnas betydelse för den lokala demokratin.

Studien har genomförts av Henrik Nordvall, biträdande professor i vuxenpedagogik, Daniel Bladh, doktorand i pedagogik med inriktning mot vuxnas lärande, och Louise Malmström, universitetsadjunkt i pedagogik och forskarstuderande. De är samtliga verksamma vid Avdelningen för pedagogik och vuxnas lärande på Institutionen för beteendevetenskap och lärande vid Linköpings universitet.

LINKÖPINGS UNIVERSITET

Centrum för kommunstrategiska studier
Linköpings universitet
Campus Norrköping
www.liu.se/cks