

Kommunledningskontoret
Kommunfullmäktige

Datum:
2021-11-03

Diarienummer:
KSN-2021-00096

Handläggare:
John Hammar

Anmälningssärenden till kommunfullmäktige 8-9 november 2021

Förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar

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

Anmälningssärenden

- Rapportering av ej verkställda gynnande beslut enligt socialtjänstlagen (SoL) tredje kvartalet 2021 från äldre nämnden
- Beslut om ny ersättare i kommunfullmäktige från Länsstyrelsen Uppsala län
- Rapport från inspektion den 2 september 2021 hos Överförmyndarnämnden för Uppsala län från Länsstyrelsen Stockholm
- Granskning av framtidens äldreomsorg från kommunrevisionen
- Granskning av lokalförsörjningsprocessen från kommunrevisionen
- Granskning av strategisk planering av el- och VA-försörjning från kommunrevisionen.

Äldrenämnden
Rapport

Datum: 2021-10-12 Diarienummer:
2021-10-21 ALN-2021-00215

Kommunfullmäktige

Handläggare:
Maris Rasul

Rapportering till kommunfullmäktige av ej verkställda gynnande beslut enligt socialtjänstlagen (SoL) tredje kvartalet 2021

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 till och med 30 september 2021.

Antal beslut som inte verkställts inom tre månader under perioden var 42, varav 20 beslut gällde kvinnor och 22 beslut gällde män.

Anledningen till att besluten inte verkställdes var:

- Att den enskilde har tackat nej (13 ärenden)
- Avsagt sig insatsen (1 ärende)
- Annat skäl (1 ärende där personen har flyttat till särskilt boende och 16 ärenden där verksamheterna är delvis öppna på grund av restriktionerna gällande covid 19)
- 11 ärenden som tidigare rapporterats som ej verkställda har verkställts.

Största enskilda grupp som inte fått sina beslut verkställda i tid är både män och kvinnor som väntar på dagverksamhet demens, där 55 procent har väntat mer än tre månader.

Äldrenämnden har i bifogad rapport (bilaga 1) sammanställt alla gynnande beslut som den 30 september 2021 ej hade verkställts inom tre månader.

Eva Christiernin
Ordförande

Peter Jernberg
Nämndsekreterare

Bilagor

1a Sammanställning av ej verkställda beslut

1b Tid för verkställighet

Äldrenämnden

Bilaga 1a Sammanställning av ej verkställda beslut kvartal 3 2021
Tabell 1. Antal ej verkställda beslut

Kön	ÅR Q1	ÅR Q2	ÅR Q3	ÅR Q4
Män	35	29	22	
Kvinnor	38	19	20	
Summa	73	48	42	

Tabell 1. Antalet kvinnor och män vilkas beslut ej verkställts inom tre månader.

Kommentar till tabell 1: Under tredje kvartalet 2021 är det 42 personer som fått vänta mer än 90 dagar på att beslut ska verkställas, 22 män och 20 kvinnor.

Tabell 2. Insatskategori ej verkställda beslut

Insats	Antal män	Antal kvinnor	Totalt antal	Andel
Särskilt boende demens SoL	0	4	4	14%
Särskilt boende omvårdnad SoL	1	3	4	14%
Parboende på särskilt boende SoL	1	0	1	3%
Dagverksamhet demens SoL	8	8	16	55%
Dagverksamhet omvårdnad SoL	1	1	2	7%
Växelvård/Kortidsvård	2	0	2	7%
Summa antal ej verkställda	13	16	29	100%

Tabell 2. Typ av beslut som ej verkställts inom tre månader.

Kommentar till tabell 2: Av andelen ej verkställda beslut under tredje kvartalet 2021 utgörs största delen av dagverksamhet demens med 55 procent. Särskilt boende demens och omvårdnad utgör 14 procent var, dagverksamhet omvårdnad och växelvård utgör 7 procent var och parboende på särskilt boende utgör 3 procent.

Tabell 3. Uppgiven orsak till att beslut ej verkställts

Insats	Antal ej verkställda	Resursbrist ledig bostad	Resursbrist personal	Den enskilde har tackat nej till erbjudande	Annat skäl
Särskilt boende demens SoL	4			4	
Särskilt boende omvårdnad SoL	4			4	
Parboende på särskilt boende SoL	1			1	
Dagverksamhet demens SoL	16				16
Dagverksamhet omvårdnad SoL	2			2	
Växelvård/kortidsvård	2			2	
Totalt antal ej verkställda beslut 2021-09-30	29	0	0	13	16
Andel	100%	0%	0%	45%	55%

Tabell 3. Typ av beslut som ej verkställts inom tre månader. Uppgiven orsak till att beslut ej verkställts inom tre månader enligt Inspektionen för vård och omsorgs definition.

Kommentar till tabell 3: Orsaken till att besluten ej har verkställts inom 90 dagar under tredje kvartalet 2021, är i de flesta fall (55%), annat skäl där orsaken till att beslut ej verkstälts beror på att verksamheterna är delvis öppna på grund av restriktionerna gällande covid 19. Att den enskilde har tackat nej till erbjudande utgör 45 procent där orsaken till att beslut ej verkstälts beror på att den enskilde inte vill flytta just nu eller önskar specifikt boende.

Tabell 4. Beslut som avslutats av annan anledning

Orsak till avslut	Antal män	Antal kvinnor	Totalt antal	Andel
Avliden	0	0	0	0%
Flyttat till särskilt boende	1	0	1	50%
Avsagt sig insatsen	1	0	1	50%
Annat	0	0	0	0%
Tidsbegränsat beslut	0	0	0	
Summa antal avslut	2	0	2	100%

Tabell 4: Antal beslut som avslutats av annan anledning.

Kommentar till tabell 4: 2 ärenden som tidigare rapporterats som ej verkställda har avslutats det tredje kvartalet 2021. 1 person har flyttat till särskilt boende och 1 person har har avsagt sig insatsen på grund av försämrat hälsotillstånd.

Tabell 5. Verkställda beslut

Insats	Antal män	Antal kvinnor	Totalt antal	Andel	
Särskilt boende demens SoL	2	2	4	36%	
Parboende på särskilt boende SoL	0	1	1	9%	
Korttidsboende/växelvård SoL	4	0	4	36%	
Dagverksamhet demens SoL	0	0	0	0%	
Dagverksamhet omvårdnad	1	1	2	18%	
Summa antal verkställda	7	4	11	100%	

Tabell 5: Antal beslut som verkställts under kvartal 3 2021 som överstigit tre månader från beslut till verkställighet

Kommentar till tabell 5: 11 ärenden som tidigare rapporterats som ej verkställda har verkställts det tredje kvartalet 2021. 4 ärenden gällande särskilt boende demens och dagverksamhet omvårdnad (36 procent var), 2 ärenden gällande dagverksamhet omvårdnad (18 procent) och 1 ärende gällande parboende på särskilt boende (9 procent).

Tabell 6. Avbrott i verkställighet av beslut

Orsak	Antal män	Antal kvinnor	Totalt antal	Andel
Avbrott	0	0	0	
Summa antal avbrott	0	0	0	100%

Tabell 6: Antal beslut med avbrott i verkställighet som överstiger tre månader.

Kommentar till tabell 6: Under tredje kvartalet 2021 är det inget ärende med orsak avbrott i verkställighet.

Bilaga 1b Tid för verkställighet kvartal Q3 2021

Särskilt boende demens SoL									
Kön	Beslutsdatum	Avbrottsdatum	Beslutet ej verkställt den 30 september 2021	Antal dagar från beslutsdatum	Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum	Rapporteringsdatum
Kvinna	2020-10-07				2021-08-18	315			2021-09-30
Man	2020-12-04				2021-07-07	215			2021-09-30
Kvinna	2021-02-25		x	217					2021-09-30
Kvinna	2021-05-11		x	142					2021-09-30
Kvinna	2021-06-09				2021-09-01	84			2021-09-30
Man	2021-05-24				2021-09-01	100			2021-09-30
Kvinna	2021-07-01		x	91					2021-09-30
Kvinna	2021-07-02		x	90					2021-09-30
Särskilt boende omvårdnad SoL									
Kön	Beslutsdatum	Avbrott i verkställighet pga covid 19	Beslutet ej verkställt den 30 september 2021	Antal dagar från beslutsdatum	Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum	Rapporteringsdatum
Man	2021-06-23		x	99					2021-09-30
Kvinna	2021-01-25		x	248					2021-09-30
Kvinna	2021-03-16		x	198					2021-09-30
Kvinna	2021-03-30		x	184					2021-09-30
Växelvård demens SoL									
Kön	Beslutsdatum	Avbrott i verkställighet pga covid 19	Beslutet ej verkställt den 30 september 2021	Antal dagar från beslutsdatum	Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum	Rapporteringsdatum
Man	2020-11-01				2021-08-23	295			2021-09-30
Växelvård omvårdnad SoL									
Kön	Beslutsdatum	Avbrott i verkställighet pga covid 19	Beslutet ej verkställt den 30 september 2021	Antal dagar från beslutsdatum	Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum	Rapporteringsdatum
Man	2021-03-11				2021-09-07	180			2021-09-30
Man	2021-05-18				2021-08-24	98			2021-09-30
Man	2021-05-24				2021-08-31	99			2021-09-30

Man	2021-06-08		x	114					2021-09-30
Man	2021-06-23		x	99					2021-09-30

Dagverksamhet omvårdnad SoL

Kön	Beslutsdatum	Avbrottsdatum	Beslutet ej verkställt den 30 september 2021	Antal dagar från beslutsdatum	Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum	Rapporteringsdatum
Man	2020-10-26				2021-09-16	325			2021-09-30
Kvinna	2020-11-05		x	329					2021-09-30
Man	2020-11-01		x	333					2021-09-30
Kvinna	2020-11-16				2021-08-06	263			2021-09-30

Dagverksamhet demens SoL

Kön	Beslutsdatum	Avbrottsdatum	Beslutet ej verkställt den 30 september 2021	Antal dagar från beslutsdatum	Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum	Rapporteringsdatum
man	2020-10-14						2021-09-26	347	2021-09-30
man	2020-11-16						2021-07-11	237	2021-09-30
kvinna	2020-12-02		x	302					2021-09-30
man	2021-01-20		x	253					2021-09-30
man	2021-01-22		x	251					2021-09-30
man	2021-03-09		x	205					2021-09-30
kvinna	2021-03-18		x	196					2021-09-30
kvinna	2021-05-10		x	143					2021-09-30
man	2021-05-10		x	143					2021-09-30
kvinna	2021-06-03		x	119					2021-09-30
man	2021-06-28		x	94					2021-09-30
man	2021-06-22		x	100					2021-09-30
kvinna	2021-06-16		x	106					2021-09-30
kvinna	2021-06-15		x	107					2021-09-30
man	2021-06-11		x	111					2021-09-30
kvinna	2021-06-11		x	111					2021-09-30
kvinna	2021-06-08		x	114					2021-09-30
man	2021-06-11		x	111					2021-09-30

Parboende på särskilt boende SoL

Kön	Beslutsdatum	Avbrott i verkställighet pga covid 19	Beslutet ej verkställt den 30 september 2021	Antal dagar från beslutsdatum	Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum	Rapporteringsdatum
Man	2019-02-06		x	967					2021-09-30
Kvinna	2019-10-18				2021-08-18	670			2021-09-30

**BESLUT**

2021-10-21

Dnr: 201-7213-21**Ny ersättare för ledamot i kommunfullmäktige**

Länsstyrelsen utser ny ersättare för ledamot i kommunfullmäktige från och med den 21 oktober 2021 till och med den 14 oktober 2022.

Kommun: Uppsala**Parti:** Kristdemokraterna**Ny ersättare:** Jan Erik Ågren**Avgången ersättare:** Alexander Oscarsson**Vid beslutet bortsågs från följande ej valbara kandidater:**

Amalia Hacopian

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

Uppsala**Ledamot**

Jonas Segersam
Sarah Havneraas
Margit Borgström
Christian Hermanson
Eva Moberg
Evelina Solem

Ersättare

1. Leif Boström
2. Martin Wisell
3. Jan Erik Ågren *

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.

Martin Coborn

Arne Åhman

Kopia till
Kommun
Ny ersättare
Parti



Enheten för tillsyn
Malin Åberg

Rapport från inspektion den 2 september 2021 hos Överförmyndarnämnden för Uppsala län

Sammanfattning

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

- Bristfällig hantering av ett arvskifte i ett godmanskap.

Inledning

Inspektionen av Överförmyndarnämnden i Uppsala län har skett genom ett platsbesök på nämndens kansli den 2 september 2021. Inspektionen genomfördes genom att Länsstyrelsen inledningsvis granskade nämndens aktregister och därefter valde ut 32 akter för vidare granskning. Se bilaga med information om vilka akter som granskats.

På grund av situationen med Covid-19 hölls efterföljande sammanträde digitalt den 7 september 2021. På sammanträdet deltog Bertil Brunn och Heikki Tiitinen från nämnden samt Susanna Sandström, Suparna Das, Gisela Miller, Kristina Lindgren från nämndens kansli. Från Länsstyrelsen deltog Malin Åberg och Lotta Reimers.

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

Uppföljning av föregående rapport

I rapporten från inspektionen år 2020 (dnr 20045-2020) riktade Länsstyrelsen kritik mot nämnden på följande punkter.

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

På sammanträdet uppgav nämnden att de vidtagit åtgärder med anledning av Länsstyrelsens kritik. Ärendena har inte följts upp särskilt vid denna inspektion.

Gällande årsräkningar har nämnden uppgett att samtliga årsräkningar avseende år 2019 var granskade den 1 oktober 2020. På sammanträdet framkom dock att nämnden inte räknat med fyra eller sex årsräkningar som inte hade inkommit den 1 oktober 2019. Det har bland annat rört sig om årsräkningar som inkommit efter en vitesprocess eller akter som är överflyttade från en annan kommun.

Länsstyrelsen vill understryka vikten av att nämnden i sitt svar även redogör för samtliga årsräkningar som avser ett visst år, oavsett när under året de inkommit.

Aktgranskning med kritik

Bristfällig hantering av arvskifte

Sammanfattning av granskningen

Vid granskning av akt 2622 angående ett förvaltarskap noteras följande. Nämnden beslutade den 18 augusti 2021 att samtycka till egendomens fördelning i ett arvskifte. I beslutet hänvisar nämnden till en handling med rubriken "Avtal om förlikning och principer för arvskifte m.m.". Till denna handling finns även bilagorna "Avtal om laglott" och "Avtal om försäkringsersättning". Av handlingarna går att utläsa att huvudmannen ska få 1/15 av dödsboets tillgångar, dock framgår inte någon summa av tillgångarna i dödsboet.

I beslutet om samtycke nämns endast dödsboets totala behållning som den uppgavs i bouppteckningen. Vidare nämns att "Vid arvskiftet förelåg en behållning avsevärt högre än den som upptagits i bouppteckningen." Vad dödsboets behållning faktiskt uppgick till vid arvskiftet framgår inte av akten. Det framgår inte heller vilken summa som ska tillskiftas huvudmannen. Nämnden har begärt att ställföreträdaren ska redovisa att skifteslikviden har satts in på ett överförmyndarspärtrat konto i huvudmannens namn. Denna redovisning hade vid Länsstyrelsens inspektion ännu inte inkommit.

Länsstyrelsens bedömning

En ställföreträdare som tar del i en bodelning eller ett skifte för den enskildes räkning ska enligt 15 kap. 5 § föräldrabalken (FB) inhämta överförmyndarens samtycke till egendomens fördelning.

Av 23 kap. 1 § ärvdabalken (ÄB) framgår att ett arvskifte är ett avtal mellan delägare i ett dödsbo. Vidare framgår det av 23 kap. 4 § ÄB att ett arvskifte ska vara en skriftlig handling som undertecknas av delägarna i dödsboet. Utöver dessa bestämmelser finns inget krav i lag på vad ett avtal om arvskifte ska innehålla.

Länsstyrelsen anser dock att det av ett arvskifte tydligt bör framgå vilka tillgångar som finns i dödsboet och hur fördelningen ska gå till. Det är ställföreträdarens uppdrag att bevaka sin huvudmans rätt i arvskiftet. Av handlingarna i ärendet framgår inte hur nämnden har kunnat kontrollera att ärendet är tillräckligt utrett och att fördelning har skett enligt lag. Länsstyrelsen vill påpeka vikten av att nämnden dokumenterar dessa bedömningar. Det bör även framgå av ett beslut om samtycke till egendomens fördelning vad huvudmannen tillskiftas. Annars kan det leda till svårigheter för nämnden att se till att rätt skifteslikvid sätts in på ett konto i huvudmannens namn.

Länsstyrelsen riktar kritik mot nämndens handläggning av arvskiftet och uppmanar nämnden att utreda vilka åtgärder som behöver vidtas i ärendet. Länsstyrelsen uppmanar också nämnden att se över sina rutiner och beslutsmallar i ärenden som rör ansökan om samtycke till arvskifte.

Aktgranskning utan kritik

Bristande bevakning av godmanskap för omyndig

Sammanfattning av granskningen

I akt 12159 gällande ett godmanskap enligt 11 kap. 2 § FB noterar Länsstyrelsen följande. Gode mannen förordnades i beslut den 12 februari 2021 med uppdrag att bevaka omyndigs rätt vid utbetalning av barnpension. Av akten framgår att det har funnits tveksamheter hur barnpensionen har använts av förmyndaren. Nämnden begärde att gode mannen skulle inkomma med en redogörelse om hur uppdraget fortlöpte senast i april 2021. Då gode mannen inte avhördes skickade nämnden en påminnelse. Den 3 maj 2021 inkom ett e-postmeddelande från gode mannen där det framgick att han hade kontaktat banken gällande åtkomst till konto. Detta är den sista händelsen i akten.

Länsstyrelsens bedömning

Nämnden förordnade en god man enligt 11 kap. 2 § FB då det framkommit uppgifter som tyder på att barnpensionen inte kom den omyndige till del. Nämnden ska inom ramen för sin tillsyn bevaka att gode mannen utför sitt uppdrag. För de fall gode mannen inte hunnit fullgöra sitt uppdrag ännu är det viktigt att nämnden följer upp hur uppdraget fortlöper. Nämnden har inte fått någon bekräftelse på att gode mannen sett till att barnpensionen kommit den omyndige till del och heller inte begärt in något underlag gällande detta. Länsstyrelsen uppmanar nämnden att utreda vilka åtgärder som behöver vidtas för att inte riskera att den omyndige lider någon ekonomisk skada.

Huvudmannens tillgångar inte upptagna i förteckningen

Sammanfattning av granskningen

Länsstyrelsen noterar följande i akt 22425 angående ett godmanskap. Huvudmannens hälsotillstånd är sådant att han inte förstår vad saken gäller. Huvudmannens fru gick bort i januari 2021 strax före anordnande av godmanskapet. I den tillgångsförteckning som har lämnats in finns inget noterat om makans eventuellt oskiftade dödsbo. Nämnden har inte inhämtat någon bouppteckning eller kontrollerat om huvudmannen är ensam dödsbodeläggare. I ärendet finns uppgift om att utomstående personer utövat påtryckning både mot huvudmannen och hans fru att skriva testamente till förmån för en organisation.

I akt 19596 om ett förvaltarskap noterar Länsstyrelsen att huvudmannens bostadsrätt inte är upptagen i tillgångsförteckningen som inkom år 2019. Däremot finns del av ett bolån upptaget som en skuld i förteckningen. Bostadsrätten är heller inte upptagen som en tillgång i årsräkningarna avseende år 2019 och 2020. Bolånet är dock fortsatt upptaget som en skuld i årsräkningarna, vilka nämnden har granskat utan anmärkning och utan att påpeka att bostadsrätten saknas. Även av andra handlingar i akten, exempelvis e-postutskick och tjänsteanteckningar, framgår att huvudmannen äger en bostad. Bostadsrätten såldes år 2021 och av överlåtelseavtalet framgår att huvudmannen då ägde bostadsrätten med 1/1-del.

Länsstyrelsens bedömning

En ställföreträdare ska, enligt 14 kap. 1 § FB, inom två månader efter förordnandet lämna en förteckning till överförmyndaren över den egendom som de förvaltar. Ställföreträdaren ska också enligt 14 kap. 15 § FB före den 1 mars varje år lämna in en årsräkning till överförmyndaren. I årsräkningen ska ställföreträdaren redogöra för förvaltningen under föregående år av egendom som har stått under dennes förvaltning. I årsräkningen ska anges den enskildes tillgångar och skulder vid början och slutet av den tid som räkningen avser. De uppgifter som lämnas i förteckning och årsräkning ska avges på heder och samvete.

Avseende akt 19596 borde nämnden enligt Länsstyrelsens mening ha observerat att bostadsrätten saknades som tillgång vid granskning av både förteckning och årsräkningar. Länsstyrelsen anser att nämnden borde ha vidtagit någon åtgärd med anledning av detta, exempelvis begära in en komplettering från ställföreträdaren.

Avseende akt 22425 vill Länsstyrelsen påpeka att huvudmannens del i ett oskiftat dödsbo ska tas upp som en tillgång i förteckningen. Länsstyrelsen uppmanar nämnden att se över vilka åtgärder som behöver vidtas, exempelvis begära in en bouppteckning efter huvudmannens fru då det skulle kunna finnas ett testamente. Det ingår i ställföreträdarens uppdrag att bevaka huvudmannens rätt i dödsbo och nämnden bör upplysa ställföreträdaren om innebörden av detta. För de fall där en huvudman är ensam dödsbodeläggare och inget arvskifte sker anser Länsstyrelsen att det tydligt bör dokumenteras i akten.

Ansökan om god man inte överlämnad till tingsrätten*Sammanfattning av granskningen*

I akt 21871 angående ansökan om god man noterar Länsstyrelsen att den första handlingen i akten som är benämnd ”ansökan/anmälan” har undertecknats av huvudmannen den 15 september 2020. Av läkarintyget i ärendet framgår att huvudmannen i samråd med sin handläggare på socialtjänsten har ansökt om god man. Huvudmannens hälsotillstånd är sådant att hen förstår vad saken gäller. Nämnden påbörjade rekryteringen av en god man i oktober 2021. Huvudmannen skrev också in till nämnden i april 2021 och påtalade sitt behov av god man. Nämnden hade vid inspektionstillfället inte överlämnat ansökan om god man till tingsrätten.

Länsstyrelsens bedömning

En ansökan om god man från någon som enligt 11 kap. 15 § FB är behörig att ansöka ska överlämnas till tingsrätten (se JO:s beslut den 15 maj 2008, diarienummer: 3903-2006, samt JO:s ämbetsberättelse 2005/06 s. 422). Överförmyndaren är även enligt 6 § förvaltningslagen (2017:900) (FL) skyldig att lämna den enskilde sådan hjälp att hen kan tillvarata sina intressen. I den serviceskyldigheten ingår bland annat att hänvisa den enskilde till rätt myndighet.

Av akten framgår att det är huvudmannen själv som har ansökt om god man. Trots detta har nämnden handlagt ansökan under ett års tid utan att den har överlämnats till tingsrätten. Ansökan borde skyndsamt ha överlämnats till tingsrätten så fort

den inkom till nämnden. Länsstyrelsen noterar samtidigt att nämnden har varit aktiv i sin handläggning och huvudmannen kan inte antas ha fått en god man snabbare även om ansökan hade överlämnats till tingsrätten.

Arbetsgivaravgifter och begäran om allmänna handlingar

Sammanfattning av granskningen

I akt 18717 angående ett godmanskap granskades årsräkningen avseende år 2020 utan anmärkning den 27 maj 2021. Av nämndens checklista till årsräkningen framgår att det inte syns att gode mannen har betalat skatt och arbetsgivaravgift. Av aktens dagboksblad framgår att den senaste händelsen som finns registrerad är att nämnden har skickat ett brev till gode mannen den 27 maj 2021 gällande granskningen av årsräkningen. Vid Länsstyrelsens inspektion förvarades inte denna handling i akten. Nämnden har efter inspektionen skickat in handlingen till Länsstyrelsen. Av handlingen framgår att nämnden uppmanar gode mannen att betala in skatt och arbetsgivaravgifter. Nämnden har i handlingen inte satt ut någon tidsram när detta senast ska vara åtgärdat av gode mannen.

Länsstyrelsens bedömning

Huvudmannen kan drabbas av straffavgifter om betalning av arbetsgivaravgiften för huvudmannens räkning uteblir. Länsstyrelsen anser därför att det är viktigt att nämnden följer upp att arbetsgivaravgiften har betalats.

Angående handlingen som saknades i akten framkom det vid sammanträdet att nämnden aldrig skriver ut denna typ av brev för att lägga i den fysiska akten. De finns endast att tillgå digitalt i ärendehanteringssystemet.

Länsstyrelsen vill påpeka att enligt 17 § förmyndarskapsförordningen (1995:379) ska samtliga handlingar som har getts in till överförmyndaren och som avser ett visst ställföreträdarskap bevaras och sammanföras till en akt. Till akten skall dessutom fogas kopior av skrivelser i ärendet samt anteckningar om sådana beslut och åtgärder av överförmyndaren som inte framgår av någon annan handling eller av registret.

Av 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) framgår att var och en ska ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Enligt 2 kap. 3 § TF görs ingen åtskillnad mellan information som är pappersburen och information som finns lagrad digitalt. Vid sammanträdet lyfte Länsstyrelsen problematiken med att akter är delade i digitala och fysiska handlingar. Om en hel akt begärs ut avser det samtliga handlingar och inte bara de som förvaras fysiskt i akten.

Dokumentation vid nytt anordnande för samma huvudman

Sammanfattning av granskningen

I akt 20594 angående ett godmanskap enligt 11 kap. 1 § FB noteras följande. Nämnden har den 30 augusti 2021 skrivit till gode mannen att hen har förordnats till särskilt förordnad vårdnadshavare och begärt in yttrande om att godmanskapet ska upphöra. I akten finns ingen uppgift om hur nämnden känner till beslutet om särskilt förordnad vårdnadshavare. Nämnden har efter sammanträdet lämnat

uppgift om att de inte kunde ändra förordnandet i deras ärendehanteringssystem utan de var tvungna att öppna en ny akt med det nya förordnandet. Tingsrättens beslut om särskilt förordnad vårdnadshavare finns därför enbart registrerat i akten som avser särskilt förordnad vårdnadshavare och inte i akten som avser godmanskapet.

Länsstyrelsens bedömning

Godmanskap enligt 11 kap. 1 eller 2 § föräldrabalken får enligt 10 § förmynderskapsförordningen redovisas tillsammans med förmynderskapet. Det är också Länsstyrelsens rekommendation att nämnden håller samman alla delar av ett barns ärende och inte har det i olika akter. Detta mot bakgrund av att Länsstyrelsen anser att det inte finns någon grund för att arkivera akter som rör ett visst förmynderskap innan förmynderskapet har upphört, dvs. när barnet blir myndigt.

I ärendet har inte nämnden kunnat ändra förordnandet i sitt ärendehanteringssystem, varför en ny akt har öppnats. Länsstyrelsen anser därför att det är viktigt att kopiera relevanta handlingar mellan de båda akterna för att de ska bli kompletta. I den ursprungliga akten bör det tydligt framgå att det öppnats en ny akt med anledning av tingsrättens beslut om särskild förordnad vårdnadshavare. Länsstyrelsen rekommenderar att de handlingar som rör godmanskapet förs till barnets nya akt.

Rekrytering av ställföreträdare

Sammanfattning av granskningen

I akt 21943 som avser ett ärende angående behov av förvaltare noterar Länsstyrelsen följande. Ärendet startade den 9 oktober 2020 när huvudmannens mamma ringde in med frågan om hur det går med beslut om anordnande av förvaltare. Det framgår av akten att det tidigare funnits ett ärende gällande detta som tingsrätten beslutat att avskriva. Då huvudmannens mamma angav att det fortfarande fanns ett hjälpbehov startade nämnden upp ett ärende på egen hand. I slutet av november 2020 begärde nämnden in ett nytt läkarintyg och social utredning och därefter har försök gjorts för att hitta ett förslag på förvaltare.

På sammanträdet förklarade nämnden sin rekryteringsprocess och hur de arbetar i de ärenden som är av mer brådskande karaktär. De uppgav att de inte avskriver ärenden där det finns ett behov av ställföreträdare enbart på grunden att ingen föreslagen ställföreträdare har hittats. Länsstyrelsen framförde att vi inte har något att anmärka på hur rekryteringsprocessen ser ut men betonade vikten av att hantera ärenden där det finns ett väldigt stort hjälpbehov på ett skyndsamt sätt.

Rutin om byte av ställföreträdare

Sammanfattning av granskningen

I föregående rapport lyfte Länsstyrelsen frågan om nämndens rutin för byten av ställföreträdare. I de fall där nämnden beslutar att byta ut ställföreträdare enligt 11 kap. 20 § FB uppmärksammade Länsstyrelsen i föregående rapport att nämnden

har som rutin att fatta två olika 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 har rekryterats och innebär att nämnden beslutar att entlediga ställföreträdaren och förordna en ny. I det andra beslutet anges enbart att ställföreträdaren gjort sig skyldig till misskötsel enligt 11 kap. 20 § FB. Omständigheterna som ligger till grund för entledigandet uppges endast i det första beslutet. Länsstyrelsen lyfte i föregående rapport upp problematiken med att det är beslutet som är överklagbart som måste innehålla en motivering. Omständigheterna som låg till grund för entledigandet måste alltså finnas med även i det andra beslutet då det är det beslutet som har rättsverkan.

I samband med att Länsstyrelsen begärde ut nämndens aktregister inför årets inspektion begärdes även de tre senaste nämndprotokollen ut. Det framgår att nämnden har kvar ovan beskrivna rutin med att fatta två beslut. Vad Länsstyrelsen uppmärksammade är att det första beslutet fortfarande är betydligt mer motiverat kring omständigheterna varför ställföreträdaren ska bytas ut. Det andra beslutet om entledigande av ställföreträdaren innehåller en hänvisning till första beslutet samt en betydligt kortare motivering än i det första beslutet.

Enligt 32 § FL ska beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Länsstyrelsen vill därför återigen understryka vikten av att det finns en fullgod motivering i beslutet som innebär att ställföreträdaren entledigas.

Övriga frågor

Allmänt om läget på förvaltningen

Kansliet har sedan förra året ändrat arbetssätt i och med pågående arbete med digitalisering. All inkommande post skannas in och handläggning kan ske helt digitalt, vilket kansliet uppger fungerar väl och underlättar arbete på distans. Under våren 2021 har kansliet haft hög sjukfrånvaro och personalbrist, delvis på grund av situationen med Covid-19. Vid inspektionen består kansliet av 17 handläggare, 4 granskare, 3 registratorer och några extra arkivanställda. I november 2021 kommer kansliet att flytta in till det nybyggda kommunhuset i Uppsala. Aktiva fysiska akter kommer att förvaras på plats i kommunhuset och arkiverade fysiska akter kommer att förvaras externt.

Rapporten har upprättats av Malin Åberg och Lotta Reimers.

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



Enheten för tillsyn
Malin Åberg

Granskade akter

Förvaltarskap

161, 10645, 18851, 19596, 21078, 21886, 203111

Godmanskap

22736, 18717, 2838, 22330, 22425, 12159, 20594, 20703, 22295

Förmynderskap

18251, 18600, 19278, 21718, 22550, 2622, 22188

Under uppbyggnad

21908, 22189, 21871, 21921, 21983, 21943, 21947, 22070, 22236



Enheten för tillsyn
Malin Åberg

Granskade akter

Förvaltarskap

161, 10645, 18851, 19596, 21078, 21886, ~~203111~~ 20311

Rättelse enligt 36 §
förvaltningslag (2017:900)
2021-11-02

Godmanskap

22736, 18717, 2838, 22330, 22425, 12159, 20594, 20703, 22295

Förmynderskap

18251, 18600, 19278, 21718, 22550, 2622, 22188

Under uppbyggnad

21908, 22189, 21871, 21921, 21983, 21943, 21947, 22070, 22236

Datum:
2021-10-22Diarienummer:
KRN-2021-00031

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Äldrenämnden
Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av framtidens äldreomsorg

Uppsala kommuns revisorer har uppdragit åt PwC att genomföra en granskning framtidens äldreomsorg. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade revisionella bedömning att äldrenämnden *inte helt* säkerställt att arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt *i allt väsentligt* med tillräcklig intern kontroll.

Bedömningen är baserad på ett antal revisionsfrågor och i granskningen har vi konstaterat att det finns flertalet planeringsdokument som beskriver förutsättningar, utmaningar och perspektiv och som visar nämndens planering några år framåt men att det inte finns något planeringsdokument som har en tydlig planering längre än tio år. Vidare konstaterar vi att de styrande och stödjande dokumenten som vi tagit del av ger sammantaget en bild över strategierna avseende utbud av äldreomsorg. Det finns däremot inte en sammanhållen strategi som beskriver det planerade utbudet av äldreomsorgen i kommunen.

Vidare saknas det scenarion gällande utvecklingen av behovet inom särskilt boende som tar hänsyn till historiska trender. Inom hemtjänst saknas uppskattningar av framtida volymer av både hemtjänsttagare och hemtjänsttimmar. Konsekvenserna utifrån personalperspektivet saknas i kommunens nuvarande beslutsunderlag.

Mot bakgrund av granskningsresultaten vill vi lämna följande rekommendationer till äldrenämnden:

- Att förlänga tidsperspektivet för den långsiktiga planeringen avseende framtidens äldreomsorg.
- Att utifrån översynen av boendeformer inom äldreomsorgen upprätta en samlad framtidsstrategi avseende utbud och organisation av äldreomsorg.
- Att göra framskrivningar även för den framtida personalsituationen.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från kommunstyrelsen senast 2022-01-31 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com

För kommunrevisionen



Lars-Olof Lindell
Vice ordförande

Framtidens äldreomsorg

Uppsala kommun

2021 oktober

Projektledare: Christer Marklund, certifierad kommunal revisor

Projektmedarbetare: Jonathan Melkko, revisionskonsult

Pär Sandberg, konsult

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av planering inför framtidens äldreomsorg. Syftet med granskningen är att bedöma om äldre nämnden säkerställt att arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att äldre nämnden *inte helt* säkerställt att arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt *i allt väsentligt* med tillräcklig intern kontroll.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Finns det en långsiktig planering inom området? >10 år	Delvis	
2. Finns det en tydlig och ändamålsenlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg? Fokus på flexibilitet och effektivt resursnyttjande	Delvis	
3. Är beslutsunderlagen inom området heltäckande? Fokus på konsekvensanalys och jämförelse med likartade kommuner.	Delvis	
4. Finns det en tillräcklig uppföljning av arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg till omfattning och innehåll?	Ja	
5. Fattar nämnden tydliga och aktiva beslut utifrån uppföljning avseende framtidens äldreomsorg samt övriga aktuella utvärderingar?	Ja	

Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet bör äldre nämnden prioritera följande rekommendationer:

- Se över möjligheterna och nyttan med att förlänga tidsperspektivet för den långsiktiga planeringen avseende framtidens äldreomsorg.
- Att utifrån översynen av boendeformer inom äldreomsorgen upprätta en tydlig och enhetlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg.
- Att se över nyttan med att göra framskrivningar även för den framtida personalsituationen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Granskningsresultat	6
Långsiktig planering	6
Framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg	8
Beslutsunderlag	12
Uppföljning	24
Samlad bedömning	27
Rekommendationer	27
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	27

Inledning

Bakgrund

De kommande årens demografiska utveckling, som också omfattar Uppsala, innebär en kraftig ökning av antalet äldre samtidigt som befolkningen i arbetsför ålder utvecklas långsammare. De ekonomiska förutsättningarna kommer därför att innebära krav på att "göra mer med mindre", dvs att äldreomsorgen bedrivs effektivt idag och med en planering för framtiden. Här finns också en förväntan att verksamheten ska bedrivas med en hög kvalitet som har sin utgångspunkt i den enskildes behov.

Kommunens äldreomsorg står därför inför stora utmaningar. Detta ställer stora krav på att verksamheten utformas på ett långsiktigt uthålligt sätt. Ett bristfälligt arbete inom området riskerar att verksamheten inte bedrivs och utvecklas på avsett sätt.

Under den närmaste tioårsperioden förväntas en kraftig ökning av de äldre åldersgrupperna i Uppsala. Under perioden 2021–2030 förväntas en ökning på närmare 5 600 personer eller motsvarande drygt 600 personer årligen i gruppen personer över 80 år. I denna åldersgrupp har för närvarande omkring var tredje någon form av insats och de utgör omkring 75–80 procent av brukarna inom kommunens äldreomsorg.

Coronapandemin bör få konsekvenser för planeringen inför framtidens äldreomsorg. Detta visar den genomförda utvärderingen av äldrenämndens krishantering under 2020. Organisationen är i sammanhanget för slimmad och i avsaknad av tillräcklig styrning.

Revisorerna har utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra en granskning avseende äldrenämndens arbete med att utforma framtidens äldreomsorg.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om äldrenämnden säkerställt att arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Revisionsfrågor:

1. Finns det en långsiktig planering inom området? >10 år
2. Finns det en tydlig och ändamålsenlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg? Fokus på flexibilitet och effektivt resursnyttjande
3. Är beslutsunderlagen inom området heltäckande? Fokus på konsekvensanalys och jämförelse med likartade kommuner.
4. Finns det en tillräcklig uppföljning av arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg till omfattning och innehåll?
5. Fattar nämnden tydliga och aktiva beslut utifrån uppföljning avseende framtidens äldreomsorg samt övriga aktuella utvärderingar?

Fråga 1-2 utgör underlag för att pröva om granskningsområdet hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Fråga 3-5 utgör underlag för att pröva om den interna kontrollen är tillräcklig.

Revisionskriterier

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

Följande revisionskriterier har använts i granskningen:

- Kommunallagen 6:6, 6:38, 11:1
- Socialtjänstlagen 3:1-2, 5:4-6
- Kommuninterna styrdokument som rör granskningsområdet (fullmäktiges övergripande måldokument, nämndens verksamhetsplan, relevant planering/strategi inom området, befintliga konsekvensanalyser som grund för planeringen av framtidens äldreomsorg, jämförelseunderlag med andra kommuner/nyckeltalsanalys som ligger till grund för planeringen av framtidens äldreomsorg)

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att avse äldrenämndens ansvar för äldreomsorgen. I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2020-2021. I övrigt se syfte och revisionsfrågor.

Metod

Granskningen genomförs genom:

- a) analys av för granskningen relevant dokumentation. Följande dokument har granskats:
 - Program för äldrevänlig kommun
 - Handlingsplan för äldrevänlig kommun
 - Utvecklingsplan för vård och omsorg
 - Bostads- och lokalförsörjningsplan för vård och omsorg av äldre 2021-2025 med utblick till 2030
 - Kompetensförsörjningsplan 2019-2024
 - Äldrenämndens innovationsstrategi
 - Verksamhetsplan och budget 2021-2023
 - Verksamhetsplan HSVO Uppsala 2021
 - Riktlinjer för biståndsbedömning
 - Delegations- och arbetsordning för äldrenämnden
 - Internkontrollplan 2021
 - Rapport utvärdering krishantering äldreomsorg Uppsala kommun

- b) Den datadrivna analysen består av två framskrivningar, dels en framskrivning av kommunens kostnadstryck och dels en framskrivning av personalbehovet. Båda framskrivningarna är uppdelade på hemvård (exklusive hemsjukvård) och särskilt boende. Till grund för framskrivningen av kostnadstryck ligger kommunens räkenskapssammandrag från 2020, kommunens befolkningsprognos fram till 2040 samt insatsstatistik från Socialstyrelsen. Framskrivningens grundantagande är att servicegraden inom respektive ålders- och könsgroup inom hemtjänst samt särskilt boende är oförändrad fram till framskrivningens slutår. Kostnadsutvecklingen påverkas därmed enbart av den demografiska utvecklingen, där ett ökat antal äldre resulterar i ökade kostnader. Framskrivningen viktas baserat på servicegraderna inom respektive ålders- och könsgroup. Ett ökat antal äldre i äldre åldersgrupper har därmed en större påverkan på kostnadstrycket, då servicegraden i dessa grupper är högre. Ambitionsnivå och effektivitet antas vara oförändrad. Gällande servicegrader följer framskrivningen av personalbehovet samma grundantagande som framskrivningen av kostnader. Det framtida personalbehovet bestäms därmed av den demografiska utvecklingen, där ett ökat antal äldre leder till ett större personalbehov. Till grund för personalframskrivningen ligger (utöver befolkningsprognos och insatsstatistik) även kommunens personalstatistik från 2020 samt kommunens prognos gällande pensionsavgångar fram till 2024. Personalstatistiken består av antal tillsvidareanställda och personalomsättningen under 2020. Denna statistik är uppdelat på hemvård, särskilt boende och yrkesgrupper. Inom hemvården genomförs framskrivningar för undersköterskor och vårdbiträden, medan framskrivningen inom särskilt boende även inkluderar sjuksköterskor. Resultatet är en framskrivning av behovet av antalet tillsvidareanställda uppdelat på yrke och verksamhet. Utöver detta beräknas rekryteringsbehovet under perioden, som delas upp på rekryteringsbehov till följd av volymförändringar, personalomsättning och pensionsavgångar. Framskrivningen görs mellan 2020 och 2030. Den baseras på antagandet att personalomsättningen och personalstruktur fram till slutåret kommer vara densamma som under 2020. För perioden 2025 till 2030 antas pensionsavgångarna uppgå till snittet för perioden 2020 till 2024. Resultatet av PwC:s prognoser presenteras i revisionsfråga 3.
- c) Intervjuer har genomförts med följande nyckelpersoner inom verksamheten:
- Äldrenämndens presidium
 - Förvaltningsdirektör
 - Avdelningschef äldreomsorg
 - Avdelningschef kvalitet- och utveckling
 - Avdelningschef systemledning
 - Avdelningschef myndighet
 - Ekonomichef och ekonomistrateg
 - HR-chef
 - Samverkanschef

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Långsiktig planering

Revisionsfråga 1: Finns det en långsiktig planering inom området? >10 år

Inledningsvis bör framgå att nämnden år 2017 gick från beställar-utförar-organisation till facknämnd. Vidare ska nämnas att i februari 2021 gick tidigare omsorgsförvaltning och äldreförvaltning samman i en gemensam vård- och omsorgsförvaltning under äldrenämnden och omsorgsnämnden. En av anledningarna till sammanslagningen var att samla kompetenserna som fanns i respektive förvaltning.

lakttagelser

Kommunfullmäktige har fastställt ett *Program för Äldrevänlig kommun*. Det beskriver ramar och prioriteringar för kommunens äldrepolitik och hur denna ska stärkas och utvecklas. I planen konkretiseras tre utvecklingsområden. Fullmäktiges program utgår från FN:s globala hållbarhetsmål, nationella mål för äldrepolitiken¹, Folkhälsomyndighetens fyra hörnpelare för gott åldrande² samt äldres upplevelse av självständighet, oberoende, inflytande, delaktighet, aktivitet och tillgänglighet. Programmet har ingen uttalad avgränsning vad gäller tid, däremot ingår bl.a. prognoser som sträcker sig till 2030.

Äldrenämndens långsiktiga planering inom området omfattas främst av dokumenten:

- Handlingsplan för en äldrevänlig kommun
- Utvecklingsplan för vård och omsorg
- Bostads- och lokalförsörjningsplan för vård och omsorg av äldre 2021-2025, med utblick till 2030
- Kompetensförsörjningsplan 2019-2024
- Äldrenämndens innovationsstrategi

Utifrån kommunfullmäktiges program för äldrevänlig kommun har kommunstyrelsen (2020-03-11) beslutat om en Handlingsplan för äldrevänlig kommun. Äldrenämnden står som dokumentansvarig för handlingsplanen som är ett kommunkoncernövergripande styrdokument. Det gäller således även för nämnder, bolagsstyrelse samt den verksamhet som direkt finansieras av kommunala medel. Det är nämnders och bolagsstyrelsers ansvar att handlingsplanen genomförs i den egna organisationen. Handlingsplanen innehåller åtgärder som till största del ska ske mellan 2020-2021.

Utvecklingsplanen har tagits fram i en gemensam beredning bestående av förtroendevalda, fackliga organisationer, seniororganisationer och tjänstepersoner inom förvaltningen. Planen beskriver de utvecklingsområden som identifierats. Dessa utvecklingsområden ska vägleda nämndens styrning för måluppfyllelse.

¹ Äldre ska kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag, kunna åldras i trygghet och med bibehållet oberoende, bemötas med respekt samt ha tillgång till god vård och omsorg

² Social gemenskap, delaktighet, fysisk aktivitet och goda matvanor

Utvecklingsplanen är gällande från maj 2021 till maj 2025. Planen tar vidare sikte på den målbild som finns för Effektiv och nära vård 2030³. Vidare ska planen kopplas till Mål och budget, nämndens verksamhetsplan och budget 2021-2023 samt verksamhetsplan Hälsa, stöd, vård och omsorg (HSVO) Uppsala 2021⁴. På sikt ska utvecklingsplanen integreras med dessa dokument.

Bostads- och lokalförsörjningsplanen för vård och omsorg av äldre beskriver kommunens planering för bostäder och lokaler inom nämndens verksamhetsområde. Planen har tagits fram i gemensam beredning av äldreförvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen, kommunledningskontoret och berörda kommunala bolag. Planen utgår från nämndens ansvarsområden och mål samt uppdrag som kommunfullmäktige fastställt i *mål och budget 2020 med plan för 2021-2022*. Planen beskrivs utgå från nämndens ansvar för insatser i vård- och omsorgsboende samt nämndens verksamhetsplan. Planens syfte är att säkerställa att kommunen hanterar såväl dagens som framtidens utmaningar kring boende och lokaler för äldre. Likt utvecklingsplanen avgränsas bostads- och lokalförsörjningsplanen till åren 2021-2025, med undantaget att denna även *blickar* mot 2030. Detta visas genom exempelvis prognoser för befolkning, hyreskostnader m.fl. som sträcker sig till 2030. I planen nämns även att coronapandemin haft en betydande effekt på beläggning av platser på särskilt boende under 2020. Pandemins långsiktiga effekter på beläggningen är enligt dokumentet svårbedömt. Utifrån detta har prognoserna i planen inte tagit hänsyn till pandemins effekter.

Äldreförvaltningens plan för kompetensförsörjning 2019-2024 beslutades i förvaltningens ledningsgrupp i mars 2019. Syftet med planen är att skapa bättre förutsättningar utifrån de utmaningar som identifierats för att stödja förvaltningens arbete inom området. Planen ger således inriktningar och aktiviteter för hur förvaltningen ska behålla, rekrytera och utveckla personal som finns inom dess yrkesområden.

Från Äldrenämndens innovationsstrategi framgår att nämnden anslutit sig till SKR:s definition av innovation, som i korthet definierar begreppet som "Innovation = något nytt som är nyttigt och nyttiggjort". I äldrenämndens innovationsstrategi beskrivs att strategin upprättats för att utveckling av kommunens omsorg av äldre ska vara framgångsrik. Strategin visar riktning för området och vilka långsiktiga mål som ska arbetas mot. Strategin tydliggör inte vilken avgränsning i tid som avses för arbetet, däremot utgår strategin från kommunens befolkningsprognos mellan 2015-2030.

Äldrenämndens verksamhetsplan och budget 2021-2023 har mål och perspektiv som omfattar äldreomsorgen, men med ett kortare perspektiv (2021-2023). Verksamhetsplanen har således ingen tydlig styrning för framtidens äldreomsorg (<10 år), men det finns likväl en koppling mellan de styrdokument med längre perspektiv och verksamhetsplanen. Exempel på detta är åtgärderna inom nämndmål "7.2 - En trygg

³ Målbilden är att vården bättre ska motsvara invånarnas behov (uppsala.se)

⁴ Verksamhetsplan för samråd och tjänsteledning kring hälsa, stöd, vård och omsorg mellan Region Uppsala och Uppsala kommun.

vård och omsorg med hög kvalitet” som består av att förstärka innovationssatsningar, fortsätta utveckla analysarbetet gällande kostnads- och kvalitetsjämförelser m.fl.

Av ovan nämnda dokument är det inga som har en planering inom området som är längre än 10 år, däremot har bostad- och lokalförsörjningsplanen en utblick mot 2030 (från 2021). Intervjuade beskriver dock att en planering för en tidshorisont på 10 år inte är önskvärt. Bl.a. lyfts att pandemin visat att behoven kan förändras, exempelvis efterfrågas nu former av mellanboenden istället för särskilda boenden.

Bedömning

Revisionsfråga 1: Finns det en långsiktig planering inom området? >10 år

Bedömning: Delvis.

Bedömningen baseras på att det inte finns något planeringsdokument som har en tydlig planering längre än 10 år. Bedömningen baseras även på att det finns flertalet planeringsdokument som beskriver förutsättningar, utmaningar och perspektiv och som visar nämndens planering några år framåt (främst fram till 2025).

Framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg

Revisionsfråga 2: Finns det en tydlig och ändamålsenlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg? Fokus på flexibilitet och effektivt resursnyttjande avseende kompetensförsörjning, nyttjande av trygghetsskapande teknik samt samverkan med externa parter

Här vill vi inleda med att beskriva skillnaden mellan en plan och en strategi. En plan är ingen strategi. En plan beskriver bara stegen för att nå ett mål. En strategi handlar också om hur utmaningar kan hanteras med olika medel för att uppnå det som bedöms som bästa möjliga resultat.

I föregående avsnitt redovisades styrande dokumenten med ett längre tidsperspektiv för planering:

- Handlingsplan för en äldrevänlig kommun
- Utvecklingsplan för vård och omsorg
- Bostads- och lokalförsörjningsplan för vård och omsorg av äldre 2021-2025, med utblick till 2030
- Kompetensförsörjningsplan 2019-2024
- Äldrenämndens innovationsstrategi

I detta avsnitt presenteras ovan nämnda dokument för att beskriva dess koppling till revisionsfrågan.

lakttagelser

Utvecklingsplanen beskriver nämndens arbete för “*kraftsamling äldreomsorg*” som ska säkerställa att individens behov står i centrum. Med planen vill nämnden uppnå en:

- stabil vård och omsorg, ett grundfundament som är långsiktigt hållbart

- god livskvalitet för våra brukare
- bra arbetsmiljö och goda förutsättningar för medarbetare att göra ett bra arbete

För att nå upp till ovan tre målsättningar har följande tre utvecklingsområden identifierats:

Utvecklingsområde 1 - Att leva och åldras med värdighet. D.v.s. ökad trygghet, rättssäkerhet och kvalitet för den enskilde och insatser som stämmer överens med individens behov av stöd, vård och omsorg.

Utvecklingsområde 2 - Ett hållbart arbetsliv, ledarskap och medledarskap. D.v.s. ge förutsättningar för chefer och ledare att vara tydliga arbetsgivarföreträdare, som kan utveckla och stödja ett aktivt medledarskap där medarbetarnas kompetens och erfarenhet tillvaratas.

Utvecklingsområde 3 - Utveckling i en digital tid. D.v.s. äldregruppen ska ge förutsättningar att nyttja digitaliseringens fulla potential så att äldre personer ska kunna bo kvar hemma, känna sig trygga och fortsätta att vara delaktiga i samhället.

I varje utvecklingsområde beskrivs vilka fokusområden som är aktuella samt vilken koppling mellan befintliga styrdokument och nämndsmål som finns. Exempel på fokusområden är "Rätt kompetens för att möta brukarens behov", "Stärka den digitala omställning av verksamhet" m.fl.

Bostads- och lokalförsörjningsplanen beskriver främst prognoser för behov respektive kapacitet för olika former av boenden, lokaler och verksamheter. I planen nämns även att inga åtgärder föreslås som inte är med i mål- och budget 2021, dvs. det ska inte tillkomma några kostnader utanför befintlig budgetram. Planen har ingen särskild strategi utan innehåller främst prognoser för bostäder och lokaler (mer om detta framgår i avsnitt 3). En faktor som planen beskriver för att lyckas med att möta kommande behov är *samverkan*. Samverkan med Region Uppsala beskrivs som särskilt viktigt. Även intern samverkan mellan förvaltningar nämns för att möta behov kring lokaler, framförallt träffpunktslokaler (t.ex. bibliotek). Intervjuade framhåller att den samverkansstruktur som finns internt i kommunen men även externt, med Region Uppsala, är stabil och varit fungerande även under pandemin. Inom ramarna för samverkan med Region Uppsala finns en tydlig prioritering mot *Effektiv och nära vård*⁵. Kommunen och regionen arbetar därför tillsammans i ett antal utvecklingsprojekt.

Från äldreförvaltningens *kompetensförsörjningsplan 2019-2024* framgår en nulägesbeskrivning (från december 2018) som respektive avdelning/verksamhet ska skapa en aktivitetsplan utifrån. Aktivitetsplanen ska ha ett helhetsperspektiv utifrån en medarbetares livscykel och ska utgå från kompetensförsörjningsmodellen ARUBA⁶.

⁵ God och nära vård/Effektiv och nära vård kan beskrivas som ett övergripande mål för den omställning som sker inom hälso- och sjukvården. Omställningen syftar till att vården i högre grad organiseras och bedrivs med utgångspunkt från patientens behov och förutsättningar.

⁶ Attrahera, rekrytera, utveckla, behålla, avveckla.

Aktiviteterna inom ARUBA-perspektiven, som beskrivs i äldreförvaltningens kompetensförsörjningsplan, är övergripande i sin karaktär och omfattar inte enbart äldreomsorg.

Kring kompetensförsörjning nämner intervjuade att det finns en god kompetens inom förvaltningen. Vidare pågår arbete med att integrera medarbetare som inte har svenska som modersmål i högre utsträckning, exempelvis genom att erbjuda språkbud och samarbete med SFI. En annan metod har varit test av språkapp. Intervjuade beskriver vidare att det finns en konkurrens om att anställa och behålla medarbetare, vilket gör kompetensförsörjningen utmanande. Dock framhålls att kompetensförsörjning inte bara handlar om att anställa medarbetare. Att även kunna implementera digitala lösningar för att minska rekryteringsbehov beskrivs som en annan viktig del.

Som nämnts i föregående avsnitt har fullmäktige identifierat tre utvecklingsområden i sitt *Program för en äldrevänlig kommun*. Dessa är *Livsmiljö, Jämlikhet och delaktighet* samt *Hälsa och välbefinnande*. Utifrån dessa utvecklingsområden har äldrenämnden utformat sin *handlingsplan för äldrevänlig kommun*. Vidare beskrivs åtgärder inom utvecklingsområdet, vilken nämnd som är huvudansvarig, vilka andra berörda nämnder/bolag som finns samt när i tid åtgärderna ska genomföras. I handlingsplanen framgår inte tydliga åtgärder eller fokusområden kring trygghetsskapande teknik eller kompetensförsörjning. Däremot finns en tydlig koppling till samverkan med Region Uppsala.

I äldrenämndens *innovationsstrategi* framgår det strategiska arbetet med innovation som vidare är indelat i olika områden/rubriker. Ett av områdena är *Riktning* som beskriver prioriteringar av nya effektiva tjänster. Prioriteringarna har gjorts av nämnden utifrån insikten att välfärdstjänster behöver levereras på nya sätt för att möta framtida behov. Utifrån detta har följande förnyelseområden valts ut:

- Vård på distans (fokus på Trygghetsjouren)
- Automatisering (både av sådant som redan görs och sådan som ännu inte görs, för att öka kvaliteten)
- Samverkan med regionen för en ny nära vård (i samverkan och med digitala stöd)

Förutom området *Riktning* finns även *Krav och kultur, Förutsättningar, Stimulans, kompetens* samt *Uppföljning* som tillsammans beskriver nämndens innovationsarbete. Strategin beskriver således hur ett innovationsarbete ska säkerställas, från riktning till uppföljning.

Från intervjuer nämns att det finns en viljeinriktning från nämnd och förvaltning att införa trygghetsskapande teknik där så är möjligt. Detta framhålls som en framgångsfaktor för att kunna hantera det framtida kompetensförsörjningsbehovet, men även utifrån perspektiven ekonomi och kvalitet. Enligt de intervjuade är dock införandet av trygghetsskapande teknik ett utvecklingsområde. Som exempel nämns att

grundförutsättningar som internettillgång på alla vård- och omsorgsboenden saknats fram till sommaren 2021.

I nämndens *Verksamhetsplan och budget 2021-2023* tydliggörs nämndens arbete inom bl.a. äldreomsorg, exempelvis finns beskrivna åtgärder för att minska nettokostnader inom verksamheterna. Det finns dock inte några långsiktiga planerade åtgärder då planen sträcker sig fram till 2023.

Verksamhetsplanen beskriver vidare nämndens planerade investeringar 2021 där det finns investeringar bokade för IT/larm/datautrustning på 5,5 mnkr. I detta omfattas bl.a. nya larm på vård- och omsorgsboenden.

Mot bakgrund av överkapacitet av platser inom vård- och omsorgsboende har kommunstyrelsen beslutat om en översyn av boendeformer inom äldreomsorgen, 2021-08-25. Det är kommunledningskontoret och vård- och omsorgsförvaltningen som har fått uppdraget att utreda hur kommunens rådighet över etableringen av särskilda boenden kan stärkas och hur hantering bör ske av det växande ekonomiska underskottet till följd av tomma platser i äldreomsorgen. I sammanhanget ska nämnas att utredningen är pågående och ska återrapporteras till kommunstyrelsen senast december 2021. Följande är huvudpunkterna i utredningen:

- utredningen ska ha som utgångspunkt att värna individens rätt att välja boenden och en mångfald bland vård- och omsorgsboenden
- för- och nackdelar ska belysas utifrån ett ekonomiskt-, kvalitets-, valfrihets- och planeringsperspektiv avs. boenden i egen regi och upphandlade boenden i enlighet med LOV och LOU
- studera hur mellanboenden. t.ex. trygghetsboenden, kan möta individernas varierande efterfrågan och hur sådana boenden påverkar efterfrågan av särskilt boende

Äldrenämnden har 2021-08-26 fattat ett liknande beslut riktat till vård- och omsorgsförvaltningen. Utredningen ska återrapporteras till nämnden i december 2021.

Bedömning

Revisionsfråga 2: Finns det en tydlig och ändamålsenlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg? Fokus på flexibilitet och effektivt resursnyttjande

Bedömning: Delvis.

Bedömningen baseras på att det inte finns en sammanhållen strategi som beskriver det planerade utbudet av äldreomsorgen i kommunen. Bedömningen baseras även på att de styrande och stödjande dokumenten som vi tagit del av ger sammantaget en bild över strategierna avseende utbud av äldreomsorg.

Nämnden har även fattat beslut för att tydliggöra strategier inom området, framförallt genom översynen av boendeformer. I dagsläget (oktober 2021) finns dock inget tydligt beslut/inriktning för hur denna nya framtidsstrategi ska se ut.

Vi noterar avslutningsvis att kompetensförsörjningsarbetet tillsammans med implementering av trygghetsskapande teknik framhålls som prioriterade områden. Även samverkan, internt och externt, lyfts fram som viktiga faktorer för att hantera kommande behov inom äldreomsorgen.

Beslutsunderlag

Revisionsfråga 3: Är beslutsunderlagen inom området heltäckande? Fokus på konsekvensanalys och jämförelse med likartade kommuner.

I avsnittet redovisas kommunens prognoser samt resultatet av PwC:s prognoser. Avsnittet består av två delar, konsekvensanalyser och jämförelser.

lakttagelser

Konsekvensanalyser

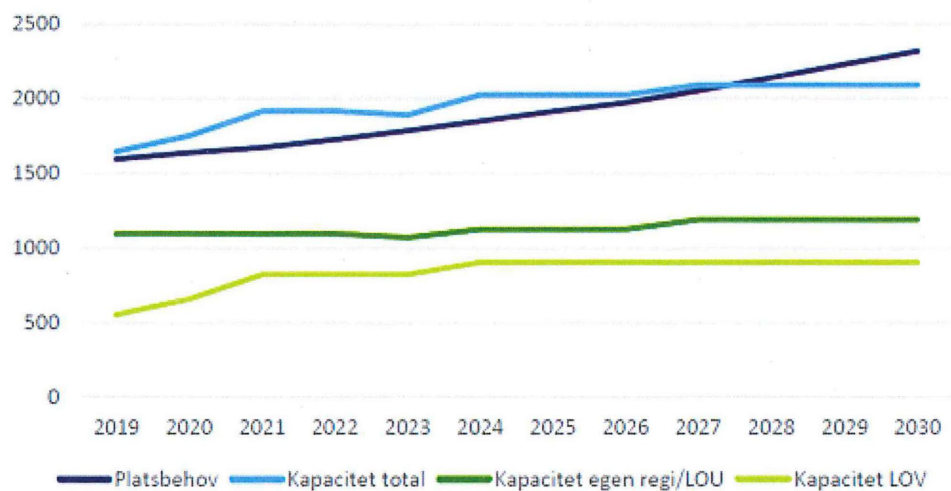
I nämndens styrande dokument beskrivs lagkrav samt aktuella myndighetsrapporter och statliga utredningar inom äldreomsorgsområdet. Där finns även en koppling till nämndens verksamhetsplan.

I äldrenämndens bostads- och lokalförsörjningsplan görs demografiska framskrivningar för befolkningsprognos samt behov och kapacitet. Befolkningsprognosen har gjorts för perioden 2019-2030. Prognosen omfattar olika åldersgrupper och hur stor andel av respektive åldersgrupp som finns för respektive år fram till 2030. Den största ökningen beskrivs ske i åldersgrupperna 80-84 år och 85-89 år. Procentuellt prognostiseras dessa grupper öka med 71 respektive 79 procent. Detta innebär en ökning på ca 3 300 personer respektive 2 300 personer i de två åldersgrupperna. Den sammanlagda bilden är att en ökning väntas ske i samtliga åldersgrupper. Efter år 2030 väntas befolkningsökningen fortsätta öka, dock i något lägre takt än innan 2030. Vidare tydliggörs även att det finns en variation i prognoser från olika år, varpå kommunen måste ha beredskap både för en ökning och minskning i befolkningsutvecklingen.

Utifrån ovan befolkningsprognos har en behovs- och kapacitetsanalys gjorts i bostads- och lokalförsörjningsplanen. Analysen utgår från den genomsnittliga andelen av äldre i åldersgrupperna 65-74, 75-79, 80-84, 85-89 och över 90 år som bor på särskilt boende per den sista december 2017-2019. Vidare utgår analysen från att andelen äldre i respektive åldersgrupp som bor på särskilt boende är konstant över tid. Behovs- och kapacitetsanalysen visar även att fram till 2027 finns det ett överskott av platser, där ett tillskott av platser inom LOV beskrivs vara en av anledningarna.

Behovet av vård- och omsorgsboenden väntas, enligt bostads- och lokalförsörjningsplanen, öka. Däremot ligger ökningen lägre i förhållande till föregående plan. Detta beskrivs bero på tre faktorer: mer finfördelad åldersindelning, lägre ökningstakt samt att den nya prognosen bygger på beslut för särskilt boende under den senaste treårsperioden (istället för femårsperiod).

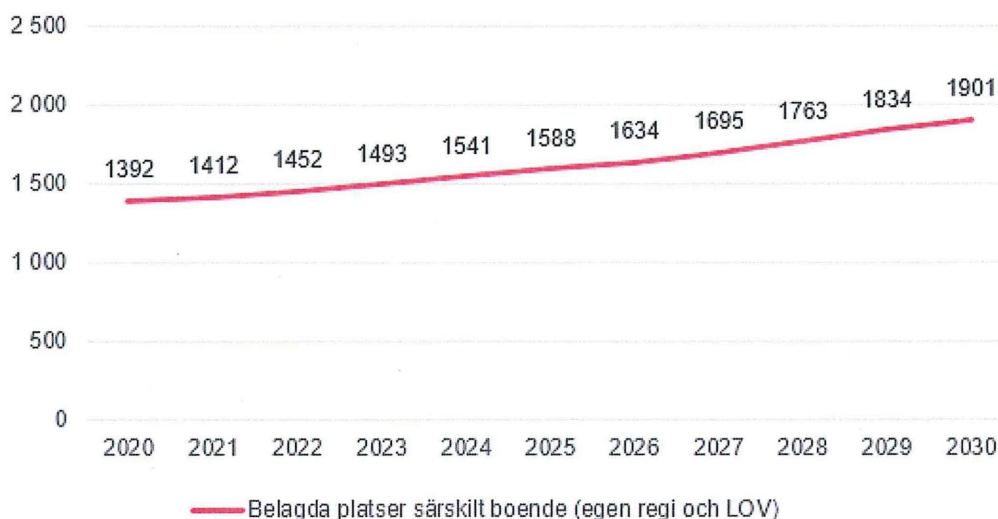
Diagram 1. Uppsala kommuns prognos över behov och kapacitet inom vård och omsorgsboenden, 2019-2030



Enligt prognosen ökar platsbehovet fram till 2030 med knappt 44 procent (uppskattat från diagram), motsvarande 3,4 procent per år i genomsnitt.

PwC använder en liknande metod för att göra en framskrivning av antalet belagda platser, med skillnaden att PwC:s metod antar konstanta servicenivåer per ålder och könsggrupp. Servicenivåerna som används är från 2020 och framskrivningen görs med 2020 som utgångspunkt, enligt samma metod som beskrivs för framskrivningen av kostnader i metodavsnittet. Beläggningen av platser var lägre under 2020 än under 2019, vilket ger en lägre nivå på både utgångsläge och slutläge. Den procentuella utvecklingen är dock liknande i PwC:s prognos, fram till 2030 ökar antalet belagda platser med 37 procent, vilket motsvarar en årlig ökning på drygt 3,2 procent. Den lägre procentuella ökningen kan förklaras av en högre befolkningsökning bland män, vars servicenivåer inom vård- och omsorgsboende är lägre än kvinnors.

Diagram 2. PwC:s framskrivning av antal belagda platser inom vård och omsorgsboende, 2020-2030

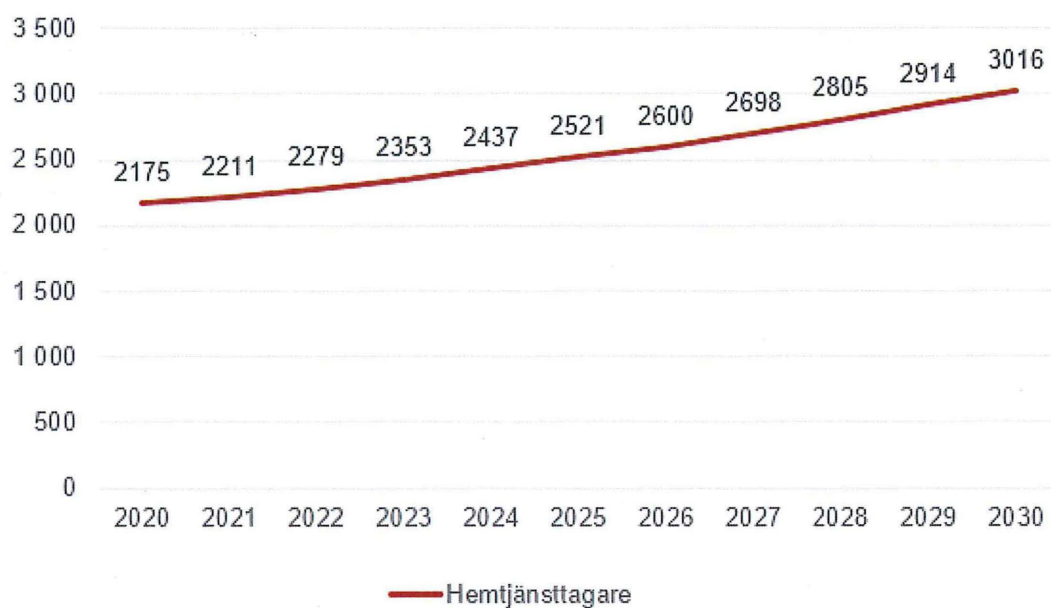


Uppsala kommuns prognosmodell antar att servicenivåerna för män och kvinnor som är på samma nivå. Samtidigt kommer andelen män i äldre åldersgrupper (80+ år) att öka enligt befolkningsprognosen. Då den faktiska servicenivån bland män är lägre riskerar detta få till följd att prognosen överskattar platsbehovet. Genom att använda grupper baserade på både ålder och kön tar PwC:s modell för framskrivning hänsyn till olikheter i servicenivå mellan män och kvinnor, vilket också resulterar i en lägre procentuell utveckling av behovet fram till 2030.

Då Uppsala kommuns prognos har 2019 som utgångspunkt antas implicit att servicenivåer och behovet av boendeplatser kommer att återgå till nivåerna från innan pandemin, medan PwC:s modell antar 2020 års servicenivåer fram till 2030 och har sin utgångspunkt i kommunens statistik från 2020. Då de långsiktiga effekterna av pandemin är svåra att uppskatta är både antagandena behäftade med osäkerhet. Det är därför viktigt att följa behovet inom vård- och omsorgsboende löpande och utifrån detta justera prognosen för att uppnå mindre osäkerhet.

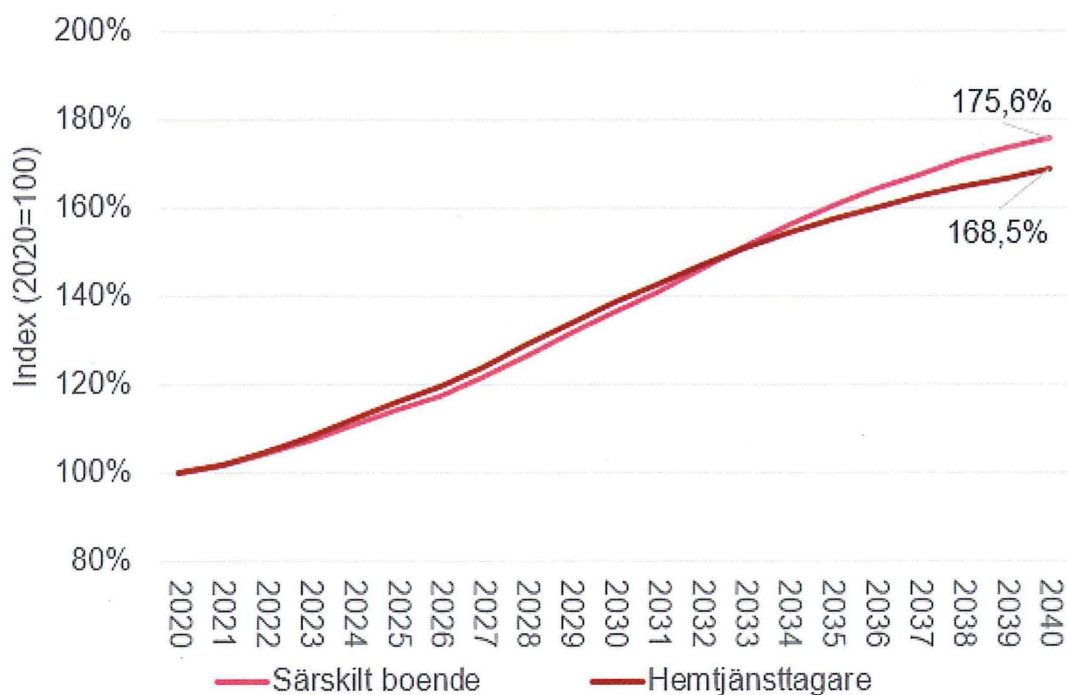
Uppsala kommun har inte genomfört någon prognos över behovet av hemtjänst. PwC har genomfört en demografisk framskrivning av behovet enligt samma metod som framskrivningen inom vård- och omsorgsboende. Resultatet presenteras i Diagram 3. Antalet hemtjänsttagare kommer enligt framskrivningen att öka från 2175 till 3016 mellan 2020 och 2030. Den årliga ökningen är högst under den senare delen av perioden, mellan 2027 och 2030.

Diagram 3. PwC:s framskrivning av antal hemtjänsttagare, egen och extern regi, 2020-2030



För att kunna jämföra det demografiska trycket inom hemtjänst samt vård- och hemtjänstboende har utvecklingen av antal hemtjänsttagare och antal belagda platser indexeras. Detta presenteras i Diagram 4. Det totala demografiska trycket mellan 2020 och 2040 uppgår till 68,5 procent inom hemtjänst och 75,6 procent inom vård- och omsorgsboende. Fram till och med 2028 är det årliga demografiska trycket högre inom hemtjänst än inom särskilt boende, medan det omvända gäller från 2029 och framåt. Anledningen är en stark befolkningstillväxt i gruppen 75-84 år tidigt under perioden, medan befolkningstillväxten i gruppen 85+ år kraftigt tilltar under 2027. Den årliga behovsökningen inom både hemtjänst och vård- och omsorgsboende som högst omkring 2030, med avtagande behovsökning därefter.

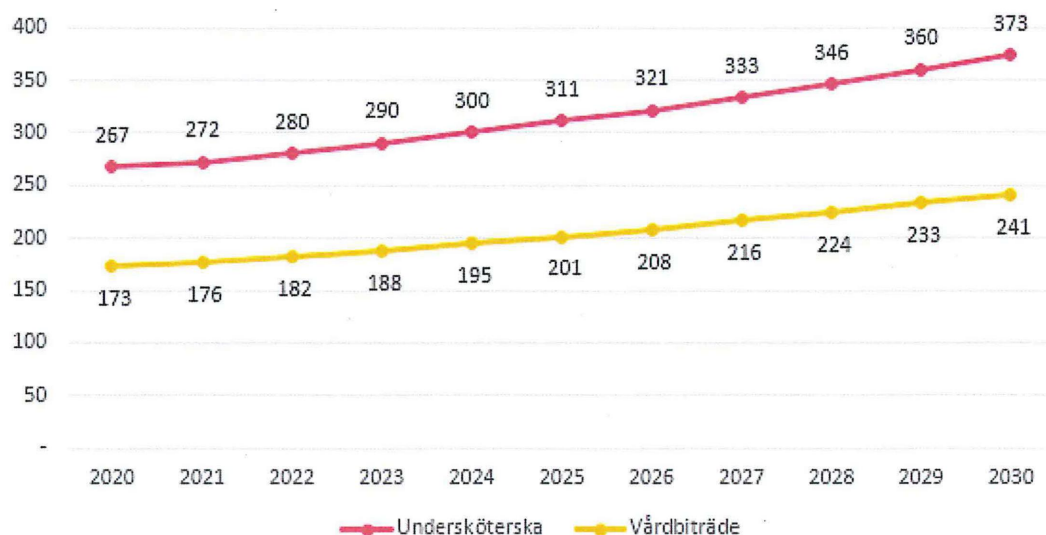
Diagram 4. Demografiskt tryck inom hemtjänst och vård och omsorgsboende, index, 2020-2040



PwC har även genomfört en demografisk framskrivning av personalbehov och rekryteringsbehov inom hemtjänst samt vård- och omsorgsboende. Inom hemtjänst har detta gjorts för undersköterskor och vårdbiträden, medan det inom vård- och omsorgsboenden gjorts för undersköterskor, vårdbiträden samt sjuksköterskor. Framskrivningen avser tillsvidareanställda och då en konstant personalstruktur antas innebär detta en konstant andel tillsvidareanställda i förhållande till tidsbegränsat anställda.

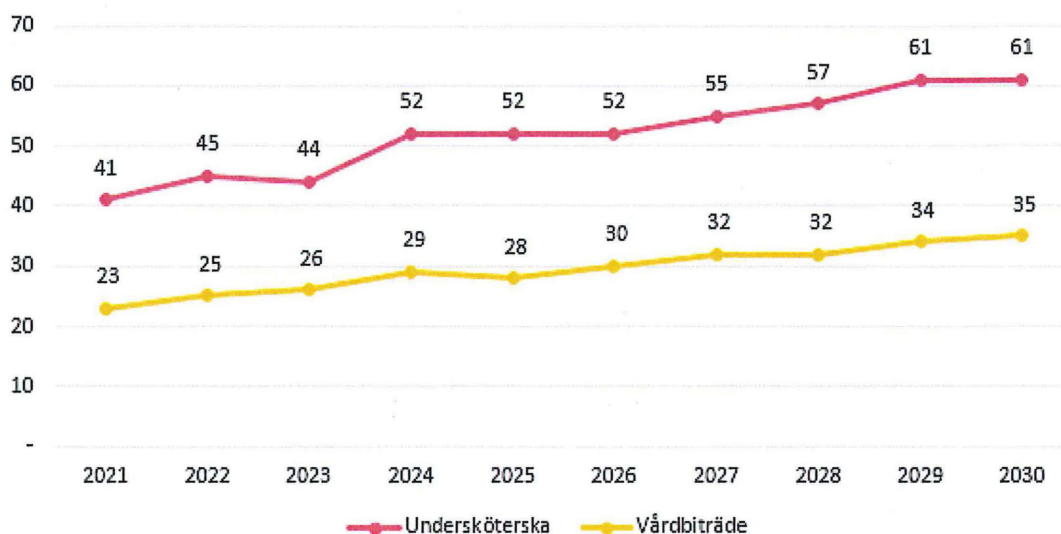
Inom hemtjänsten kommer personalbehovet av tillsvidareanställda undersköterskor och vårdbiträden totalt att öka från 440 till 614. Behovet av undersköterskor ökar från 267 till 373, vilket motsvarar 106 undersköterskor. För vårdbiträden ökar behovet från 173 till 241, vilket motsvarar 68 vårdbiträden.

Diagram 5. Totalt personalbehov inom hemtjänsten, tillsvidareanställda undersköterskor och vårdbiträden, 2020-2030



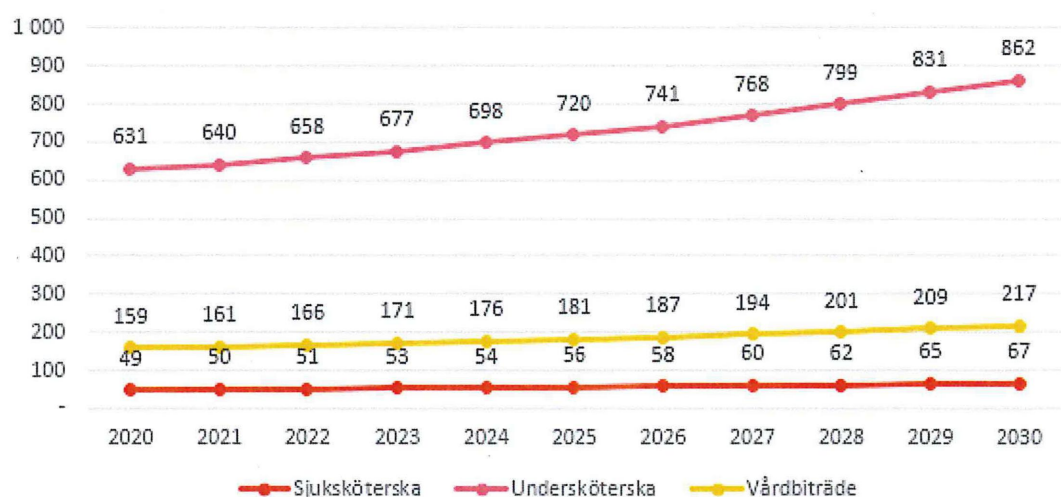
Det årliga rekryteringsbehovet består av tre komponenter: rekryteringsbehov till följd av volymskillnader (en direkt effekt av den ökade efterfrågan på kommunal service), pensionsavgångar och personalomsättning. Det årliga rekryteringsbehovet inom hemtjänsten illustreras i Diagram 6. Rekryteringsbehovet uppgår till 41 undersköterskor under 2021, vilket gradvis ökar till 61 undersköterskor för 2030. Rekryteringsbehovet av vårdbiträden uppgår till 23 under 2021, vilket ökar till 35 vårdbiträden för 2030. Drygt 60 procent av det totala rekryteringsbehovet inom hemtjänsten uppstår till följd av personalomsättning. Resterande 40 procent är förhållandevis jämnt fördelat mellan pensionsavgångar och volymskillnader.

Diagram 6. Årligt rekryteringsbehov inom hemtjänsten, tillsvidareanställda undersköterskor och vårdbiträden, 2021-2030



Inom vård- och omsorgsboende kommer personalbehovet av tillsvidareanställda sjuksköterskor, undersköterskor och vårdbiträden totalt att öka från 839 till 1 146. Det totala personalbehovet ökar från 839 till 1 146 tillsvidareanställda mellan 2020 och 2030. Behovet av sjuksköterskor ökar från 49 till 67, vilket motsvarar 18 sjuksköterskor. Behovet av undersköterskor ökar från 631 till 862, motsvarande 231 undersköterskor. För vårdbiträden ökar behovet från 159 till 217, vilket motsvarar 58 vårdbiträden.

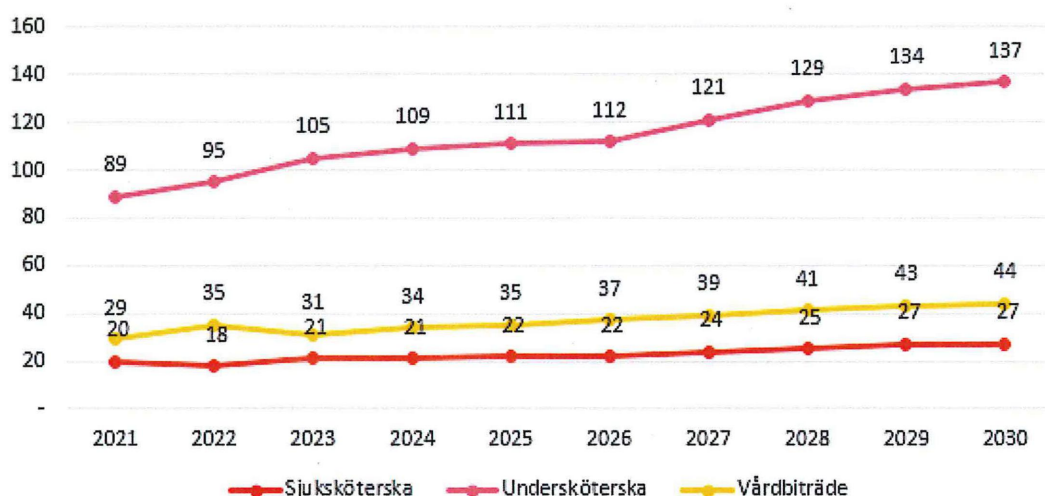
Diagram 7. Totalt personalbehov inom vård- och omsorgsboende, tillsvidareanställda undersköterskor, vårdbiträden samt sjuksköterskor, 2020-2030



Rekryteringsbehovet inom vård- och omsorgsboende uppgår till 20 sjuksköterskor under 2021, vilket ökar till 27 under 2030. Rekryteringsbehovet av undersköterskor uppgår till 29 under 2021, vilket ökar till 44 under 2030. För vårdbiträden uppgår

rekryteringsbehovet till 89 under 2020, vilket ökar till 137 under 2030. Drygt 65 procent av det totala rekryteringsbehovet uppstår till följd av personalomsättning. Resterande 35 procent är förhållandevis jämnt fördelat mellan pensionsavgångar och volymskillnader. Den högre andelen som uppstår till följd av personalomsättning drivs av en hög personalomsättning bland sjuksköterskor i utgångsläget, år 2020.

Diagram 8. Årligt rekryteringsbehov inom vård- och omsorgsboende, tillsvidareanställda undersköterskor, vårdbiträden samt sjuksköterskor, 2021-2030



Uppsala kommun växer och befolkningen i ålder 65+ år beräknas att kraftigt öka fram till 2030, vilket får till följd ett ökat personal- och rekryteringsbehov i kommunens äldreomsorg. Störst befolkningstillväxt prognosticeras i åldersgruppen 85-89 år, där ökningen fram till 2030 uppgår till 90 procent.

Personalframskrivningen visar att det aggregerade personalbehovet inom hemtjänst samt vård- och omsorgsboende kommer att öka med 38 procent fram till år 2030, givet antagandet om att nuvarande personalstruktur och arbetssätt inte kommer att förändras. I det aggregerade personalbehovet medräknas undersköterskor och vårdbiträden inom hemtjänst samt vård och omsorgsboende, samt sjuksköterskor inom vård- och omsorgsboende. Detta motsvarar en ökning som uppgår till 481 tillsvidareanställda fram till år 2030, jämfört med 2020.

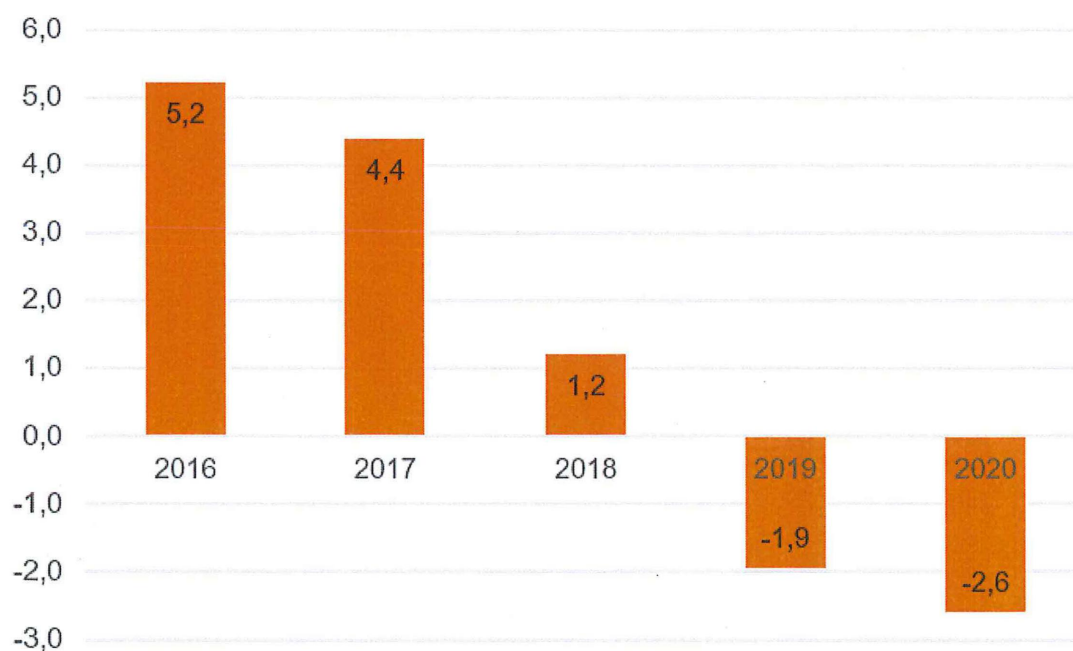
Beräkningarna visar att Uppsala kommun kommer att behöva rekrytera och tillsvidareanställda mellan 202 och 304 medarbetare per år inom hemtjänst samt vård- och omsorgsboende. Av det totala rekryteringsbehovet kan den största delen (omkring 60-65 procent) av rekryteringsbehovet härledas till personalomsättningen. Skillnaderna mellan yrkesgrupper är dock i vissa fall stora, där resultatet är ett ökat rekryteringsbehov inom yrkesgrupper där personalomsättningen är hög. Pensionsavgångar och volymskillnader också är bidragande faktorer till det ökade rekryteringsbehovet, även om effekten inte är lika omfattande som den som följer av personalomsättningen.

Jämförelser

Vid intervjuer nämns att förvaltningen jämför nyckeltal för kostnader och kvalitet med övriga kommuner i R9-nätverket⁷. Dock framhålls att det, inom R9-nätverket, inte alltid går att jämföra med andra kommuners verksamheter rakt av då organisationsstrukturerna varierar. Från intervjuer beskrivs framförallt att jämförelser mellan kommunerna i R9-nätverket görs inför upprättandet av mål och budget. Intervjuade uppfattar att den kommunala äldreomsorgen kostnader och kvalitet ligger i nivå med övriga kommuner i nätverket.

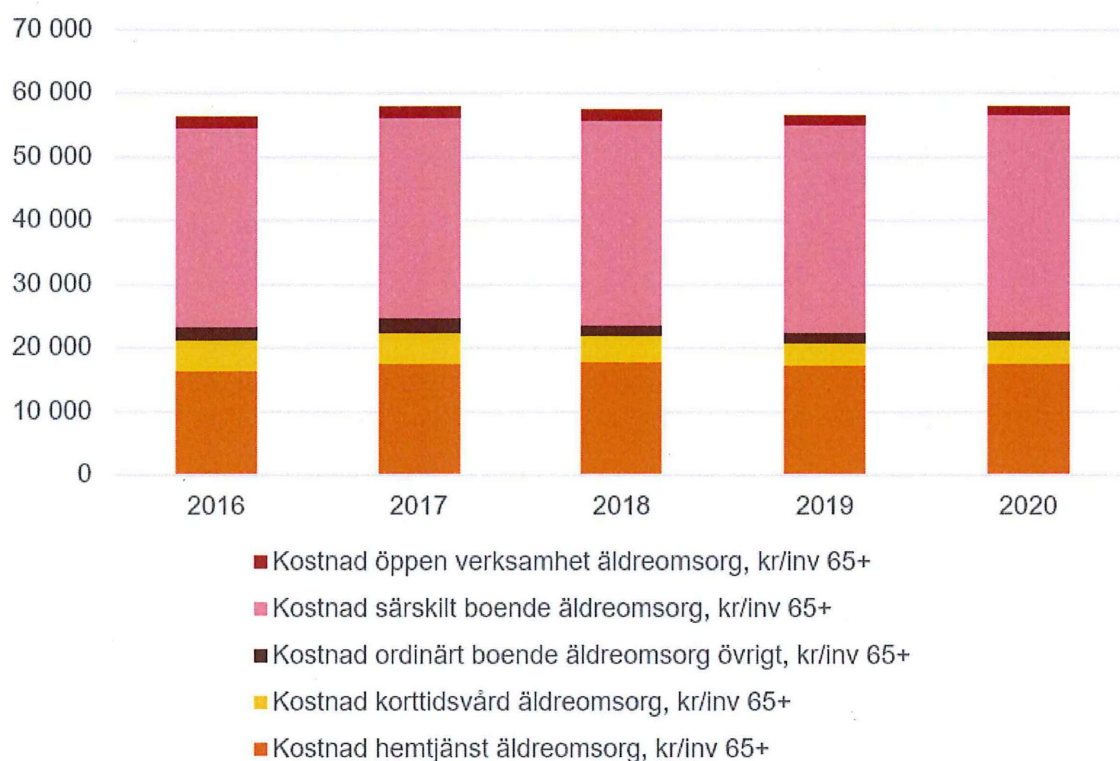
Kommunens nettokostnadsavvikelse inom äldreomsorg har mellan 2016 och 2020 minskat, från 5,2 till -2,6 procent, vilket visas i Diagram 9. Samtidigt har kommunens kostnad för äldreomsorg per invånare 65+ år ökat, vilket visas i Diagram 10. Den totala kostnaden per invånare 65+ år har under perioden ökat från drygt 56 000 kronor till drygt 58 000 kronor, en ökningen motsvarar 3,1 procent. Kostnadsökningen drivs av en ökning av kostnaderna inom hemtjänst och särskilt boende, medan kostnaden för övriga poster har minskat.

Diagram 9. Nettokostnadsavvikelse (%), Uppsala 2016-2020



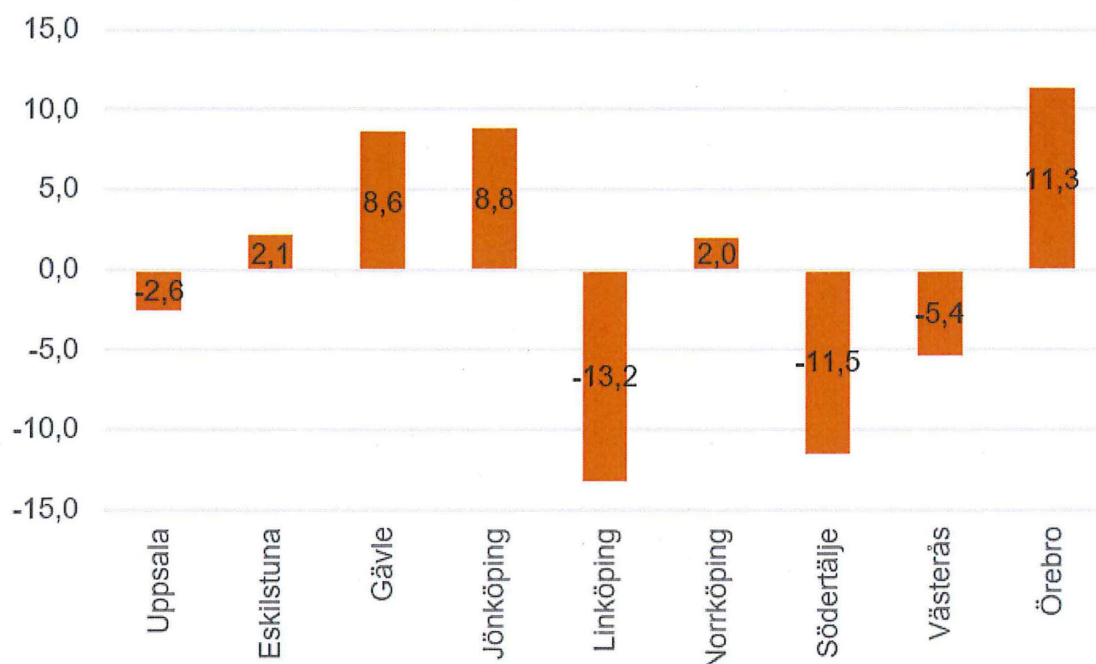
⁷ En grupp kommuner bestående av Eskilstuna, Gävle, Jönköping, Linköping, Norrköping, Södertälje, Uppsala, Västerås och Örebro kommun. R9 har i uppdrag att ta fram mått/nyckeltal som kan användas för att följa och jämföra utveckling inom bl.a. äldreomsorg.

Diagram 10. Kostnad äldreomsorg (kronor per invånare 65+ år), Uppsala 2016-2020



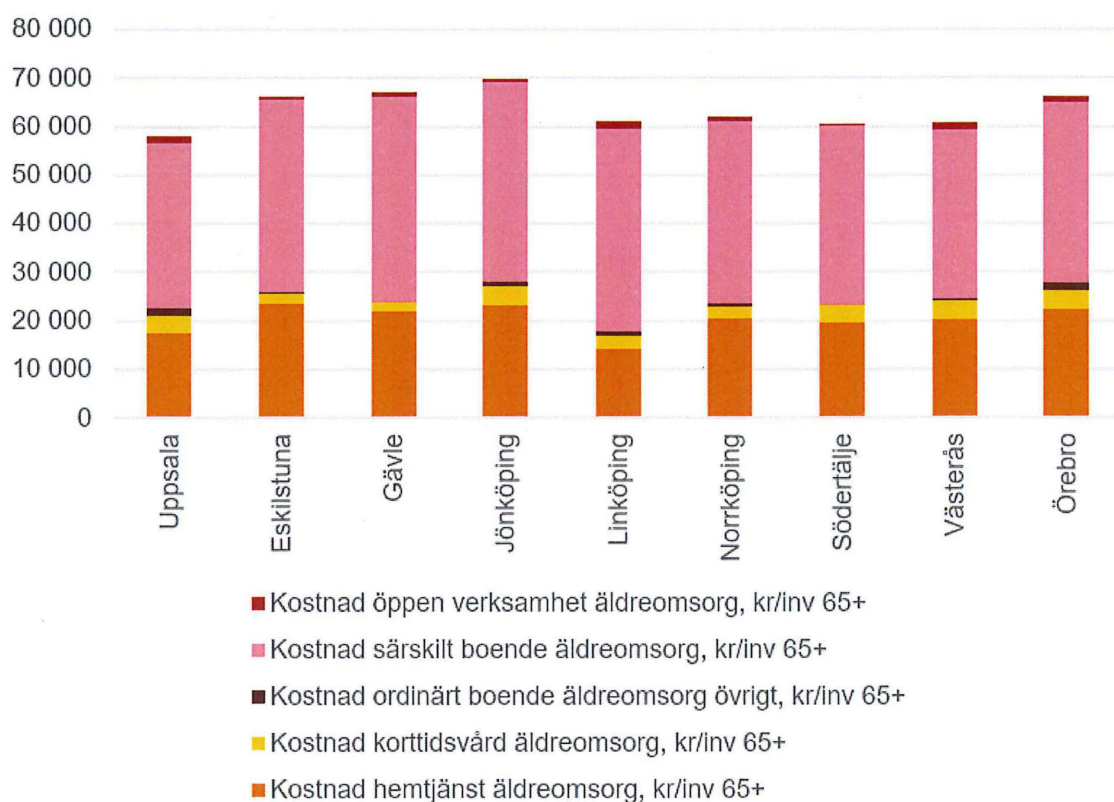
Uppsala kommun har en lägre nettokostnadsavvikelse än fem av de övriga R9-kommuner (Eskilstuna, Gävle, Jönköping, Norrköping och Örebro) och därmed en högre nettokostnadsavvikelse än tre av R9-kommunerna (Linköping, Södertälje och Västerås). Detta illustreras i Diagram 11.

Diagram 11. Nettokostnadsavvikelse (%), R9-kommuner, 2020



Uppsala kommuns totala kostnad per invånare 65+ år är lägre än i samtliga övriga R9-kommuner, vilket visas i Diagram 12. Främst är kommunens kostnader för hemtjänst och särskilt boende lägre än genomsnittet bland övriga R9-kommuner. Uppsala kommuns kostnad per invånare 65+ år för hemtjänst är lägre än i samtliga övriga R9-kommuner utom Linköping. Kommunens kostnad per invånare 65+ år för särskilt boende är den lägsta bland R9-kommunerna. För övriga kostnadsposter (korttidsvård, ordinärt boende övrigt och öppen verksamhet) är däremot kommunens kostnad högre än genomsnittet bland övriga R9-kommuner. Dessa tre kostnadsposter utgör sammanlagt 11 procent av Uppsala kommuns kostnad för äldreomsorg per invånare 65+ år.

Diagram 12. Kostnad äldreomsorg (kronor per invånare 65+ år), R9-kommuner, 2020



Bedömning

Revisionsfråga 3: Är beslutsunderlagen inom området heltäckande? Fokus på konsekvensanalys och jämförelse med likartade kommuner.

Bedömning: Delvis.

Bedömningen baseras på att det i dagsläget saknas dels scenarion i Uppsala kommuns prognos gällande utvecklingen av behovet inom särskilt boende som tar hänsyn till historiska trender, t.ex. att servicegraderna i befolkningen minskat över tid. Om de historiska trenderna håller i sig riskerar Uppsala kommuns prognos överskatta behovet inom särskilt boende. En scenarioanalys kan uppskatta den potentiella effekten av detta. Nuvarande framskrivning tar inte heller hänsyn till olika servicegrader bland kvinnor och män, vilket påverkar framskrivning när befolkningsammansättningen förändras. Inom hemtjänst saknar Uppsala kommun uppskattningar av framtida volymer av både hemtjänsttagare och hemtjänsttimmar.

Konsekvenserna utifrån personalperspektivet som på flera områden lyfts som en av framtidens utmaningar saknas också i kommunens nuvarande beslutsunderlag. Detta gäller såväl uppskattningar av totalt framtida personalbehov som verksamheternas det löpande rekryteringsbehovet.

Uppföljning

Revisionsfråga 4: Finns det en tillräcklig uppföljning av arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg till omfattning och innehåll?

Iakttagelser

Nämndens utvecklingsplan ska följas upp årligen i ordinarie verksamhetsuppföljning. Då planen varit gällande från maj 2021 har den inte varit föremål för uppföljning per oktober 2021. Liknande gäller för handlingsplanen för äldrevänlig kommun som beslutades 2020-03-11 och ska följas upp av nämnden och kommunstyrelsen i ordinarie programuppföljning, samt revideras vid behov. Handlingsplanen har således ej varit föremål för uppföljning/revidering i dagsläget.

Kompetensförsörjningsplanen ska följas upp och utvärderas i oktober/november för att kunna koppla ihop insatser utifrån mål och budget/verksamhetsplaner. Vi har tagit del av uppföljning avseende verksamhetsplan 2020, där uppföljning av kompetensförsörjningsplanen ingår. Dock är uppföljningen av kompetensförsörjningsplanen daterad 2019-12-31, medan uppföljning av verksamhetsplanen avser verksamhetsår 2020. Uppföljningen visar att flertalet åtgärder vidtagits inom kompetensförsörjningsplanens aktiviteter. Däremot innehåller uppföljningen endast övergripande kommentarer och visar inte om aktiviteterna bör anses som genomförda/uppnådda eller vad som kvarstår. Som exempel kring aktiviteten "digital utveckling/utbildning" som har tidsplan 2019, framgår att arbetet är påbörjat och en testmiljö är uppsatt. Vidare framgår att projektledare och projektgrupp är utsedd samt att arbetet kring en upphandling är påbörjad. Däremot framgår inte när i tid aktiviteten anses som genomförd/uppnådd eller vad som kvarstår. Vi har inte tagit del av uppföljning för verksamhetsår 2020 avseende kompetensförsörjningsplanen.

Äldrenämndens innovationsstrategi ska följas upp, dock framgår inte när samt hur detta ska göras. Det som tydliggörs i strategin är att uppföljning *kan* ske genom att efterfråga och presentera mätningar av en verksamhet. Företrädare för kommunen beskriver att nämnden har följt upp innovationsarbetet inom ramen för nämndens uppföljning av åtgärden "Konkretisera nämndens innovationsstrategi genom att ta fram en handlingsplan som visar på hur strategins vision kan uppnås" i verksamhetsplanen. Det är en av åtgärderna för nämndsmålet "7.2. En trygg vård och omsorg med hög kvalitet". Från delårsbokslutet per augusti 2021 bedöms status för åtgärden vara blå, d.v.s. att åtgärden bedöms som genomförd.

De intervjuade nämner att pandemin har inneburit att uppföljningsarbetet till nämnden har skett på ett annorlunda sätt. Nämnden följer nu upp styrdokument och arbete utifrån verksamhetsplanen på varje nämndssammanträde för att årshjulet ska stämma. Således lyfter de intervjuade att uppföljningen i dagsläget inte sker enligt ordinarie uppföljning, men likväl följs upp kontinuerligt. Exempelvis rapporteras, enligt intervjuade, aktiviteterna från utvecklingsplanen vid varje nämndssammanträde vilket medfört att nämnden får en mer detaljerad uppföljning under året.

I övrigt framhålls av de intervjuade att nämnden erhåller rapportering om inrapporterade resultat i Kolada och från R9-nätverket kring nyckeltal för verksamheterna.

Bedömning

Revisionsfråga 4: Finns det en tillräcklig uppföljning av arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg till omfattning och innehåll?

Bedömning: Ja.

Bedömningen baseras på att flera styrdokument nyligt upprättats varpå uppföljning inte varit möjlig ännu. Trots detta har det skett en kontinuerlig uppföljning inom området, såväl kopplat till styrdokument som övrig verksamhetsuppföljning. Utifrån detta bedömer vi att nämnden har haft möjlighet att skapa sig en tillräcklig uppfattning om pågående arbete inom området.

Beslut

Revisionsfråga 5: Fattar nämnden tydliga och aktiva beslut utifrån uppföljning avseende framtidens äldreomsorg samt övriga aktuella utvärderingar?

Iakttagelser

Per juli 2021 fanns det, enligt tjänsteskrivelsen för översynen av boendeformer inom äldreomsorgen, ca. 220 tomma platser i särskilt boende där hälften var i kommunens egen regi. Vidare finns drygt 100 platser i extern regi som står klara, men ännu inte öppnats med anledning av de redan befintliga tomma platserna. Som nämnt tidigare har äldre-nämnden, och kommunstyrelsen, utifrån det växande ekonomiska underskottet till följd av tomma platser i äldreomsorgen därför beslutat om en översyn av boendeformer inom äldreomsorgen.

Intervjuade beskriver att huvudskälet till översynen är den ekonomiska faktorn. Med det som utgångspunkt har även faktorer såsom kvalitet och att möta äldres behov lagts till i översynens uppdrag.

Utöver beslut om översyn av boendeformer, beskrivs även upprättandet av *utvecklingsplanen* som ett ytterligare exempel på nämndsbeslut inom området. I planens inledning framgår vilka utmaningar som lyfts, där även bristerna inom äldreomsorgen utifrån pandemin tas i beaktande. Bemanning, arbetsvillkor, kompetens och språkkunskap och samverkan är några av faktorerna som lyfts i det hänseendet och som visar på planens syfte.

I övrigt har de styrande dokumenten för nämndens planering avseende framtidens äldreomsorg ännu inte varit föremål för uppföljning, som nämnts i föregående avsnitt. Således har det inte funnits möjlighet att utifrån en sådan uppföljning fatta beslut.

Från intervjuer nämns att nämnden är aktiv och drivande inom området, samt att området framtidens äldreomsorg och hur den ska utformas upplevs vara politiskt prioriterat.

Bedömning

Revisionsfråga 5: Fattar nämnden tydliga och aktiva beslut utifrån uppföljning avseende framtidens äldreomsorg samt övriga aktuella utvärderingar?

Bedömning: Ja.

Bedömningen baseras på att genom upprättandet av utvecklingsplanen och översynen av boenden inom äldreomsorgen har nämnden fattat tydliga och aktiva beslut. Bortsett från detta anser vi det vara angeläget att nämnden fattar beslut om hur utbudet av boenden ska utformas.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av planering inför framtidens äldreomsorg. Syftet med granskningen är att bedöma om äldre nämnden säkerställt att arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att äldre nämnden *inte helt* säkerställt att arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt *i allt väsentligt* med tillräcklig intern kontroll

Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet bör äldre nämnden prioritera följande rekommendationer:

- Se över möjligheterna och nyttan med att förlänga tidsperspektivet för den långsiktiga planeringen avseende framtidens äldreomsorg.
- Att utifrån översynen av boendeformer inom äldreomsorgen upprätta en tydlig och enhetlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg.
- Att se över nyttan med att göra framskrivningar även för den framtida personalsituationen

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
1. Finns det en långsiktig planering inom området? >10 år	Delvis Det finns inte något planeringsdokument som har en tydlig planering längre än 10 år. Det finns flertalet planeringsdokument som beskriver förutsättningar, utmaningar och perspektiv och som visar nämndens planering några år framåt.
2. Finns det en tydlig och ändamålsenlig framtidsstrategi avseende utbud av äldreomsorg?	Delvis Det finns inte en sammanhållen strategi som beskriver det planerade utbudet av äldreomsorgen i kommunen. De styrande och stödjande dokumenten som vi tagit del av ger sammantaget en bild över strategierna avseende utbud av äldreomsorg.

3. Är beslutsunderlagen inom området heltäckande?

Delvis

Det saknas scenarion gällande utvecklingen av behovet inom särskilt boende som tar hänsyn till historiska trender. Inom hemtjänst saknas uppskattningar av framtida volymer av både hemtjänsttagare och hemtjänststimmar. Konsekvenserna utifrån personalperspektivet saknas i kommunens nuvarande beslutsunderlag



4. Finns det en tillräcklig uppföljning av arbetet med att utforma framtidens äldreomsorg till omfattning och innehåll?

Ja

Flera styrdokument är nyligt upprättade varpå uppföljning inte varit möjlig ännu. Det har skett en kontinuerlig uppföljning inom området, såväl kopplat till styrdokument som övrig verksamhetsuppföljning.



5. Fattar nämnden tydliga och aktiva beslut utifrån uppföljning avseende framtidens äldreomsorg samt övriga aktuella utvärderingar?

Ja

Genom upprättandet av utvecklingsplanen och översynen av boenden inom äldreomsorgen har nämnden fattat tydliga och aktiva beslut.



2021-10-22

Lena Salomon

Christer Marklund

Uppdragsledare

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 2021-05-21. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Datum:
2021-10-22

Diarienummer:
KRN-2021-00027

KOMMUNREVISIONEN

Föryttrande:

Kommunstyrelsen
Utbildningsnämnden
Äldrenämnden
Omsorgsnämnden
Styrelsen för Uppsalahem AB
Styrelsen för Skolfastigheter AB

För kännedom:
Kommunfullmäktige
Uppsala kommun Arenor och Fastigheter AB

Granskning av lokalförsörjningsprocessen

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska lokalförsörjningsprocessen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Granskningen visar att kommunens lokalförsörjningsprocess består av en rad olika processer som involverar kommunstyrelsen, lokalnyttjande verksamheter, de kommunala bolagen samt externa aktörer. Kommunen tillämpar en centraliserad lokalförsörjningsprocess där huvudansvaret för lokalförsörjning och lokalplanering ligger på fastighetsstaben inom kommunledningskontoret under kommunstyrelsen. Verksamheternas lokalförsörjningsplaner tas fram genom ett samarbete mellan kommunledningskontorets fastighetsstab och i dialog med berörda verksamhetsnämnder samt kommunala bolag.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen delvis har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa tillgången till de för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokalerna.

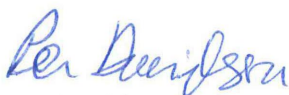
Bedömningen grundar sig på att kommunstyrelsen bedriver ett utvecklingsarbete gällande lokalförsörjningen, men ytterligare behöver formalisera arbetet genom att ta fram och tydliggöra processbeskrivningar, rutiner och mallar när det gäller området.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen följande:

- För att stärka den centrala överblicken, uppföljningen och kontrollen bör verksamhetsnämndernas lokalförsörjningsplaner sammanställas i en kommunövergripande lokalförsörjningsplan.
- Öka tydligheten i hur de demografiska behoven ska skrivas fram av lokalnyttjande verksamhetsnämnder, för att på så sätt få en mer rättvis bild av de framtida investeringsbehoven på kortare och längre sikt inklusive tänkbara scenarier. Säkerställ också att det finns rutiner för uppdatering av behovsplaner.
- För att få till stånd bättre kostnadsuppskattningar bör kommunens förstudier till lokalinvesteringar omfatta möjliga lösningsalternativ som prissätts och avslutas med att ett preliminärt hyresavtal tecknas med verksamheten.
- För att lyckas med synkroniseringen av lokal- och stadsutvecklingsplaneringen bör kommunstyrelsen använda sig av ett öppet arbetssätt där fastighetsstaben och samhällsbyggnadsförvaltningen har större insyn i varandras planeringsarbete och tidplaner.
- Säkerställ att fastighetsstaben arbetar aktivt för att uppdatera lokalförsörjningsplaneringen vid förändrade tidplaner inom stadsutvecklingen.
- Se över möjligheten att göra regelbundna känslighetsanalyser i större projekt, dvs. analysera hur enskilda nämnders driftsresultat förändras utifrån förändrade omvärldsfaktorer. Mot bakgrund av att kommunen står inför stora investeringar inom förskolan och skolan kan sådana analyser vara av relevans eftersom makroekonomiska faktorer kan tänkas förändra den generella skolpengen. En sådan känslighetsanalys skulle exempelvis kunna behandlas i de lokalnyttjande nämndernas lokalförsörjningsplaner/eller i en kommande kommungemensam lokalförsörjningsplan.
- Överväg att utveckla standardkoncept för olika typer av verksamhetslokaler, i syfte att säkerställa att de mest funktionella och rationella lokalerna kommer till stånd.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation senast 2022-01-31 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen



Per Davidsson
Ordförande

Granskning av Lokalförsörjningsprocessen

Uppsala kommun

Oktober 2021

Said Ashrafi, projektledare

Caroline Tham Johansson, projektmedarbetare

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av lokalförsörjningsprocessen. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa tillgången till de för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokalerna.

Kommunens lokalförsörjningsprocess består av en rad olika processer som involverar kommunstyrelsen, lokalnyttjande verksamheter, kommunala bolagen samt externa aktörer. Kommunen tillämpar en centraliserad lokalförsörjningsprocess där huvudansvaret för lokalförsörjning och lokalplanering ligger på fastighetsstaben inom kommunledningskontoret under kommunstyrelsen. Verksamheternas lokalförsörjningsplaner tas fram genom ett samarbete mellan kommunledningskontorets fastighetsstab och i dialog med berörda verksamhetsnämnder samt kommunala bolag. Därefter sammanställer fastighetsstaben, tillsammans med berörd verksamhet, underlag för beslut av respektive nämnds lokalförsörjningsplan. Efter beslut i respektive verksamhetsnämnd och slutligen i kommunstyrelsen går lokalförsörjningsplanerna till fastighetsstaben för verkställighet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **delvis** har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa tillgången till de för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokalerna. Granskningen har visat att kommunstyrelsen bedriver ett utvecklingsarbete gällande lokalförsörjningen men ytterligare behöver formalisera arbetet genom att ta fram och tydliggöra processbeskrivningar, rutiner och mallar när det gäller området. Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning	
Finns det uttalade mål/styrprinciper för kommunens lokalförsörjning? (Exempelvis rörande hållbart och långsiktigt tänkande, funktionalitet eller gestaltning)	Delvis	
Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegationsordning för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?	Delvis	
Behandlar lokalförsörjningsplanen hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds driftskostnadsutveckling både på kort och lång sikt?	Delvis	
Sker lokalförsörjning i samverkan med den utveckling av fastighetsbeståndet som krävs för att möta verksamheternas behov.	Ja	
Säkerställer lokalförsörjningsprocessen det för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och	Delvis	

funktionella lokaler?

Är ansvariga politiker delaktiga i beslutsprocessen utifrån verksamheternas behov, krav och kostnadskontroll av investeringsprojekt.

Delvis



Finns det upparbetade arbetssätt för att säkerhetsställa och kontrollera att lokalförsörjningsplanen efterlevs?

Ja



Rekommendationer

Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- För att stärka den centrala överblicken, uppföljningen och kontrollen bör verksamhetsnämndernas lokalförsörjningsplaner sammanställas i en kommunövergripande lokalförsörjningsplan.
- Öka tydligheten i hur de demografiska behoven ska skrivas fram av lokalnyttjande verksamhetsnämnder, för att på så sätt få en mer rättvis bild av de framtida investeringsbehoven på kortare och längre sikt inklusive tänkbara scenarier. Säkerställ också att det finns rutiner för uppdatering av behovsplaner.
- För att få till stånd bättre kostnadsuppskattningar bör kommunens förstudier till lokalinvesteringar omfatta möjliga lösningsalternativ som prissätts och avslutas med att ett preliminärt hyresavtal tecknas med verksamheten.
- För att lyckas med synkroniseringen av lokal- och stadsutvecklingsplaneringen bör kommunstyrelsen använda sig av ett lätttröligt och anpassningsbart arbetssätt där fastighetsstaben och samhällsbyggnadsförvaltningen har större insyn i varandras planeringsarbete och tidplaner.
- Säkerställ att fastighetsstaben arbetar aktivt för att uppdatera lokalförsörjningsplaneringen vid förändrade tidplaner inom stadsutvecklingen.
- Se över möjligheten att göra regelbundna känslighetsanalyser i större projekt, dvs. analysera hur enskilda nämnders driftsresultat förändras utifrån förändrade omvärldsfaktorer. Mot bakgrund av att kommunen står inför stora investeringar inom förskolan och skolan kan sådana analyser vara av relevans eftersom makroekonomiska faktorer kan tänkas förändra den generella skolpengen. En sådan känslighetsanalys skulle exempelvis kunna behandlas i de lokalnyttjande nämndernas lokalförsörjningsplaner/eller i en kommande kommungemensam lokalförsörjningsplan.
- Överväg att utveckla standardkoncept för olika typer av verksamhetslokaler, i syfte att säkerställa att de mest funktionella och rationella lokalerna kommer till stånd.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	5
Bakgrund	5
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	6
Avgränsning	6
Metod	6
Granskningsresultat	7
Mål och principer för lokalförsörjning	7
lakttagelser	7
Bedömning	9
Ansvarsfördelning	10
lakttagelser	10
Organisation	11
Bedömning	14
Lokalprojektens påverkan på driftkostnadsutveckling	14
lakttagelser	14
Bedömning	16
Samverkan med utveckling av fastighetsbeståndet	17
lakttagelser	17
Bedömning	18
Säkerställandet av mest ekonomiskt fördelaktiga lokaler	19
lakttagelser	19
Bedömning	20

Politikens delaktighet	21
lakttagelser	21
Bedömning	23
Upparbetat arbetssätt	23
lakttagelser	23
Bedömning	24
Samlad bedömning	25

Inledning

Bakgrund

Den demografiska utvecklingen medför att många kommuner behöver se över sina lokalbehov när det gäller verksamhetslokaler. Det kan behövas fler (eller färre) förskolor, skolor, äldreboenden, idrottsanläggningar med mera. För att denna process ska vara väl fungerande krävs det att det finns en tydlig styrning och en tydlig fördelning av ansvar och roller.

Det behövs en fungerande kommunikation och ansvarsfördelning mellan de olika verksamheterna (skola, socialtjänst med mera), fastighetsansvariga och planprocess ansvariga. Om detta brister riskerar kommunen att tvingas till dyra tillfälliga lösningar för att klara verksamhetens lokalbehov alternativt att behöva betala för övertaliga lokaler som inte behövs i verksamheten.

I Uppsala är situationen med brist på lokaler för bl a LSS-boenden känd, men i takt med befolkningstillväxten kommer det finnas stora behov av verksamhetslokaler för de flesta verksamheter. Kommunens revisorer har efter en riskbedömning beslutat att genomföra en granskning avseende kommunens lokalförsörjningsprocess.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa tillgången till de för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokalerna.

Revisionsfrågor:

- Finns det uttalade mål/styrprinciper för kommunens lokalförsörjning? (Exempelvis rörande hållbart och långsiktigt tänkande, funktionalitet eller gestaltning)
- Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegationsordning för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?
- Behandlar lokalförsörjningsplanen hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds driftskostnadsutveckling både på kort och lång sikt?
- Sker lokalförsörjning i samverkan med den utveckling av fastighetsbeståndet som krävs för att möta verksamheternas behov.
- Säkerställer lokalförsörjningsprocessen de mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokaler för kommunkoncernen?
- Är ansvariga politiker delaktiga i beslutsprocessen utifrån verksamheternas behov, krav och kostnadskontroll av investeringsprojekt.
- Finns det upparbetade arbetssätt för att säkerhetsställa och kontrollera att lokalförsörjningsplanen efterlevs?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Vår bedömning av revisionsfrågorna har tagit utgångspunkt i vad som sägs i:

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

Avgränsning

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen, utifrån att styrelsen ska leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten, såsom lokalförsörjning.

Granskningen omfattar lokalförsörjningen till de verksamheter som utbildningsnämnden, äldrenämnden och omsorgsnämnden ansvarar för, vilket även innebär att Uppsalahem AB och Skolfastigheter AB berörs såsom ägare/förvaltare av verksamhetslokaler.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, insamling av beslutsunderlag samt genom 12 stycken gruppintervjuer med totalt 37 respondenter. Följande funktioner har intervjuats:

- Kommunstyrelsens ordförande, vice ordförande och tredje ordförande.
- Samtliga enhetschefer från fastighetsstaben, kommunledningskontoret.
- Ordförande för utbildningsnämnden, omsorgsnämnden och äldrenämnden.
- Representanter från kommunledningskontoret med följande funktioner; Stabschef, enhetschef avtal, enhetschef förvaltning och intendentur och ekonomistrateg
- Representanter från arbetsgrupperna för Bostads- och lokalförsörjningsplan för personer med funktionsnedsättning, Lokalförsörjningsplan för pedagogiska lokaler och Bostads- och lokalförsörjningsplan för vård och omsorg av äldre.
- Direktör för utbildningsförvaltningen.
- Direktör för vård- och omsorgsförvaltningen.
- Representanter från Skolfastigheter.
- Representanter från Uppsalahem AB.
- Enhetschef plan, stadsbyggnadsförvaltningen.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Mål och principer för lokalförsörjning

*Revisionsfråga 1: Finns det uttalade mål/styrprinciper för kommunens lokalförsörjning?
(Exempelvis rörande hållbart och långsiktigt tänkande, funktionalitet eller gestaltning)*

Iakttagelser

Mål och principer för kommunens lokalförsörjning

Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar att säkerställa att långsiktigt hållbara lokalförsörjningsplaner ska finnas för all kommunal verksamhet för behovet på både kort och lång sikt.

I kommunstyrelsens verksamhetsplan och budget 2021 – 2023 återfinns bl.a. följande inriktningsmål från kommunfullmäktige:

- Inriktningsmål 1 "Uppsala kommun ska ha en jämställd och hållbar ekonomi".
- Inriktningsmål 6 "Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning, nå sin gymnasieexamen och utmanas i sitt lärande".
- Inriktningsmål 7: Uppsala ska vara en äldrevänlig kommun och invånare med funktionsnedsättning ska uppleva trygghet, frihet och tillgänglighet.

Kommunstyrelsen bidrar till dessa inriktningsmål bland annat inom dessa områden:

I budgeten anges att Kommunstyrelsen bidrar till inriktningsmål 1 bland annat inom lokalförsörjning. Kommunstyrelsen styr och samordnar den kommunala verksamheten. Nämnden leder arbetet med att ta fram styrdokument. Hållbarhetsdimensionerna i Agenda 2030 integreras i styrningen.

Kommunstyrelsen arbetar med kommunkoncernens långsiktiga prognoser och investeringsplaner. Det ger förutsättningar för att hantera framtida finansiella utmaningar och säkra budget i balans. Analys av ekonomin över tid och i relation till andra är centralt för rätt användning av kommunkoncernens resurser. Inför beslut om åtgärder och investeringar görs samhällsekonomiska analyser som belyser hållbarhetsperspektiven.

Vidare anges i budgeten att Kommunstyrelsen säkerställer att varor, tjänster och entreprenader upphandlas i enlighet med gällande lagstiftning och på ett för kommunen ekonomiskt fördelaktigt sätt. Kommunstyrelsen ansvarar för de kommunala verksamheternas fastighetsrelaterade frågor. Kommunstyrelsen tillhandahåller lokaler som är ändamålsenliga, hållbara och kostnadseffektiva. Genom att utveckla den ekonomiska uppföljningen av kommunens fastigheter skapas ökad kostnadskontroll på förvaltningsnivå.

Kommunstyrelsen säkerställer en ekonomiskt hållbar samhällsbyggnad genom strategiska markförvärv. Genom att utveckla kommunens markägande skapas värden för Uppsalas medborgare och näringsliv.

Kommunstyrelsemål: N1.2 Stärka styrningen av större projekt inom kommunkoncernen, såväl investeringsprojekt som andra större projekt. Under detta mål står följande:

“För att möta tillväxten och framtida utmaningar krävs att kommunkoncernen har god förmåga att genomföra komplexa utvecklingsprojekt. För att säkerställa största möjliga nytta för investerade medel behöver koncernens styrning av investeringsprojekt och andra större projekt stärkas. Utvecklingsprojekten ska i högre grad genomföras i enlighet med koncerngemensamma arbetssätt, stöd och modeller. De gemensamma arbetssätten ska säkerställa att ekonomiska ramar hålls, att kvalitetsmål nås och att driftskostnader och funktion möter förutsättningar och behov.”

Enligt kommunstyrelsens verksamhetsplan och budget 2021 – 2023 bidrar kommunstyrelsen till inriktningsmål 6 bland annat inom området lokalförsörjning av pedagogiska lokaler.

Kommunstyrelsen tillgodoser det behov av pedagogiska lokaler som utbildningsnämnden definierat. Ytbehovet för kommande etablering av pedagogiska lokaler förs fram i tidiga planeringsskeden för att säkerställa en god framförhållning. I nämndens ansvar ingår att utföra städning av pedagogiska lokaler. Det ska genomföras på ett sätt som ger barn och elever en ren, hygienisk och god miljö att vistas i. Kommunstyrelsen bidrar till inriktningsmål 7 bland annat inom området Anpassad bostads- och lokalförsörjning.

Enligt kommunstyrelsens verksamhetsplan och budget 2021 – 2023 tillgodoser kommunstyrelsen det behov som berörda nämnder definierat av ändamålsenliga lokaler och bostadsbedömda boenden. Kommunstyrelsen säkerställer också att tillgänglighetsperspektivet tas om hand vid beslut om nyproduktion eller större fastighetsrenoveringar. Nämnden bevakar etableringen av seniorbostäder i tidiga planeringsskeden och deltar i arbetet med att etablera fler seniorrestauranger.

Tabell: Indikatorer för lokalförsörjning

Indikatorer lokalförsörjning	Nuvärde	Målsättning	Trend
Vakansgrader, andel outhyrda bostäder, %	1,59	Minska	~
Vakansgrader, andel outhyrda lokaler, %	0,76	Minska	~
Bashyra per kvadratmeter för grundskola, kr	1362	Minska	~
Bashyra per kvadratmeter för förskola, kr	1747	Minska	~

Källa: Verksamhetsplan och budget år 2021-2023

I intervjuer framkommer att kommunen har ett antal hållbarhetsmål som lokalförsörjningen behöver beakta i sina behovsbedömningarna och att dessa mål kan vara kostnadsdrivande. I intervjuer framkommer att det vid beställningar av lokaler, saknas fastställda rutiner eller principer för vilka krav som ska ställas för att uppnå andra parallella mål som till exempel för att uppnå miljö- och klimatmål. Ett exempel som gavs vid intervju är att vid renoveringen av stadshuset valdes en standard som kallas BREEAM. Uppsalahem använder sig av svanenmärkning och Skolfastigheter arbetar med hållbarhet genom att certifierar som Miljöbyggnad silver för att uppnå kommunens hållbarhetsmål.

Bedömning

Revisionsfråga: *Finns det uttalade mål/styrprinciper för kommunens lokalförsörjning? (Exempelvis rörande hållbart och långsiktigt tänkande, funktionalitet eller gestaltning)*

Bedömning: *Delvis*

Vår bedömning är att det finns upprättade mål, indikatorer och styrprinciper med bäring på lokalförsörjning. Kommunstyrelsen har upprättat interna mål för med bäring på lokalförsörjning med tillhörande måtvärden. Kommunstyrelsens mål för verksamheten är tydliga avseende innehåll samt förväntad aktivitetsnivå genom indikatorer.

Det är positivt att kommunstyrelsen, för att möta tillväxten och framtida utmaningar, i verksamhetsplanen och budget 2021 – 2023 har förtydligat vad som krävs att kommunkoncernen har god förmåga att genomföra komplexa utvecklingsprojekt. *“För att säkerställa största möjliga nytta för investerade medel behöver koncernens styrning av investeringsprojekt och andra större projekt stärkas. Utvecklingsprojekten ska i högre grad genomföras i enlighet med koncerngemensamma arbetssätt, stöd och modeller. De gemensamma arbetssätten ska säkerställa att ekonomiska ramar hålls, att kvalitetsmål nås och att driftskostnader och funktion möter förutsättningar och behov.”*

Granskningen visar att kommunen även har ett antal hållbarhetsmål som lokalförsörjningen behöver beakta i sina behovsbedömningarna och att dessa mål kan vara kostnadsdrivande. Vid granskningen har det framkommit att det vid beställningar av lokaler, saknas fastställda rutiner eller principer för vilka krav som ska ställas för att uppnå andra parallella mål som till exempel för att uppnå miljö- och klimatmål.

Processen för hållbarhetsstyrningen bör således även inkludera de delar som avser lokalplanering. Styr signaler i harmoni är avgörande för den politiska genomslagskraften. Med genomarbetade styr signaler skapar ägaren förutsättningar för bolagen som i samarbete med berörda nämnder/förvaltningar bidrar till att de politiska målen förverkligas.

Vi bedömer att *kommunstyrelsens styrprinciper* behöver bli mer vägledande och genomsyra kommunens lokalförsörjningsprocess.

Ansvarsfördelning

Revisionsfråga 2: Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegationsordning för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?

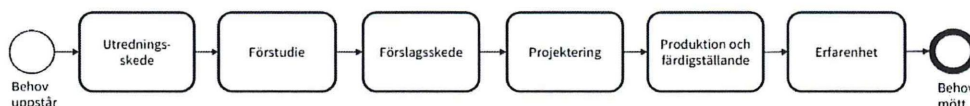
Iakttagelser

Inom ramen för granskningen finns ett antal styrande dokument med bäring på revisionsfrågan:

- *Lokalförsörjning i tidiga planeringsskeden - samarbete mellan stab fastighet och bolag.* En överblicksbild av hur lokalförsörjningsprocessen går till mellan stab fastighet och bolag. Dokumentet är inte beslutad av kommunstyrelsen.
- *Bostads- och lokalanskaffningsprocess 210121* beslutad av stab fastighet, kommunledningskontoret. I detta dokument återfinns en utförlig presentation hur bostads- och lokalanskaffningsprocessen ser ut vid nybyggnation.
- *Uppstart bostads- och lokalförsörjningsplaner planerna och kopplingen till mål och budget* beslutad av kommunledningskontoret 2021 anger den övergripande beredning styrning av hur lokalförsörjning går till Uppsala kommun innan lokalförsörjningsplanen är färdigställd.
- *Förslag nytt årshjul bostads- och lokalförsörjningsplaner* beslutad av stab fastighet 2021-05-28
- *Justerad ansvarsfördelning för lokalförsörjning av utbildningslokaler samt ramavtal med Uppsala Kommun Skolfastigheter AB. 2016-03-23 KSN-2016-0531.* Styrdokumentet är en utvecklad projektmodell för större ny- och ombyggnadsprojekt.
- *Justerad ansvarsfördelning för lokalförsörjning av utbildningslokaler samt ramavtal med Uppsala Kommun Skolfastigheter AB. 2016-03-23 KSN-2016-0531.* Styrdokumentet är en utvecklad projektmodell för större ny- och ombyggnadsprojekt.

Figur: Kommunens lokalförsörjningsprocess

Bostads- och lokalanskaffningsprocessen vid nybyggnation



¹

¹ Bostads- och lokalanskaffningsprocessen, Stab fastighet, kommunledningskontoret, 2021-01-21

I dokumentet Bostads- och lokalanskaffningsprocessen vid nybyggnation återfinns en utförlig presentation hur bostads- och lokalanskaffningsprocessen ser ut vid nybyggnation. Det börjar med att ett behov uppstår, sedan sker ett utredningsskede, förstudie, förslagsskede, projektering, produktion och färdigställande, erfarenhet som sedan landar i att behovet är mött.

Här nedan redogörs för ansvarig processägare och processens aktörer.

Organisation

Ansvarsfördelning enligt reglemente

Kommunstyrelsen ska leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten, såsom lokalförsörjning och mark- och exploatering. Vidare ansvarar kommunstyrelsen för inhyrning och upplåtelse av lokaler till kommunala verksamheter.

I *Delegationsordning för kommunstyrelsen*, (reviderad av kommunstyrelsen 2018-09-19 § 149 (KSN-2018-2418)) finns det en tydlig förteckning över vilka som har delegation att bl a upphandla varor och tjänster inom ärendegruppen fastighet samt in- och uthyrning av lokal/anläggning/särskilda boenden med hyresvärd samt från vilken summa och avtalstid och uppsägning av hyresavtal gäller. Delegationsordningen upplevs vara tydlig av de intervjuade.

Förvaltningsorganisation

Som i ett led i att effektivisera Uppsala kommuns fastighetsförvaltning bolagiserades den stora merparten av kommunens fastigheter 2013. Tre nya fastighetsbolag bildades: Uppsala Kommun Skolfastigheter AB (Skolfastigheter), Uppsala Kommun Sport- och Rekreationsfastigheter AB (Sportfastigheter) samt Uppsala Kommun Förvaltningsfastigheter AB (FFAB). Sedan tidigare har kommunen, vid sidan av eget ägande, ägt fastigheter genom Uppsalahem AB, Uppsala AB Uppsala Kommuns Industrihus (Ihus), Uppsala Kommuns Fastighetsaktiebolag (UKFAB) samt Fyrishov AB.

För att kunna möta framtida behov i ett växande Uppsala har det bildats ett nytt arena- och fastighetsbolag. Bolagets namn är Uppsala kommun arenor och fastigheter AB (556457-1452) och verksamheten startade 1 september, 2021. Bolaget ska vara en sammanhållen, proaktiv och professionell part i kontakter med Uppsalas föreningsliv (såväl bredd som spets och elit), näringsliv och besöksnäring i alla frågor som handlar om nyttjande av arenor och fastigheter. Det nya bolaget är en sammanslagning av Sport- och rekreationsfastigheter, FFAB och Fyrishov samt kommunstyrelsens och idrott- och fritidsnämndens driftsfunktioner.

Skolfastigheters ansvar för lokalförsörjningen regleras genom ramavtal mellan bolaget och kommunstyrelsen. Ramavtal mellan Uppsalahem och kommunstyrelsen är under framtagande.

Förutom reglemente och delegationsordning finns dokumenterade arbetsbeskrivningar och handläggningsordning för vilka funktioner och roller som ska vara involverade i lokalförsörjningsprocessen.

Ansvarsfördelningen mellan fastighetsstab, förvaltningar och bolag

Kommunen tillämpar en centraliserad lokalförsörjningsprocess där huvudansvaret för lokalförsörjning och lokalplanering ligger på fastighetsstaben inom kommunledningskontoret. Förvaltningarna ansvarar för det strategiska arbetet kopplat till sina ansvarsområden, vilket innebär att dessa tar fram verksamhetsbehov utifrån vilka förändringar som kommer att påverka verksamheterna. I detta arbete ansvarar verksamheterna själva för att ta fram relevanta underlag som definierar behovet utifrån aktuella/prognostiserade målgruppsförändringar/demografi, organisation, myndighetskrav med mera.

Definierade verksamhetsbehov tas sedan upp i kommunens ämnesinriktade arbetsgrupper² för lokalberedningsfrågor. I arbetsgrupperna finns representanter från respektive förvaltning samt representanter från fastighetsstaben. I arbetsgruppen för utbildning saknas representant från utbildningsförvaltningen för närvarande. Det ingår i en arbetsgrupps ansvar att bedöma samordningseffekter och/eller om identifierat behov ska gå vidare i processen. Om så är fallet, stäms identifierade lokalbehov av mot övergripande stadsplanering inom kommunen genom fastighetsstaben.

Verksamheternas lokalförsörjningsplaner tas fram genom ett samarbete mellan kommunledningskontorets fastighetsstab och i dialog med berörda verksamhetsnämnder samt kommunala bolag. Därefter sammanställer fastighetsstaben, tillsammans med berörd verksamhet, underlag för beslut av respektive nämnds lokalförsörjningsplan. Efter beslut i respektive verksamhetsnämnd och slutligen i kommunstyrelsen går lokalförsörjningsplanerna till fastighetsstaben för verkställighet.

Det sker även en koordinering med stadsbyggnadsförvaltningen i framtagandet av lokalförsörjningsplanerna. Enligt intervju med fastighetsstaben pågår ett förbättringsarbete men lokalförsörjningsplanerna har de senaste åren redovisats inför beslut till *styrgrupp för bostads- och lokalförsörjning projekt* och *styrgrupp för bostads- och lokalförsörjning beredningsgrupp för idé- och projektportfölj*. Här har fastighetsstaben inlett ett mer omfattande samarbete där fastighetsstaben stämmer av samtliga pågående bostadsplaner med bostads- och lokalförsörjningsarbetet.

Enligt uppgift sammanställs och analyseras inte de lokalförsörjningsplaner som produceras inom ramen för budgetarbetet på central nivå. I det fall en utredning av fastighetsstaben visar att behovet är prioriterat, byggnationen är genomförbar och de ekonomiska förutsättningarna finns, läggs en beställning till de kommunala fastighetsbolagen eller tillgodoses behovet genom extern upphandling.

Ansvarsfördelningen i utredningsskedet kan bli något otydlig eftersom många både från

² Det finns tre arbetsgrupper : arbetsgruppen för *utbildning*, arbetsgruppen för *äldreomsorg*, arbetsgruppen för *omsorg*

verksamheten, fastighetstab och bolag och även externa konsulter blir involverade, men fastighetsstaben genomför ett arbete med att förtydliga gränssnittet mellan olika roller.

Uppsala har ett fåtal fastigheter som är ägda av kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen är ägarombud för dessa fastigheter. Ansvarsfördelningen mellan kommunen och bolagen upplevs vara tydlig och dialogen fungerar väl. Det har utarbetats en ny rutin för beställningar av lokalinvesteringar för att förtydliga detaljeringsgrad och förväntad leverans från berörda parter.

Det är fastighetstaben som är beställarombud och som leder arbetet. Från varje förvaltning finns det en beställare som är involverad i genomförandeskedet av beslutat projekt. Enligt intervju ser förvaltningarnas delaktighet i projekten olika ut och fastighetsstaben styr inte förvaltningarnas interna processer. Enligt intervju med representanter från förvaltningarna har det gjorts stora satsningar med framtagande av detaljerade planer inom området av anskaffning av lokaler som har landat i tydliga förvaltningsinterna processer kring detta. Fastighetsstaben har varit delaktig även i den här processen.

Styrningen i budgeten vad gäller roller och ansvar är på en övergripande nivå och uppfattas av parterna som tydlig. Vid intervjuer framkommer det att ansvarsfördelningen mellan kommunen och bolagen upplevs relativt tydlig. Ansvariga politiker i verksamhetsnämnderna anser att ansvarsfördelning är tydlig, eftersom nämndernas tilldelade ansvar utgår från verksamheternas kunskap om den egna verksamhetens förutsättningar och behov. Alla respondenter är eniga om vikten av en dokumenterad beskrivning av lokalförsörjningsprocessen, något som uppfattas ha blivit bättre de senaste åren.

En enkel och dokumenterad processbeskrivning anses ha effektiviserat den interna kommunikationen mellan berörda funktioner och politiken samt medfört att kommunen kan arbeta mer effektivt med sin lokalförsörjning både vad gäller styrning men även vad gäller att uppnå högre grad av samverkan och konsensus mellan olika enheter och nämnd/förvaltningar. Av styrdokument (*Bostads- och lokalanskaffningsprocess 210121 se bilaga 1*) framgår exempelvis tydligt vilka ingående steg som processen har, ansvarsfördelning, befogenheter och beslutsgång samt förväntat utfall för respektive steg.

I intervjuerna framkommer att kommunen är beroende av de fristående aktörerna på marknaden. Det upplevs ha varit otydligt vem det är som fattar besluten att äga eller hyra och var i processen detta ska klargöras. De utbyggnadsplaner och samhällsplanering som finns stämmer inte alltid överens med den totala befolkningsprognosen, dvs utbyggnadsplaner kan inte realiseras fullt ut i takt med befolkningsutvecklingen.

Bedömning

Revisionsfråga: Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegationsordning för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?

Bedömning: Delvis

Vi bedömer att det finns en sammanhållen lokalförsörjningsprocess mellan kommunstyrelsen och gränssnittet mellan verksamheter, fastighetsstab och bolag är reglerade på ett tydligt i gällande styrdokument. Ansvarsfördelningen i utredningsskedet kan bli något otydlig eftersom många både från verksamheten, fastighetstab och bolag och även externa konsulter blir involverade, men fastighetsstaben genomför ett arbete med att förtydliga gränssnittet mellan olika roller.

Vi bedömer att det delvis finns en tydlig ansvarsfördelning avseende anskaffning av lokaler. I intervjuerna framkommer att kommunen är beroende av de fristående aktörerna på marknaden. Det upplevs ha varit otydligt vem det är som fattar besluten att äga eller hyra och var i processen detta ska klargöras. De utbyggnadsplaner och samhällsplanering som finns stämmer inte alltid överens med den totala befolkningsprognosen, dvs utbyggnadsplaner kan inte realiseras fullt ut i takt med befolkningsutvecklingen.

Lokalprojektens påverkan på driftkostnadsutveckling

Revisionsfråga 3: Behandlar lokalförsörjningsplanen hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds driftkostnadsutveckling både på kort och lång sikt?

lakttagelser

Granskningen visar att någon kommunövergripande lokalförsörjningsplan inte föreligger. Inom ramen för granskningen finns ett antal styrande dokument med bäring på revisionsfrågan kopplat till nämndsnivå:

- *Lokalförsörjningsplan för pedagogiska lokaler 2021-2025 med utblick till 2030* beslutad av utbildningsnämnden 2020-11-18 och godkänd av kommunstyrelsen 2020-12-16. Planen tas fram genom ett samarbete mellan utbildningsförvaltningen, kommunledningskontoret samt berörda kommunala bolag.
- *Bostads- och lokalförsörjningsplan för vård och omsorg av äldre 2021-2025 med utblick till 2030* beslutad av äldrenämnden 2020-11-19 och godkänd av kommunstyrelsen 2020-12-16. Planen tas fram genom ett samarbete mellan äldreförvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen, kommunledningskontoret samt berörda kommunala bolag.
- *Bostads- och lokalförsörjningsplan för personer med funktionsnedsättning 2021-2025 med utblick till 2030* beslutad av omsorgsnämnden 2020-11-24 och godkänd av kommunstyrelsen 2020-12-16. Planen tas fram genom ett samarbete mellan vård- och omsorgsförvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen, kommunledningskontoret samt berörda kommunala bolag.

Vi har granskat lokalförsörjningsplanerna för utbildningsnämnden, äldre- och omsorgsnämnden. Planperioden omfattas av åren 2021 – 2025. Förslagen till åtgärder är kopplade till mål- och budgetprocessen. Förslag på åtgärder anges även för åren 2026–2030 men är inte lika specificerade i tid.

Lokalförsörjningsplanerna utgår från befolkningsprognoser som grund för analys och bedömning av behov. Befolkningsprognosen görs både för hela kommunen samt delområden. Som nämndes ovan omfattas planperioden av åren 2021 – 2025 och förslag på åtgärder anges även för åren 2026–2030 men är inte lika specificerade i tid, men kommunens områdesbefolkningsprognos är 5 år vilket enligt intervju inte låter förvaltningen visa områdesanalyser mer än 5 år framåt. De incitament som bör finnas för att planera mer långsiktigt ser olika ut för olika parter i lokalförsörjningsprocessen.

För att uppskatta behovet av förskola och grundskola används schabloner, dock har det varierat ganska mycket kring barn och ungdomar. En svårighet uppges vara att det arbetas mycket analogt och det är resurskrävande.

Nedan görs en kort redogörelse för storleken på upptagna lokalinvesteringar samt förväntade driftkostnader.

I lokalförsörjningsplanerna kallas lokalprojekt för åtgärd och återfinns i lokalförsörjningsplanerna under rubriker som *nya åtgärder, tidigare beslutade åtgärder, utredningar och uppföljning av tidigare beslutade åtgärder och utredningar som inte leder till lokalåtgärd*. Varje åtgärd återger vilken enhet det handlar om, en beskrivning om enheten samt vilket år åtgärden ska vara färdigställd.

Utbildningsnämndens lokalförsörjningsplan för pedagogiska lokaler redovisar 42 större åtgärder under de närmaste fem åren samt 5 mindre åtgärder i befintliga lokaler.

Åtgärderna i denna plan för perioden fram till 2030 innebär:

- 6 403 miljoner kronor i investeringar i fastigheter
- 624 miljoner kronor i verksamhetsbunden investering
- 410 miljoner kronor i tillkommande hyreskostnader

Till detta tillkommer kostnaderna för drift av verksamheten.

Under rubriken åtgärder återfinns vilka åtgärder som är inkluderade i Mål- och budget 2021, både nya åtgärder och tidigare beslutade åtgärder. En tabell finns med vad det är för typ av enhet, beskrivningen av enheten samt vilket år åtgärden ska vara färdigställd.

Omsorgsnämndens bostads- och lokalförsörjningsplan redovisar 18 åtgärder. Eftersom kommunkoncernen är fastighetsägare och måste förse verksamhetens behov med tex. möbler finns det beräkningar av dessa kostnader i lokalförsörjningsplanen, antingen utifrån verklig genomförandeplanering eller övergripande schabloner.

Nya och tidigare beslutade åtgärderna i denna plan innebär under 2021-2030:

- 40,5 miljoner kr i investeringar i fastigheter för kommunkoncernen

- 5,9 miljoner kr i investeringar för omsorgsnämnden
- 9,3 miljoner kr i ökade hyreskostnader för omsorgsnämnden

Till detta tillkommer kostnaderna för drift av verksamheten. De ekonomiska förutsättningarna har löpande stämts av mot mål och budget.

Äldrenämndens bostads- och lokalförsörjningsplan redovisar fyra åtgärder under de närmsta fem åren. Coronapandemin har haft en betydande effekt på beläggningen av platser och det är i dagsläget svårt att se vilka långsiktiga effekter detta kommer få på behovsprognosen. Prognosen visar ett överskott i vård- och omsorgsboende till och med år 2027. Under den närmaste 5-årsperioden är det framförallt i staden som den stora befolkningsökningen och utbyggnaden av platser förväntas ske. Behovet i lokalförsörjningsplanen är uppskattat utifrån kommunens officiella befolkningsprognos.

Nya och tidigare åtgärder i planen innebär under 2021-2030:

- 170 miljoner kr i investeringar i fastigheter för kommunkoncernen
- 11 miljoner kr i investeringar i inventarier för äldrenämnden
- 10 miljoner kr i ökade hyreskostnader för äldrenämnden

Till detta tillkommer kostnaderna för drift av verksamheten.

De framtagna lokalförsörjningsplanerna i kommunen behandlar hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds driftskostnadsutveckling.

Kostnadsuppskattningar som görs i detta skede bygger på schabloner baserade på tidigare genomförda projekt. I lokalförsörjningsplanerna finns en prognostiserad total hyresökning under planperioden. Det saknas dock uppgift om vilken hyreskostnad (indikativ hyra) de enskilda lokalinvesteringar kommer att generera. Information om den hyreskostnaden bygger på slutkostnadsprognosen för projektet och denna information meddelas i slutskedet av ett genomfört projekt.

Bedömning

Revisionsfråga: *Behandlar lokalförsörjningsplanen hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds driftskostnadsutveckling både på kort och lång sikt?*

Bedömning: Delvis

Granskningen visar att det inte finns någon *kommunövergripande lokalförsörjningsplan*, vilket enligt vår bedömning minskar möjligheten till en helhetssyn över kommunens totala lokalbehov. Kommunens lokalförsörjningsplan utgör inte bara ett viktigt verktyg i planeringsarbetet för en väl fungerande infrastruktur och samhällsservice i såväl befintliga som i framväxande områden, utan ska också ge en övergripande bild av kommunens sammantagna lokalkostnadsutveckling.

Genomgång av upprättade styrdokument visar att dessa innehåller anvisningar avseende styrning och ledning, grundläggande processer och rutiner. Det finns utvecklingsområden, till exempel att samordna de olika lokalförsörjningsplanerna. Vi bedömer vidare att utbildningsnämnden, äldrenämnden och omsorgsnämnden redogör i

respektive lokalförsörjningsplan hur lokalprojekt påverkar verksamheten på ett övergripande sätt både på kort och lång sikt.

Lokalförsörjningsplanerna är underlag till budget- och investeringsberedningen som sedan beslutas i fullmäktige. Lokalförsörjningsprocessens årshjul (beskrivs närmare under revisionsfråga 6) är anpassat till att följa kommunens mål- och budget årshjul.

Lokalförsörjningsplanen ska vara *strategisk och ha ett långsiktigt perspektiv*, då om-, till- och nybyggnation är långa processer. Kommunens lokalförsörjningsplaner uppdateras årligen, vilket är ett bra sätt att säkerställa att åtgärderna ligger rätt i tid för att kunna mobilisera planeringsmässiga förutsättningar samt allokera tillräckliga ekonomiska resurser till lokalinvesteringarna.

De framtagna lokalförsörjningsplanerna för nämnderna behandlar hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds *driftskostnadsutveckling*. Kostnadsuppskattningar som görs i detta skede bygger på schabloner baserade på tidigare genomförda projekt. Det saknas dock uppgift om vilken hyreskostnad (indikativ hyra) de enskilda lokalinvesteringar kommer att generera. Information om den hyreskostnaden bygger på slutkostnadsprognosen för projektet och denna information meddelas i slutskedet av ett genomfört projekt.

Granskningen av lokalförsörjningsplanerna visar att dessa innehåller information om åtgärder avseende såväl nyproduktion som verksamhetsanpassningar, dock inte behovet av underhållsåtgärder gällande befintligt bestånd och behov av avveckling av lokaler. Enligt vår bedömning kan fastighetsstabens uppdrag, att ta fram underlag för att skapa överblick och därmed ett optimalt lokalutnyttjande, utifrån ett helhetsperspektiv bli bättre om lokalförsörjningsplanerna kompletteras med skäliga bedömningar av beståndets underhållsbehov.

Samverkan med utveckling av fastighetsbeståndet

Revisionsfråga 4: Sker lokalförsörjning i samverkan med den utveckling av fastighetsbeståndet som krävs för att möta verksamheternas behov?

lakttagelser

En av de viktigaste förutsättningarna för lokalförsörjningen och utveckling av fastighetsbeståndet är markutvecklingen. Kommunen behöver säkerställa tillgången till mark för den expansion av kommunal service som krävs när kommunen växer.

Översiktsplanen³ utgör ett tydligt styrdokument för markutvecklingen inom kommunen. I intervjuer lyfts den strategiska markutvecklingen som en mycket viktig framgångsfaktor då det gäller Uppsalas framtida utveckling. Diskussioner har förts kring effektiviseringen av markutvecklingen mot bakgrund av den strategiska betydelsen för kommunens behov av verksamhetslokaler. Enligt intervju ska det långsiktiga behovet av

³ Översiktsplan 2016, antagen av fullmäktige dec 2016

lättbearbetbar mark säkerställas i arbete med fördjupade översiktsplaner så att adekvat mark i tillräcklig omfattning kan reserveras i tidiga skeden.

Gällande fastighetsbeståndets utveckling för att möta behovet saknas det i dagsläget en fastighetsstrategi innehållande mål och riktlinjer som syftar till att redogöra för hur kommunen ser på fastighetsbeståndet samt hur kommunen uppnår ett effektivt lokalutnyttjande, men enligt vad som redovisas i genomförda intervjuer håller en sådan på att utvecklas.

Forum för samverkan

För att stärka den centrala överblicken, uppföljningen och kontrollen samt säkerställa att alla aktiviteter stödjer den övergripande kommunkoncernnyttan har det inrättats en styrgrupp för bostads- och lokalförsörjning, i vilken samtliga förvaltningschefer från lokalutnyttjande verksamheter samt fastighetsstaben är representerade. Styrgruppens huvudsakliga arbetsuppgift är att skapa samsyn kring frågor av strategisk karaktär. Styrgruppen träffas en gång per månad och dessa möten dokumenteras.

Enligt intervju sker det nu ett arbete med att kartlägga vilka forum som finns och hur ofta de berörda aktörerna ska träffas. Det har skett en förändring i arbetssätten som har lett till en större förståelse och samstämmighet mellan de olika arbetsgrupperna som inte har varit en självklarhet tidigare.

De ämnesinrikade arbetsgrupperna som nämndes tidigare träffas regelbundet. Arbetsgruppen för omsorg träffas varannan vecka. Just nu pågår ett utökat samarbete med Uppsalahem. Det som försvårar situationen är ibland prioritering mellan projekten. Ett exempel är att reserverad mark som avsåg ett LSS-boende istället användes för byggnationen av en förskola utifrån att det bedömdes finnas ett större behov av detta. Denna prioriteringsfråga hanterades av kommunstyrelsen.

Bedömning

Revisionsfråga: *Sker lokalförsörjning i samverkan med den utveckling av fastighetsbeståndet som krävs för att möta verksamheternas behov?*

Bedömning: *Ja*

Vi bedömer att lokalförsörjning sker i samverkan med den utveckling av fastighetsbeståndet som krävs för att möta verksamheternas behov. Det finns forum för samverkan både på strategisk och operativ nivå och dessa upplevs fungera väl.

Förutom utmaningen i att planera och bygga nya bostäder, behöver kommunstyrelsen även säkerställa att stadsbyggnadsplaneringen samspelar med lokalförsörjningsplaneringen. Att proaktivt planera för att bygga om, bygga till eller bygga nya verksamhetslokaler i bostadsområdena som lever upp till invånarnas önskemål gällande service och attraktion. Skulle förändring i flyttströmmar bli en långsiktig märkbar trend, finns en stor risk att många prognoser och budgetar gällande bostadsbyggnation slår fel, vilket i sin tur påverkar även lokalförsörjningen.

Säkerställandet av mest ekonomiskt fördelaktiga lokaler

Revisionsfråga 5: Säkerställer lokalförsörjningsprocessen de mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokalerna för kommunkoncernen?

lakttagelser

I kommunstyrelsens verksamhetsplan och budget står att "för att möta tillväxten och framtida utmaningar krävs att kommunkoncernen har god förmåga att genomföra komplexa utvecklingsprojekt. För att säkerställa största möjliga nytta för investerade medel behöver koncernens styrning av investeringsprojekt och andra större projekt stärkas. Utvecklingsprojekten ska i högre grad genomföras i enlighet med koncerngemensamma arbetssätt, stöd och modeller. De gemensamma arbetssätten ska säkerställa att ekonomiska ramar hålls, att kvalitetsmål nås och att driftskostnader och funktion möter förutsättningar och behov."

Som nämndes under revisionsfråga 1 framkommer i intervjuer att det vid beställningar av lokaler, saknas fastställda rutiner eller principer för vilka krav som ska ställas för att uppnå andra parallella mål som till exempel miljö- och klimatmål. Ett exempel som gavs vid intervju är att vid renoveringen av stadshuset valdes en standard som kallas BREEAM. Uppsalahem använder sig av svanenmärkning och Skolfastigheter certifierar som Miljöbyggnad silver för att uppnå kommunens hållbarhetsmål. Enligt intervjuer har kommunstyrelsen svårigheter att bedöma om dessa standarder svarar tillräckligt mot kommunens övergripande miljö- och klimatmål.

De framtagna lokalförsörjningsplanerna för respektive nämnd behandlar hur de föreslagna åtgärderna kommer påverka respektive nämnds finansiering de kommande fem åren med utblick till år 2030.

Vi har tagit del av verksamhetsnämndernas funktionsprogram. Dokumenten används som underlag till projektens rumsfunktioner vid kravställning. Funktionsprogrammen säkerställer att projektet utförs efter de krav som behövs för det specifika projektet. Enligt verksamheterna och fastighetsstaben har det blivit dyrare att möta lokalbehovet genom nyproduktion samt dyrare att hyra. För närvarande upplevs trycket på lokalbehovet vara stort och förutsättningarna för byggklar mark för verksamhetslokaler konkurrerar med efterfrågan på tillgänglig mark för bostadsändamål. Ska det byggas ett nytt bostadsområde så behöver fastighetsstaben vänta länge för att få information om bostadsprojektet. Lokalförsörjningen blir då lidande och kommer försent in i processen.

Enligt intervju med *arbetsgruppen för utbildning* lyfts två aspekter som försvårar arbetet med nulägesanalysen. Det ena är att ha ett kortare perspektiv i behovsbedömningen och det andra de stegrande priserna på byggnadsmarknaden, vilket kan göra att projekt skjuts framåt i tiden. Konsekvensen av detta är att det kan bli förseningar i projekt som betyder att moduler måste upp för att det krävs en byggnad och detta leder till ökade kostnader. Utbildningsförvaltningen anser att det bör finnas tydliga incitament för att hålla ner kostnaderna. I den beslutade lokalförsörjningsplanen för utbildningsnämnden

uppges förvaltningen försöka sänka investeringskostnader genom att pröva samlokalisering mellan verksamheterna.

Arbetsgruppen för omsorg uppger att ekonomerna är delaktiga i arbetet för att säkerställa att de ekonomiska aspekterna inkluderas i planerna. Något som saknas är en fullständig sammansättning av kompetenser. Fastighetsstaben uttrycker ett behov av att stärka länken mellan lokalförsörjningen och ekonomin. Det har inte gjorts någon analys av om befintliga kompetenser täcker behovet inom alla områden. Det efterfrågas en funktion med ansvar att ta fram underlag för marknadsanalyser och att utföra dessa för att säkerställa att kommunen får ut så mycket som möjligt för varje hyreskrona.

Vård- och omsorgsförvaltningen uppger att vid färdigställande av lokaler är det vanligt att kalkylen är hög från början och det leder till att lokalerna blir ekonomiskt ofördelaktiga. Omsorgsförvaltningen uttrycker att de behöver bli bättre på att samordna och kommunicera sina planer. I dagsläget har de blivit mycket bättre eftersom det finns en analysenhet som de har tagit hjälp av. Dialogen med externa utförare har också utvidgats. Enligt företrädare för kommunstyrelsen och nämnderna är finansieringen och driftkostnaderna en utmaning men avviker tyvärr ganska ofta från beslutade investeringsramar.

Bedömning

Revisionsfråga: *Säkerställer lokalförsörjningsprocessen de för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokalerna?*

Bedömning: *Delvis*

Vi bedömer att lokalförsörjningsprocessen delvis säkerställer ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokaler för kommunkoncernen. Av intervjuerna framkommer att kommunen befinner sig i en utvecklingsprocess och att *träffsäkerheten i kostnadsbedömningar* och kostnadsstyrningen har blivit mycket bättre under de senaste åren. Det saknas däremot en funktion med ansvar att ta fram underlag och utföra marknadsanalyser för att säkerställa att kommunen får ut så mycket som möjligt för varje hyreskrona.

Vår bedömning är att *nämndernas arbete med utvecklingen av funktionsprogrammen* leder till att verksamhetslokalerna blir mer likvärdiga sett till funktionalitet, och att nämnderna blir tydligare beställare.

Fastighetsinvesteringar har stor ekonomisk betydelse och beslut avseende investeringar inom detta område innebär normalt att kommunen förbinder sig vid kostnader under en lång tid. Därför är det viktigt att ge en tydlig bild av *de faktorer som påverkar kostnaderna kopplade till fastighetsinvesteringar ur ett långt tidsperspektiv (30-50 år)*. Vi konstaterar att det vid beställningar av lokaler saknas *fastställda rutiner eller principer för vilka krav som ska ställas för att uppnå andra parallella mål som till exempel för att uppnå miljö- och klimatmål*.

Politikens delaktighet

Revisionsfråga 6: Är ansvariga politiker delaktiga i beslutsprocessen utifrån verksamheternas behov, krav och kostnadskontroll av investeringsprojekt?

Iakttagelser

I kommunens dokument för bostads- och lokalanskaffningsprocess återfinns en beskrivning av processen från tidigt uttryckt behov till färdigställd och anpassad lokal. I upprättat styrdokument *Uppstart bostads- och lokalförsörjningsplaner*⁴ står att Kommunstyrelsen ansvarar för de kommunala verksamheternas fastighetsrelaterade frågor. Kommunstyrelsen ska tillhandahålla lokaler som är ändamålsenliga, hållbara och kostnadseffektiva.

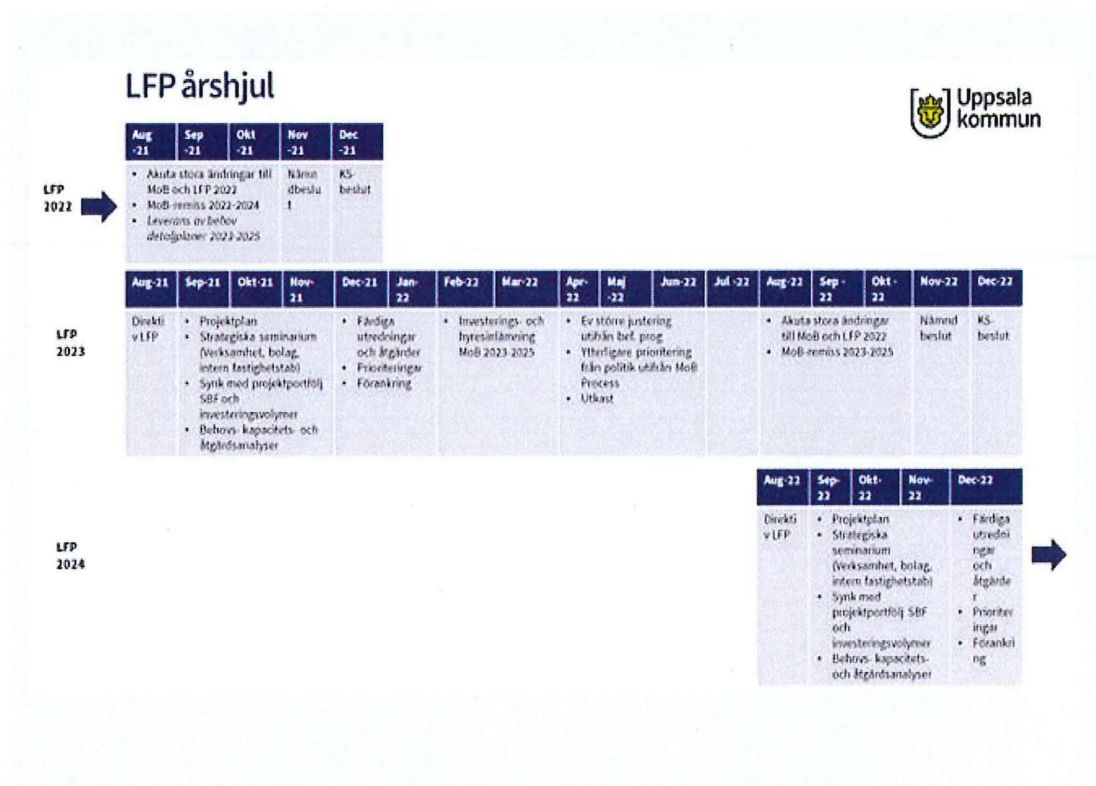
Av dokumentet framgår att:

- Stab fastighet leder och samordnar arbetet
- Förvaltningarna deltar i arbetet och ansvarar för behovet
- Kommunala bolag deltar genom samarbete kring lösningar på behov och investeringar och hyresnivåer det genererar
- Beslutas i nämnd i november och kommunstyrelsen i december

Dokumentet innehåller information om hur beredning av planer går till, ett årshjul för lokalförsörjningen med tydliga beslutpunkter, kopplingen till mål och budget, hållpunkter för lokalförsörjningsplaner/investeringsbudget. Nedanstående årshjul gäller med arbetsstart augusti 2021. Av årshjulet framgår när ansvariga politiker blir delaktiga i beslutsprocessen.

⁴ Kommunledningskontoret 2021

Figur: Nytt LFP-årshjul med arbetsstart augusti 2021.⁵



Källa: Förslag nytt årshjul bostads- och lokalförsörjningsplaner, Stab fastighet, KLK 2021-05-28.

Det finns även en beskrivning av bostads- och lokalförsörjningen fram till inlämning av investeringsbudget.

Arbetet med bostads- och lokalförsörjningen fram till inlämning av investeringsbudget



- Arbetsgrupperna prioriterar tillsammans inom verksamhetens BFP/LFP. Stab fastighet säkerställer koordinering mellan planer
- Avstämningen mot bolagen görs löpande fram till den 15/3 och vid behov fram till den 24/3.
- Stab fastighet säkerställer att nämnder och bolag är samordnade

Vid intervjuer med kommunstyrelsens presidium redogörs för att processen för lokalförsörjningen har blivit tydligare med åren. Det finns utvecklingsområden, till exempel att samordna de olika lokalförsörjningsplanerna. Avvikelsesrapporteringen kring

⁵ Ett nytt årshjul för den politiska beslutsprocessen togs fram beslutades av styrgrupp för bostads- och lokalförsörjning den 28 maj 2021.

kostnadsförändringar i projekt har möjlighet till förbättring men den upplevs ha blivit bättre med åren. Vid nybyggnation fungerar återrapportering bra men i övriga projekt skulle den kunna förbättras. Företrädare för kommunstyrelsen och verksamhetsnämnderna anser att processen är tydlig och uppger att de får uppföljning bland annat vid det årliga lokalförsörjningsmötet. Verksamhetsnämndernas behov av lokaler beskrivs utifrån kraven i respektive nämnds funktionsprogram. Syftet med funktionsprogrammen är att skapa funktionella och kostnadseffektiva lokaler. Funktionsprogrammen tar sin utgångspunkt i de lagar och förordningar som styr verksamheterna.

Bedömning

Revisionsfråga: *Är ansvariga politiker delaktiga i beslutsprocessen utifrån verksamheternas behov, krav och kostnadskontroll av investeringsprojekt?*

Bedömning: *Delvis*

Vår bedömning är att ansvariga politiker, såväl från kommunstyrelsen som nämnder, är delaktiga i beslutsprocessen utifrån verksamheternas behov, krav och kostnadskontroll av investeringsprojekt, dock finns det förbättringsområden till exempel att samordna de olika lokalförsörjningsplanerna. Avvikelse rapporteringen kring kostnadsförändringar i projekt upplever företrädare för kommunstyrelsen och verksamhetsnämnderna ha blivit bättre med åren men det finns fortfarande utrymme för förbättringar när det gäller kostnadsprognosernas träffsäkerhet. Vid nybyggnation fungerar återrapportering bra men i övriga projekt exempelvis ombyggnationer skulle den kunna förbättras ytterligare

Upparbetat arbetssätt

Revisionsfråga 7: *Finns det upparbetade arbetssätt för att säkerhetsställa och kontrollera att lokalförsörjningsplanen efterlevs?*

Iakttagelser

Inom ramen för granskningen finns ett antal styrande dokument med bäring på revisionsfrågan:

- *Vägledning för koppling mellan mål- och budgetprocess samt bostads- och lokalförsörjningsprocess anger det övergripande årshjul för lokalförsörjningsprocessen.*
- *Processkarta verksamhetsförändringar, kommunledningskontoret, stab fastighet, 2021-05-18.*
- *Processbeskrivning, lokal och bostadsanpassning, kommunledningskontoret, stab fastighet, 210121.*

Enligt intervjuer arbetar kommunstyrelsen aktivt med att formalisera rutiner och processbeskrivningar med bäring på kommunens lokalförsörjningsprocess. Alla tre lokalförsörjningsplaner har rubriken "Uppföljning av tidigare beslutade åtgärder och utredningar som inte leder till lokalåtgärd". Under denna rubrik redogörs endast de åtgärder som inte genomfördes. Enligt intervju handlar "utredningar som inte leder till

lokalåtgärd' om utredningar som inte fullföljer beslutsgången. Det beskrivs att beslutsgången för respektive åtgärd ser ut som så att en åtgärd (i bästa fall) går från utredning till förslag på ny åtgärd till åtgärd. Om inget annat anges blir utredningen alltså ett förslag på ny åtgärd. Fastighetsstaben kommer också från och med årets revidering ha en bilaga som heter färdigställa åtgärder.

Vid intervjuer redogörs för att redovisning inför verksamhetsnämnderna sker fyra gånger per år och då är lokalförsörjningsplanen grunden vid redovisningen. Ett arbetssätt för en bättre systematisk återrapportering och uppföljning är under konstruktion enligt fastighetsstaben. I intervjuer framkommer att det rutiner för att möjliggöra kunskapsåterföring från slutförda projektet regleras delvis i ramavtalet med skolfastigheter.

Bedömning

Revisionsfråga: *Finns det upparbetade arbetssätt för att säkerhetsställa och kontrollera att lokalförsörjningsplanen efterlevs?*

Bedömning: *Ja*

Vi bedömer att det finns systematiskt arbete för att säkerhetsställa och kontrollera att lokalförsörjningsplanen efterlevs. Det har upprättats ett antal rutiner för att förverkliga beslutade styrdokument. De vägledande stödjande dokumenten innehåller anvisningar avseende praktisk hantering av processen från en inkommen förfrågan till genomförd beställning.

Vi konstaterar att det för närvarande pågår ett aktivt arbete inom kommunstyrelsen med att formalisera rutiner och processbeskrivningar med bäring på kommunens lokalförsörjningsprocess.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala Kommun genomfört en granskning av lokalförsörjningsprocess. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa tillgången till de för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokalerna.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **delvis** har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa tillgången till de för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokalerna.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
Finns det uttalade mål/styrprinciper för kommunens lokalförsörjning? (Exempelvis rörande hållbart och långsiktigt tänkande, funktionalitet eller gestaltning)	Delvis	
Finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegationsordning för anskaffning, förändring och avveckling av lokaler?	Delvis	
Behandlar lokalförsörjningsplanen hur föreslagna lokalprojekt kommer påverka respektive nämnds driftskostnadsutveckling både på kort och lång sikt?	Delvis	
Sker lokalförsörjning i samverkan med den utveckling av fastighetsbeståndet som krävs för att möta verksamheternas behov.	Ja	
Säkerställer lokalförsörjningsprocessen det för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokaler?	Delvis	
Är ansvariga politiker delaktiga i beslutsprocessen utifrån verksamheternas behov, krav och kostnadskontroll av investeringsprojekt.	Delvis	
Finns det upparbetade arbetssätt för att säkerhetsställa och kontrollera att lokalförsörjningsplanen efterlevs?	Ja	

Rekommendationer

Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- För att stärka den centrala överblicken, uppföljningen och kontrollen bör verksamhetsnämndernas lokalförsörjningsplaner sammanställas i en kommunövergripande lokalförsörjningsplan.
- Öka tydligheten i hur de demografiska behoven ska skrivas fram av lokalnyttjande verksamhetsnämnder, för att på så sätt få en mer rättvis bild av de framtida investeringsbehoven på kortare och längre sikt inklusive tänkbara scenarier. Säkerställ också att det finns rutiner för uppdatering av behovsplaner.
- För att få till stånd bättre kostnadsuppskattningar bör kommunens förstudier till lokalinvesteringar omfatta möjliga lösningalternativ som prissätts och avslutas med att ett preliminärt hyresavtal tecknas med verksamheten.
- För att lyckas med synkroniseringen av lokal- och stadsutvecklingsplaneringen bör kommunstyrelsen använda sig av ett lättroligt och öppet arbetssätt där fastighetsstaben och samhällsbyggnadsförvaltningen har större insyn i varandras planeringsarbete och tidplaner.
- Säkerställ att fastighetsstaben arbetar aktivt för att uppdatera lokalförsörjningsplaneringen vid förändrade tidplaner inom stadsutvecklingen.
- Se över möjligheten att göra regelbundna känslighetsanalyser i större projekt, dvs. analysera hur enskilda nämnders driftsresultat förändras utifrån förändrade omvärldsfaktorer. Mot bakgrund av att kommunen står inför stora investeringar inom förskolan och skolan kan sådana analyser vara av relevans eftersom makroekonomiska faktorer kan tänkas förändra den generella skolpengen. En sådan känslighetsanalys skulle exempelvis kunna behandlas i de lokalnyttjande nämndernas lokalförsörjningsplaner/eller i en kommande kommungemensam lokalförsörjningsplan.
- Överväg att utveckla standardkoncept för olika typer av verksamhetslokaler, i syfte att säkerställa att de mest funktionella och rationella lokalerna kommer till stånd.

22 oktober 2021

Lena Salomon

Said Ashrafi

Uppdragsledare

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. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Datum:
2021-10-22Diarienummer:
KRN-2021-00024

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Kommunstyrelsen
Uppsala Vatten och Avfall AB

Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av strategisk planering av el -och VA-försörjning

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens strategiska planering av el -och VA-försörjning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen delvis säkerställt att arbetet med översiktsplaneringen hanterar el- och VA-försörjningen på ett tillfredsställande sätt.

Bedömningen grundar sig bl. a. på att det föreligger kapacitetsutmaningar vad gäller elförsörjning med prognostiserad effektbrist. Det framkommer också att översiktsplanen inte ger en fullständig redovisning av elnätet. Samverkan med viktiga externa parter bedöms fungera förhållandevis väl.

Rörande strategisk planering av VA-försörjningen visar granskningen att det saknas en tillräckligt strukturerad och formaliserad samordning mellan kommunstyrelsen genom samhällsbyggnadsförvaltningen och Uppsala Vatten och Avfall AB. Vi ser det som positivt att VA-frågor beaktas i översiktsplanarbetet och att Uppsala Vatten och Avfall AB har en framtagen och detaljerad investeringsplan i enlighet med översiktsplanen.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att ändamålsenliga och tillräckliga forum finns för att diskutera och skapa samsyn avseende strategiska VA-försörjningsfrågor.
- Säkerställa att strategiska el- och VA-försörjningsfrågor beaktas i det fortsatta arbetet med ny översiktsplan och att berörda aktörer involveras i tillräcklig utsträckning.

- Dialog behöver föras om hur kommunens olika funktioner gemensamt ska samordna sig gentemot externa aktörer för att få till en effektivare beslutsprocess avseende val av elförsörjningsmetoder. För att den samordningen ska få tydlig effekt behöver detta diskuteras i dialog mellan externa parterna och leda till samhandling.
- För att arbeta fram en investeringsstrategi för VA-försörjningen som leder till största möjliga koncernnytta behöver samordningen/avvägning mellan olika faktorer/krav uttryckta i olika upprättade styrdokument utvecklas. VA-försörjning har stor ekonomisk betydelse och beslut avseende investeringar inom detta område innebär normalt att kommunen binds vid kostnader långt in i framtiden.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från kommunstyrelsen samt Uppsala Vatten och Avfall AB senast 2022-01-31 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen



Per Davidsson
Ordförande

Granskning av strategisk planering av el- och VA-försörjning

Uppsala kommun

Oktober 2021

Projektledare Said Ashrafi

Projektmedarbetare Jesper Häggman

Projektmedarbetare Pär Koyanagi-Gustafsson

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av strategisk planering av el- och VA-försörjning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt att arbetet med översiktsplaneringen hanterar el- och VA-försörjningen på ett tillfredsställande sätt.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **delvis** säkerställt att arbetet med översiktsplaneringen hanterar el- och VA-försörjningen på ett tillfredsställande sätt.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
Har en risk- och sårbarhetsanalys/motsvarande underlag genomförts vad gäller påverkan på förverkligande av översiktsplanen av otillräcklig elnätsstruktur och VA-nät?	Ja	
Har åtgärder som kan kopplas till brister i el- och VA-nätet planerats eller implementerats utifrån risk- och sårbarhetsanalyser/motsvarande underlag?	Ja.	
Utgår kommunens översiktsplanering från nationella och regionala mål och vägledningar när det gäller el- och VA- försörjning?	Ja	
Beskrivs och synliggörs i översiktsplanen stam- respektive regionnätens roll för att trygga elförsörjningen i kommunen samt särskiljs dessa tydligt från varandra?	Delvis	
Finns en tillräcklig kapacitet i elnätet för att tillgodose behovet av eltillgång till kommande bostadsområden, industrier eller infrastrukturprojekt? Vilka planer finns för att minska eventuella gap?	Delvis	

Beaktas behovet av samverkan mellan relevanta externa aktörer i samhällsplaneringen för att möjliggöra långsiktiga investeringar i elförsörjningen, som har långa ledtider för att få till stånd nya kraftledningar?	Delvis	
Harmoniserar befintlig VA-planering med kommunens översiktsplan samt finns mål, riktlinjer och rutiner framtagna för utbyggnad av VA-nät?	Ja	
Finns en antagen investeringsplan för utbyggnaden av VA-nätet i enlighet med översiktsplaneringen?	Ja	
Involveras det kommunala VA-bolaget (Uppsala vatten och avfall AB) i tillräcklig utsträckning i diskussioner kring var den planerade tillväxten av kommunens tätorter ska ske och hur den påverkar behovet av att öka kapaciteten i den allmänna VA-anläggningen?	Delvis	

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att ändamålsenliga och tillräckliga forum finns för att diskutera och skapa samsyn avseende strategiska VA-försörjningsfrågor.
- Säkerställa att strategiska el- och VA-försörjningsfrågor beaktas i det fortsatta arbetet med ny översiktsplan och att berörda aktörer involveras i tillräcklig utsträckning.
- Dialog behöver föras om hur kommunens olika funktioner gemensamt ska samordna sig gentemot externa aktörer för att få till en effektivare beslutsprocess avseende val av elförsörjningsmetoder. För att den samordningen ska få tydlig effekt behöver detta diskuteras i dialog mellan externa parterna och leda till samhandling.
- För att arbeta fram en investeringsstrategi för VA-försörjningen som leder till största möjliga koncernnytta behöver samordningen/avvägning mellan olika faktorer/krav uttryckta i olika upprättade styrdokument utvecklas. VA-försörjning har stor ekonomisk betydelse och beslut avseende investeringar inom detta område innebär normalt att kommunen binds vid kostnader långt in i framtiden.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	5
Bakgrund	5
Syfte och revisionsfrågor	6
Revisionskriterier	7
Avgränsning	7
Metod	7
lakttagelser och bedömningar	8
Övergripande	8
Revisionsfråga 1.1	8
lakttagelser	8
Bedömning	11
Revisionsfråga 1.2	11
lakttagelser	11
Bedömning	14
Revisionsfråga 1.3	15
lakttagelser	15
Bedömning	16
Elförsörjning	17
Revisionsfråga 2.1	17
lakttagelser	17
Bedömning	18
Revisionsfråga 2.2	19
lakttagelser	19

Bedömning	20
Revisionsfråga 2.3	20
lakttagelser	20
Bedömning	22
VA-försörjning	23
Revisionsfråga 3.1	23
lakttagelser	23
Bedömning	27
Revisionsfråga 3.2	27
lakttagelser	27
Bedömning	29
Revisionsfråga 3.3	29
lakttagelser	29
Bedömning	31
Samlad bedömning	32
Rekommendationer	32
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	33
Bilagor	34
Bilaga 1 - Erhållna utredningar och analyser avseende VA-försörjning - Uppsala Vatten	35
Bilaga 2 - Erhållna utredningar och analyser avseende EI-försörjning	36
Bilaga 3 - Riktlinjer övergripande VA-planering	37

Inledning

Bakgrund

Enligt plan- och bygglagen ska bebyggelse och byggnadsverk bland annat lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till möjligheterna att ordna vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering och elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt. I aktualitetsförklaring av Uppsala kommuns översiktsplan 2020-11-03 har risken för elbrist i Uppsalaregionen lyfts fram som en risk i takt med att samhället alltmer elektrifieras. Tillgången till el är avgörande för såväl nya bostadsområden som näringslivsutvecklingen och elektrifiering av transportsystemet. En utbyggnad av elnätet är på gång vilket berör översiktsplaneringen och samhällsbyggandet.

Svenska kraftnäts planer för en utbyggnad av det nationella stamnätet inom Uppsalaregionen kommer att innebära nya kraftledningskorridorer genom landskapet. Elektrifieringen av transportsystemet, digitaliseringen och utvecklingen av självkörande fordon sker nu i allt snabbare tempo. Det kommer att leda till behov av anpassningar i transportinfrastrukturen. Städer och bosättningar ska vara inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara. Etablering av storskalig elintensiv verksamhet ställer särskilda krav på elnätsstrukturen i regionerna. Det är av stor vikt för Sveriges samtliga län, och de kommuner där det finns stamnätsanläggningar, att komma ihåg att anläggningarna är av central betydelse både för den lokala och för den nationella elförsörjningen.

Att säkerställa en trygg och hälsosam försörjning av dricksvatten till kommuninvånare, verksamhetsutövare och besökare är en grundförutsättning för samhället. Kommunens översiktsplan identifierar ett stort antal lokala och regionala miljömässiga värden, kvaliteter och funktioner för vilka specifika förhållningssätt beskrivs. Kvaliteten och tillgången på vatten framhålls som särskilt viktigt att säkerställa i planeringen, inte minst med anledning av framtida klimatförändringar. Med ett förändrat klimat och en ökad befolkningstillväxt i Uppsala kommun påverkas förutsättningarna att förse invånarna med dricksvatten och att omhänderta spillvatten och dagvatten på ett ändamålsenligt sätt.

I januari 2021 antog Kommunstyrelsen "Handlingsplan för VA-utbyggnad", som omfattar tidsperioden mellan 2020-2030 och innehåller åtgärder för VA-utbyggnad till prioriterade områden och åtgärder för att utreda VA-försörjningen i så kallade VA-utredningsområden. Planen beskriver åtgärder rörande redan befintliga verksamhetsområden där behov finns av att byta från befintlig lösning för vatten och avlopp, och berör således inte tillkommande expansion till nya stadsdelar. Enligt kommunens mål och budget 2021 är en akut fråga i Uppsalas expansion möjligheten att säkerställa kapacitet i elnätet och i vatten- och avloppssystemen. Kommunens revisorer har efter en riskbedömning beslutat att genomföra en granskning avseende strategisk styrning och planering av el- och VA-försörjning.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt att arbetet med översiktsplaneringen hanterar el- och VA-försörjningen på ett tillfredsställande sätt.

Revisionsfrågor:

För att besvara syftet med granskningen har formulerats revisionsfrågor inom tre olika område: Revisionsfrågor som rör såväl el -som VA-försörjning (övergripande), revisionsfrågor som endast berör elförsörjningen, samt revisionsfrågor som endast rör VA-försörjningen.

1. Övergripande

- 1.1. Har en risk- och sårbarhetsanalys/motsvarande underlag genomförts vad gäller påverkan på förverkligande av översiktsplanen av otillräcklig elnätsstruktur och VA-nät?
- 1.2. Har åtgärder som kan kopplas till brister i el -och VA-nätet planerats eller implementerats utifrån risk- och sårbarhetsanalyser/motsvarande underlag?
- 1.3. Utgår kommunens översiktsplanering från nationella och regionala mål och vägledningar när det gäller el- och VA- försörjning?

2. Elförsörjning

- 2.1. Beskrivs och synliggörs i översiktsplanen stam- respektive regionnätens roll för att trygga elförsörjningen i kommunen samt särskiljs dessa tydligt från varandra?
- 2.2. Finns en tillräcklig kapacitet i elnätet för att tillgodose behovet av eltillgång till kommande bostadsområden, industrier eller infrastrukturprojekt? Vilka planer finns för att minska eventuella gap?
- 2.3. Beaktas behovet av samverkan mellan relevanta externa aktörer i samhällsplaneringen för att möjliggöra långsiktiga investeringar i elförsörjningen, som har långa ledtider för att få till stånd nya kraftledningar?

3. VA-försörjning

- 3.1. Harmoniserar befintlig VA-planering med kommunens översiktsplan samt finns mål, riktlinjer och rutiner framtagna för utbyggnad av VA-nät?
- 3.2. Finns en antagen investeringsplan för utbyggnaden av VA-nätet i enlighet med översiktsplaneringen?
- 3.3. Involveras det kommunala VA-bolaget (Uppsala vatten och avfall AB) i tillräcklig utsträckning i diskussioner kring var den planerade tillväxten av kommunens tätorter ska ske och hur den påverkar behovet av att öka kapaciteten i den allmänna VA-anläggningen?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Vår bedömning av revisionsfrågorna har tagit utgångspunkt i vad som sägs i:

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/89/EG om åtgärder för att trygga elförsörjning och infrastrukturinvesteringar (elförsörjningsdirektivet).
- Plan- och bygglagen 2 kap § 5
- Översiktsplan 2016 med aktualitetsförklaring 2020
- Vattentjänstlagen § 6
- Tillämpbara interna regelverk, riktlinjer och policy

Avgränsning

Granskningen är inriktad på en strategisk nivå avseende kommunens VA-verksamhet och omfattar exempelvis inte hur styrning, uppföljning och kontroll fungerar i respektive enhet. Granskningen avseende elförsörjningen genomförs på övergripande nivå utifrån den begränsade rådighet som kommunen har i frågan.

Metod

Granskningen har genomförts genom studier av styrdokument, exempelvis Översiktsplan med tillhörande underlag, VA-plan och övriga strategiska styrdokument, samt genom intervjuer med berörda tjänstepersoner inom granskningsområdet, såväl inom Kommunledningskontoret som Uppsala Vatten och avfall AB. Analys av tillgänglig data och nyckeltal rörande eventuella gap mellan kapacitet och behov har där det varit möjligt genomförts. Intervjuer har genomförts med:

- Förvaltningschef, Stadsbyggnadsförvaltningen
- Strategisk Samhällsplanerare, Stadsbyggnadsförvaltningen
- Avdelningschef, Strategisk planering, Stadsbyggnadsförvaltningen
- Portföljstrateg, Strategisk planering, Stadsbyggnadsförvaltningen
- Processledare Energiomställning, Kommunledningskontoret
- VD, Uppsala Vatten AB
- Planeringschef, Uppsala Vatten AB
- Samhällskontakt, Vattenfall Energi AB
- Enhetschef tillstånd, Svenska Kraftnät
- Delprojektledare, Svenska kraftnät

Iakttagelser och bedömningar

Ansvar enligt reglemente, bolagsordning och ägardirektiv

Av Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun, senast reviderat av kommunfullmäktige 2020-12-14 § 502, framgår att kommunstyrelsen ska leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten. I det ingår exempelvis den översiktliga planeringen av användning av mark och vatten samt utveckling av strategiskt viktiga områden.

Av reglementet framgår även att kommunstyrelsen ska ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag som kommunen helt eller delvis äger. Vidare ska kommunstyrelsen besluta om ägardirektiv till dessa företag och att de kontinuerligt hålls uppdaterade.

Av Bolagsordning Uppsala Vatten och Avfall AB (Uppsala Vatten), beslutad av bolagsstämman 2014-06-24, framgår att bolagets verksamhetsföremål är att inom Uppsala kommun uppföra, förvärva, äga, förvalta samt utveckla fast och lös egendom i form av anläggningar och utrustning för tekniska nyttigheter och tjänster avseende vattenförsörjning, avlopps- och avfallshantering. Bolaget är huvudman för den allmänna vatten- och avloppsanläggningen inom Uppsala kommun.

1. Övergripande

Revisionsfråga 1.1

Har en risk- och sårbarhetsanalys/motsvarande underlag genomförts vad gäller påverkan på förverkligande av översiktsplanen av otillräcklig elnätsstruktur och VA-nät?

Iakttagelser

Risk- och sårbarhetsanalys (RSA)

En risk- och sårbarhetsanalys är ett första steg i en kedja för att reducera risker, minska sårbarheter och förbättra förmågan att förebygga, motstå och hantera kriser och extraordinära händelser. Att göra en RSA bidrar bland annat till beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga samt underlag för samhällsplanering. Kommunen behöver ta fram en rad olika strategier, utredningar och lösningar för att genomföra översiktsplanens mål och utbyggnadsplaner ur ett längre perspektiv vad gäller energiförsörjning.

Uppsala kommun har år 2019 tagit fram en RSA för kommunen. Av 207 identifierade risker av de kommunala förvaltningarna och bolag som deltog i arbetet fokuserar RSA på de 14 risker som bedöms som hög till mycket hög sannolikhet med mycket allvarliga till katastrofala konsekvenser. Bortfall av kommunalt vatten (dricksvatten, förorenat eller

avbrott) samt elavbrott under längre tid tillhör de risker som fokuseras på, med tillhörande behov av åtgärder för kontinuitetsplanering för att säkerställa att verksamheterna ska kunna fungera och leverera även i en kris.

Både el och infrastruktur utgör vidare varsin av de totalt 12 identifierade kritiska beroendena för kommunens samhällsviktiga funktioner. Även i urvalet av totalt 8 risker som genom utvärdering i riskmatris identifierats som mest allvarliga ingår bortfall av kommunalt vatten respektive elavbrott under en längre tid.

Analysen i RSA:n är dock på en övergripande nivå och utgår från befintligt el- och VA-nät. Påverkan på förverkligande av översiktsplanen av otillräcklig elnätsstruktur och VA-nät berörs ej i RSA:n. Arbetet med Styrel¹ var inte påbörjat när analysen genomfördes. Den inleddes för kommunernas del under hösten 2019. Eventuell prioritering av elanvändare beaktades därför inte.

Underlag till Översiktsplan

I februari 2015 sammanställdes "Energisystem i Uppsala kommun - nuläge till år 2050" som underlagsrapport till Översiktsplan 2016. Den beskrev hur ett framtida energisystem skulle kunna se ut i ett 2050 perspektiv utifrån två alternativa scenarier:

1. Fortsatt utveckling av det konventionella systemet
2. Utveckling bortom det konventionella

De dåvarande slutsatserna indikerade att en fortsatt utveckling utifrån de konventionella förutsättningarna inte räcker till för att nå Uppsalas långsiktiga utvecklingsmål inom energiområdet.

Uppföljning till underlagsrapporten "Energiprogram 2050" beslutades av kommunfullmäktige 2018-05-28 som ett politiskt styrmedel för att åstadkomma en förändring där kommunen intar en aktivare roll i samverkan med andra aktörer för att nå samhällets utvecklingsmål. Energiprogrammet beskrivs som en hörnsten i arbetet att göra Uppsala fossilfritt och förnybart år 2030 och klimatpositivt år 2050. Uppföljning av energiprogrammet som helhet sker var fjärde år, alla politiskt antagna programs aktualitet och dess genomförande följs översiktligt upp årligen.

I underlagsrapport till Uppsala kommuns översiktsplan, *VA 2050 i Uppsala kommun*, framtagen av Uppsala Vatten och Avfall AB 2015-09-11², beskrivs tre scenarier för VA-systemets utveckling i Uppsala fram till år 2050. Utgångspunkt för analysen är ett framtidsscenario där Uppsala kommuns befolkning kan öka till uppemot 350 000 invånare, varav cirka 300 000 i tätorten per år 2050. Denna befolkningsnivå skulle innebära en klart högre tillväxttakt för kommunens befolkning än 10-års perioden 2005-2015. Antalet anslutna till kommunalt dricksvatten under den perioden uppgick i

¹ Styrel kan sammanfattas som den planeringsprocess under vilken statliga myndigheter, länsstyrelser, kommuner, privata aktörer och elnätsföretag samarbetar för att ta fram underlag för att kunna prioritera samhällsviktiga elanvändare vid en manuell förbrukningsfrånkoppling (MFK). Syftet med styrelplaneringen är att lindra samhällskonsekvenserna som uppstår om MFK behöver tillgripas vid en eleffektbrist.

² Stadsbyggnadsförvaltningen KSN-2014-132

snitt till cirka 1600 personer/år, medan det högre scenariot fram till 2050 innebar en anslutningstakt om cirka 3000 personer/år. Det är också denna högre tillväxttakt som utgör huvudscenariot i Uppsala kommuns översiktsplan 2016. De tre scenarier som analyseras utifrån detta är: 1. Fortsatt utveckling av dagens system; 2. Regional samverkan³; samt 3. Bortom det konventionella. Redovisning görs för aktuella systemalternativ per scenario. En konsekvensanalys för samtliga tre scenarier utifrån aspekterna: teknik, miljö, resurshushållning, ekonomi, hälsa och säkerhet, kund, strukturlast, flexibilitet och synergier presenteras i rapporten.

Uppsala Vatten - Risk- och sårbarhetsanalys VA-försörjning

I intervju beskrivs att aktuell översiktsplan tar hänsyn till befintlig produktionskapacitet och avloppshantering samt möjliga scenarier för utbyggnad av VA-försörjningssystemet. Risker kopplat till VA-nätet beskrivs därmed ha beaktats redan i samband med att översiktsplanen togs fram. Risker kopplade till förverkligande av översiktsplanen på VA-nätet och VA-försörjningssystem har berörts i utredningar och analyser av översiktsplanens påverkan på dricksvattenproduktionen, grundvatten, spill- och avloppsvattenhantering, dagvattenhanteringen samt för VA-ledningsnätet. För granskningen har vi erhållit ett flertal utredningar och analyser avseende dessa verksamhetsområden. En lista över erhållna underlag återfinns i Bilaga 1. Nedan anges tre exempel på utredningar/analyser:

- *Dricksvattenförsörjning*: Risk- och systemanalys för en tryggad framtida dricksvattenförsörjning - Handledning till ett helhetsgrepp för strategisk riskhantering
- *Grundvatten*: Riskanalys Uppsala och vattholmaåsarnas tillrinningsområde ur grundvattensynpunkt
- *Avloppsvatten*: Uppsalas framtida avloppsförsörjning - Rapport - Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer

I *Risk- och systemanalys för en tryggad framtida dricksvattenförsörjning - Handledning till ett helhetsgrepp för strategisk riskhantering* har ett systemperspektiv använts för att utreda risker för Uppsala stads dricksvattenförsörjning från idag fram till år 2100. Utifrån projektet formulerades ett arbetssätt för risk- och systemanalys avseende dricksvattenförsörjning, vilket är utformat i 6 huvudsakliga processteg⁴.

Riskanalys Uppsala- och vattholmaåsarnas tillrinningsområde ur grundvattensynpunkt är en omfattande utredning som bland annat inbegriper en känslighetsanalys av Uppsala kommuns vattentäkt i vattholmaåsarna. Vattholmaåsarna försörjer cirka 85 procent av kommunens befolkning med vatten. Riskanalysen omfattar hela tillrinningsområdet för Uppsala- och vattholmaåsarna, en area på cirka 270 km².

³ Scenario 2 anges endast gälla under förutsättning att respektive kransort knyts till Uppsala tätorts VA-försörjningssystem via överföringsledningar.

⁴ 1. precisera uppdraget och skapa en projektorganisation. 2. identifiera och analysera risker mot dricksvattenförsörjningen i den lokala kontexten. 3. skapa en konceptuell modell eller modeller över det specifika dricksvattensystemet och dess förutsättningar. 4. kvalitativt och kvantitativt modellera hur identifierade risker slår mot dricksvattensystemet. 5. analysera resultaten utifrån ovanstående processteg. 6. skapa beslutsunderlag och kommunikation av resultaten för integrering i verksamheten inom både strategisk och operativ planering.

I rapporten *Uppsalas framtida avloppsförsörjning - Rapport - Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer*, daterad 2019-05-28 presenteras en sammanfattning av de 3 delrapporter som tillsammans utgör underlag till rapporten *Uppsalas framtida avloppsförsörjning - system och lokalisering*. De tre delrapporterna är: 1. Systemutredning; 2. Lokaliseringsutredning; samt 3. Ekonomiska överslagsberäkningar.

I systemstudien analyseras olika alternativ för att säkerställa tillräcklig kapacitet avseende avloppsvattenhantering. I lokaliseringsstudien analyseras möjliga platser för att ett avloppsreningsverk ska kunna komplettera eller ersätta Kungsängsverket. I studien Ekonomiska överslagsberäkningar analyseras identifierade lösningsalternativ utifrån bedömda investeringskostnader.

Den sammanvägda slutsatsen av dessa tre delrapporter är att Kungsängsverket bör ligga kvar i drift under överskådlig tid (bortåt 2060-talet). Detta då etablering av en ersättningsanläggning i förhållande till kapacitetshöjande investeringar vid Kungsängsverket bedöms medföra merkostnader om minst 2,5 mdkr. Att leda över avloppsvatten till regional aktör bedöms dyrt, samt anges att det saknas kapacitet i de aktuella anläggningarna. Detta alternativ anges dock kunna övervägas i ett 40-årigt tidsperspektiv.

Bedömning

Revisionsfråga: Har en risk- och sårbarhetsanalys/motsvarande underlag genomförts vad gäller påverkan på förverkligande av översiktsplanen av otillräcklig elnätstruktur och VA-nät?

Bedömning: Ja

Bedömningen baserar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Uppsala kommun har analyserat befintliga förutsättningar avseende el- och VA-försörjning samt behov av att tillskapa ytterligare kapacitet under planperioden i underlagsrapporter till översiktsplan.
- Uppsala Vatten har genomfört ett flertal utredningar och analyser med avseende på strategisk VA-försörjning. Avseende två områden har dedikerade riskanalyser genomförts. En utredning av hur framtida avloppsvattenförsörjning bäst säkerställs har även genomförts.

Revisionsfråga 1.2

Har åtgärder som kan kopplas till brister i el -och VA-nätet planerats eller implementerats utifrån risk- och sårbarhetsanalyser/motsvarande underlag?

Iakttagelser

Åtgärder med anledning av RSA

I framtiden RSA anges behov av åtgärder med anledning av genomförd risk- och sårbarhetsanalys. Åtgärder angivna i RSA hanteras framförallt genom

kontinuitetsplanering. I bilaga 2 till RSA anges ett antal åtgärder inom ramen för kontinuitetsplaneringen med avseende på elavbrott och avbrott i dricksvatten ska hanteras i befintligt el- och VA-nät.

Uppsalaeffekten - Åtgärder för att hantera kapacitetsbrist i elnätet

Uppsalaeffekten⁵ är ett samarbete som leds av Länsstyrelsen i Uppsala län och i vilket bland annat Uppsala kommun, Region Uppsala och elnätsbolagen ingår. Det har i utredningar inom ramen för Uppsalaeffekten konstaterats att det föreligger en kapacitetsbrist vad gäller elförsörjning i Uppsala kommun.

Kapacitetsbristen i Uppsala beror på fler saker:

- Efterfrågan på el har ökat. Till exempel genom fler eldrivna transportmedel, snabb tillväxt i storstadsregioner och nya mönster för elanvändning.
- Elnätets utveckling, i detta fall främst stamnätet, har inte gått i takt med den ökade elanvändningen. Det påverkar i sin tur region- och lokalnät.
- Minskad lönsamhet för kraftvärmeproduktion, vilket har gjort att den lokala elproduktionen har minskat.

Nedan redogörs för vilka konsekvenser kapacitetsbristen kan komma att föranleda, enligt länsstyrelsen i Uppsala län av konsekvenserna som kapacitetsbristen kan leda till:

- Det blir svårare att etablera nya stadsdelar, samt att utveckla befintliga. För en kommun som Uppsala med planer på omfattande expansion, bland annat i och med Uppsalapaketet, blir utmaningen extra tydlig.
- Kapacitetsbristen kan påverka Uppsalas möjligheter att göra en klimatomställning. Det kan försvåra arbetet med att bygga fler laddplatser för eldrivna fordon och att på andra sätt använda el för att ersätta fossila bränslen.

I Uppsala län har mot denna bakgrund *Uppsalaeffekten* startats. Enligt samarbetet Uppsalaeffekten behövs förstärkta och nya stamnätsledningar in till Uppsala för att lösa kapacitetsbristen. Detta bedöms dock ta tid, minst 10 år, för stamnätsoperatören Svenska kraftnät. Därför måste flera aktörer prioritera effektfrågan och agera snabbt för att avlasta elnätet även på kort sikt. Uppsala kommun samverkar tillsammans med Region Uppsala och Länsstyrelsen för att minska negativ påverkan från kapacitetsbristen. Under paraplyet *Uppsalaeffekten* samlas alla organisationers initiativ rörande el-effektfrågan. Några initiativ som Uppsala kommun har tagit är

- *Live in Smart-Grid* - ett initiativ som arbetar med att lösa effektproblematiken i Uppland där näten är extra utsatta.
- *EU-projektet Coordinet* - Syftet är att utveckla och testa olika lokala marknadslösningar för effektivare användning av elnätet och
- *Batterilager* - Vattenfall Eldistribution nu bygger Sveriges största batterilager i Uppsala kan utmaningarna i elkapacitet minska.

⁵ Mer information om Uppsalaeffekten återfinns genom denna länk:

<https://www.lansstyrelsen.se/upsala/samhalle/trafik-och-infrastruktur/upsalaeffekten---arbete-med-eleffekt-i-upsala-lan.html>

Åtgärder rörande VA-kapacitet

I Översiktsplan 2016 beskrivs att Uppsala kommuns VA-kapacitet, framförallt i Uppsala stad, är fullt ut utnyttjad och att tröskelinvesteringar därmed kommer att bli nödvändiga för att åtgärda det tillkommande VA-kapacitetsbehov som översiktsplan 2016 innebär.

I intervju beskrivs att åtgärder för att hantera risker kopplade till kommunens VA-kapacitet i huvudsak utgår från den löpande förvaltning och investeringsplanering av kommunens VA-nätet.

För att säkerställa att bolaget både inhämtar relevant information från kommunen och förmedlar relevant information till kommun beskrivs i intervjuer att Uppsala Vatten och Avfall AB under den senaste 5-årsperioden har byggt upp en planavdelning. Avdelningen består vid tidpunkten för granskningen av 11 personer. Avdelningen svarar för att fånga upp vilka exploateringsprojekt som planeras inom Uppsala kommun; analysera hur dessa påverkar befintlig VA-kapacitet och vilken tillkommande VA-kapacitet som behöver tillskapas. Därtill ansvarar avdelningen för att kommunicera Uppsala Vatten och Avfall ABs kunskap om tillgänglig VA-kapacitet till berörda aktörer inom kommunen.

Vidare har Uppsala Vatten och Avfall AB tagit initiativ till ett utvecklingsprojekt för att hitta processlänkar mellan bolaget och stadsbyggnadsförvaltningen. Projektet är pågående vid tidpunkten för granskningen och har ännu ej genererat något färdigt resultat. Som beskrivits under revisionsfråga 1.1. ovan har ett flertal utredningar och analyser genomförts avseende Uppsala kommuns VA-nät och VA-anläggningar med utgångspunkt i detta. Utgångspunkt för dessa utredningar är att Uppsala kommun över den översiktsplanens planperiod t.o.m. år 2050 kommer ha en kraftig befolkningstillväxt. Åtgärder för att hantera aktuella eller prognostiserade brister i VA-kapacitet beskrivs i dessa analyser. Ett antal exempel anges nedan.

I rapporten *Uppsalas framtida avloppsförsörjning - Rapport - Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer* anges ett flertal förslag på handlingsvägar för att säkerställa planeringsberedskap avseende kommunens långsiktiga avloppsvattenhantering. I *Riskanalys av Uppsala- och Vattholmaåsarnas tillrinningsområde ur grundvattensynpunkt* anges åtgärder för att minska risken för att skadehändelser inträffar för Uppsala- och Vattholmaåsarna grundvattenkällor. Dessa omfattar bland annat åtgärder kopplade till dag- och spillvattenhantering samt att beakta risker kopplade till markanvändning i känsliga områden ur dricksvattensynpunkt tidigt i planeringsprocessen. I Strategi Vattholmaåsen anges vidare åtgärder för att säkerställa dricksvattenproduktion utifrån en scenarioanalys.

Vidare har analyser genom vattenmodulering⁶ genomförts för dagvatten, spillvatten samt övergripande för vattenledningsnätet. Analyserna har genomförts under år 2020 och har som utgångspunkt utbyggnad enligt Översiktsplan 2016. Specifika åtgärder för

⁶ Analysen innebär att en datormodell över Uppsala kommuns ledningsnät skapas och att simuleringar görs baserat på antaganden om förbrukning, kapacitet etc.

att hantera identifierade flaskhalsar och kapacitetsbehov anges ej i analyserna utan de utgör underlag för framtagande av åtgärder.

Bedömning

Revisionsfråga: *Har åtgärder som kan kopplas till brister i el -och VA-nätet planerats eller implementerats utifrån risk- och sårbarhetsanalyser/motsvarande underlag?*

Bedömning: Ja

Bedömningen baserar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- I RSA anges ett antal åtgärder att genomföra för att förebygga eller förbereda kommunorganisationen för el-avbrott och eller störningar i dricksvattenförsörjningen. Dessa omfattar dock ej eventuella nödvändiga åtgärder i befintligt el- eller VA-nät för att adressera identifierade risker.
- I Uppsala län har samarbetet *Uppsalaeffekten* startats. Enligt samarbetet Uppsalaeffekten behövs förstärkta och nya stamnätsledningar in till Uppsala för att lösa kapacitetsbristen. Uppsala kommun samverkar tillsammans med Region Uppsala och Länsstyrelsen för att minska negativ påverkan från kapacitetsbristen.
- Åtgärder för att hantera risker kopplade till kommunens VA-nät hanteras i huvudsak genom Uppsala Vatten och Avfall ABs löpande förvaltning och planering för utbyggnad av kommunens VA-nät. Viktiga underlag för detta är de under revisionsfråga 1.1 beskrivna utredningarna och analyserna av risker per verksamhetsområde, till vilka förslag på åtgärder anges.
- Uppsala Vatten och Avfall AB har under den senaste 5-årsperioden byggt upp en egen planavdelning för att bättre inhämta, analysera och dela information med Uppsala kommun.
- Ett utvecklingsprojekt för att hitta processlänkar mellan Uppsala Vatten och Avfall AB och Uppsala kommuns stadsbyggnadsförvaltning beskrivs vara pågående.

Revisionsfråga 1.3

Utgår kommunens översiktsplanering från nationella och regionala mål och vägledningar när det gäller el- och VA-försörjning?

lakttagelser

Regional utvecklingsstrategi och Agenda 2030 för Uppsala län

Region Uppsala har fastställt en regional utvecklingsstrategi i dokumentet "Regional utvecklingsstrategi" (RUS) och "Agenda 2030-strategi för Uppsala län", antagen av regionfullmäktige i februari 2021. Regionens utvecklingsstrategi tar sin utgångspunkt i Agenda 2030 och Parisavtalet. Även nationella mål om bland annat boende och byggande styr de prioriteringar som görs i dokumentet.

I RUS beskrivs tre strategiska utvecklingsområden: En region för alla, En hållbart växande region och En nyskapande region. Till dessa utvecklingsområden har knuttit långsiktiga utvecklingsmål och långsiktiga åtaganden. Utvecklingsmål eller åtaganden med bäring på el- eller VA-försörjning noteras för det strategiska utvecklingsområdet: *En hållbart växande region*, enligt nedan:

- Långsiktigt utvecklingsmål - Utveckla en tillförlitlig och fossilfri samhällsteknisk infrastruktur.
- Långsiktigt åtagande - Eleffekt som möter ökade behov.

Utvecklingsmålet fokuserar på lokala och resurseffektiva kretslopp för bland annat vattenflöden och ökad produktion av förnybar el för att åstadkomma en omställning till ett fossilfritt samhälle. Åtagandet fokuserar på behovet av samverkan för att hantera eleffektfrågan, vilken är en stor utmaning för länet.

Övergripande om översiktsplanen

Översiktsplan 2016 för Uppsala kommun antogs av kommunfullmäktige i december 2016 och ersatt tidigare översiktsplan från år 2010. Översiktsplanen omfattar perioden fram till år 2050. Översiktsplanen är kommunens samlade strategi för markanvändning och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras i stad, tätorterna och på landsbygden. I översiktsplanen ska kommunen även tillgodose allmänna intressen och samordna sin planering med nationella och regionala mål, planer och program (3 kapitlet plan och bygglagen (PBL), 4 och 5 §§).

I översiktsplanens avsnitt avseende Mark- och vattenanvändning anges vidare två principer och generella riktlinjer vilka är vägledande för kommunens översiktsplanering. Principerna benämns Uppsalapriinciperna och är: Skapa närhet och Skapa mervärden. Principen Skapa närhet avser fysisk struktur och utgår från ledorden koncentrera, koppla samman och blanda. Principen Skapa mervärden avser förhållningssätt och utgår från ledorden tänk långsiktigt, utgå från platsen och samordna investeringar.

I Översiktsplan 2016 betonas vidare kommunens inriktning mot mer cirkulärt system och tydligt fokus mot att uppfylla miljö- och klimatmål. I sammanfattningsavsnittet till översiktsplanen anges följande som exempel på hur Uppsala ser ut år 2050:

“År 2050 hänger våra system för avfall, el, vatten, avlopp och värme ihop. De storskaliga tekniska försörjningssystemet samspelar med lokala system. Nät och anläggningar är mer integrerade än idag.”

Genomgående betonas resurseffektivitet, samordning och vikten av att minska miljö- och klimatpåverkan.

Aktualitetsprövning av översiktsplan

Översiktsplanen ska aktualitetsprövas en gång per mandatperiod, vilket skedde genom beslut i kommunfullmäktige i november 2020. Översiktsplanen bedömdes fortsatt aktuell och fungerande som vägledning. Översiktsplanens prioriteringar och riktlinjer bedömdes vara förenliga med hållbarhetsambitionerna som tillkommit på övernationell, nationell, regional och kommunal nivå.

I samband med aktualitetsprövningen bedömdes dock vissa detaljer i planen inaktuella. Bland annat avser detta utbyggnadsinriktningen vilken angavs behöva anpassas så att en högre utbyggnadstakt möjliggörs. Översiktsplanens högsta scenario var 340 000 invånare. Vid aktualitetsprövning fastställs att beredskap behöver finnas för en folkmängd om 380 000 invånare år 2050.

En viktig anledning till det är det avtal som tecknades år 2018 mellan Uppsala kommun, staten och Uppsala region, det så kallade Uppsalapaketet. Uppsalapaketet innebär bland annat att Uppsala kommun ska planera för 33 000 bostäder och många arbetsplatser till och med år 2050 i södra delen av Uppsala stad. Avseende VA-försörjning betonas i Uppsalapaketet att innovativa tekniska lösningar som är kretsloppsinriktade ska användas. I intervju beskrivs att Uppsala Vatten och Avfall AB inte involveras i tillräcklig omfattning i diskussioner om vad dessa mer kretsloppsinriktade tekniska lösningar innebär. Kretsloppsinriktade tekniska lösningar beskrivs i intervju medföra risk för högre kostnader än mer traditionella lösningar skulle innebära. Frågan om finansiering av dessa mer kretsloppsinriktade tekniska lösningar beskrivs ej vara löst för närvarande.

Bedömning

Revisionsfråga: *Utgår kommunens översiktsplanering från nationella och regionala mål och vägledningar när det gäller el- och VA-försörjning?*

Bedömning: Ja

Bedömningen baserar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Planeringsprinciper och ansats i Uppsala kommunens översiktsplan korresponderar i stor utsträckning med Region Uppsalas Regionala utvecklingsstrategi och Agenda 2030.
- I samband med att kommunen aktualitetsprövat översiktsplanen under 2020 bedömdes översiktsplanens prioriteringar och riktlinjer åter vara förenliga med hållbarhetsambitionerna som tillkommit på övernationell, nationell, regional och kommunal nivå.
- Inom ramen för Uppsalapaketet anges att tillkommande VA-försörjning ska använda tekniska lösningar som är kretsloppsriktade.

2. Elförsörjning

Revisionsfråga 2.1

Beskrivs och synliggörs i översiktsplanen stam- respektive regionnätens roll för att trygga elförsörjningen i kommunen samt särskiljs dessa tydligt från varandra?

lakttagelser

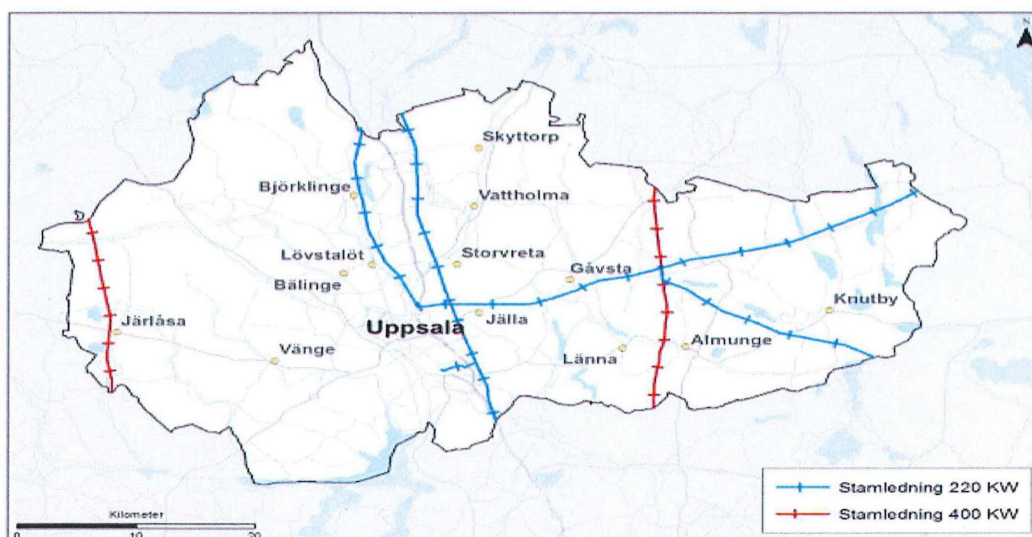
Övergripande om översiktsplanen

Stam- respektive regionnätens roll behandlas inte specifikt i översiktsplanen. I översiktsplanen beskrivs tekniska anläggningar som

- Plats och utrymme för viktiga anläggningar för långsiktig teknisk försörjning
- Samordning, samlokalisering och synergi mellan systemen och med bebyggelseutvecklingen

Tekniska anläggningar kan vara flera olika typer av anläggningar, inklusive kraftledningar, transformatorstationer, vatten- och energiledningsnät, reningsanläggningar och pumpstationer, värmeanläggningar, anläggningar för lokal förnyelsebar energiomvandling med mera. Kommunen rustar med både fler tekniska anläggningar och ombyggnad av de befintliga, för att möta behoven hos en växande befolkning. De tekniska anläggningar som redovisas i översiktsplanen avgränsas till anläggningar för dricksvattenförsörjning, avfalls- och spillvattenhantering, där det kan behövas ny etablering eller viss expansion.

I översiktsplan del B, Riksintressen, berörs kraftledningar i stamnätet. Kraftledningsnätet för elöverföring delas in i tre nivåer: stamnätet, de regionala näten samt de lokala näten. Hänvisning finns till Miljöbalken (3 kap 8§), att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för energidistribution ska skyddas så långt möjligt mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Riktlinjer vid nybyggnation av bostäder och lokaler/anläggningar där människor vistas stadigvarande hänvisar till Svenska kraftnäs elnätspolicy för avstånd till stamnätets ledningar, samt att samråd med Svenska kraftnät ska ske vid planering av nybyggnation i närheten av stamnätet.



Figur. Stamnätet för kraftledningar. 400-kV-stråken innehåller parallella ledningar. 220 kV-ledningarna genom Uppsala stad är markförlagda.

Figur källa: Översiktsplan 2016 för Uppsala kommun, del B Riksintressen

I intervjuer beskrivs det pågående arbetet inför ny översiktsplan som skall beslutas senast september 2024. Samma tidshorisont som använts i översiktsplan 2016 (år 2050) kommer gälla fortsättningsvis. Det konstateras att nuvarande översiktsplan enbart omfattar stamnätet, och det planeras för en heltäckande omfattning i den nya översiktsplanen inklusive regionnätet och stationsförstärkningar. Kommunen uppger att både Svenska Kraftnät (stamnätet) och Vattenfall Energi (regionnätet) är inbjudna till arbetet med kommande översiktsplan. Den nya sträckningen av det utökade stamnätet ska inkluderas i översiktsplanen, men osäkerhet när beslut om sträckning kommer att fattas innebär att det kan komma att föras in i ett senare skede genom att revidera översiktsplanen.

Bedömning

Revisionsfråga: Beskrivs och synliggörs i översiktsplanen stam- respektive regionnätets roll för att trygga elförsörjningen i kommunen samt särskiljs dessa tydligt från varandra?

Bedömning: Delvis

Bedömningen baserar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Översiktsplan 2016 för Uppsala kommun behandlar kraftledningar i stamnätet, men inte regionnätets utveckling, stationsförstärkningar eller anslutningar till stamnätet.
- Stamnätets dragning, regionnätets utbyggnad och kommunens beslut om att reservera mark uppges komma att ingå i kommande översiktsplan.

Revisionsfråga 2.2

Finns en tillräcklig kapacitet i elnätet för att tillgodose behovet av eltillgång till kommande bostadsområden, industrier eller infrastrukturprojekt? Vilka planer finns för att minska eventuella gap?

lakttagelser

I avrapportering för regeringsuppdrag "Trygg elförsörjning - Uppsala Län" från 2019 har länsstyrelsen Uppsala Län kartlagt och analyserat eleffektsituationen på regional och lokal nivå i Uppsala län på kort och lång sikt. Det konstateras att elnätets kapacitetstak överskrids i länet under delar av året, främst under kalla vinterdagar och särskilt i de södra delarna av länet. Svenska Kraftnät har nu upprättat det omfattande investeringsprogrammet NordSyd som kommer att öka stamnätets kapacitet för Uppsala län i två steg, år 2023 och år 2030. Länet står dock inför en utmanande situation med kapacitetsbrist fram tills dess att dessa stamnätsförstärkningar har skett i sin helhet.

Vattenfall Energi har delat nedanstående prognos av den kapacitet och det behov som finns i kommunen fram till genomförandet av NordSyd paketet:



Bakgrunden - effektbrist



Källa: Vattenfall Energi

Svenska kraftnäts systemutvecklingsplan 2020-2029 (publicerad dec 2019) behandlar utmaningar att på kort sikt möta behovet av kapacitet, speciellt i region Stockholm, Uppsala, Malmö och Mälardalen. Svenska kraftnät genomför nu en serie åtgärder för att hantera den uppkomna kapacitetsbristen på lång sikt men också för att med mer kortsiktiga lösningar kunna tillåta vissa ökningar innan nya ledningar är på plats.

För området runt Uppsala och Västerås kommer kapaciteten att ökas i samband med de åtgärder som genomförs inom NordSyd-paketet. De första åtgärderna är redan beslutade där man genom att byta till högtemperaturlinor kommer att öka kapaciteten på enskilda ledningar fram till dess att dessa ersätts helt av den nya nätstrukturen.

Sammantaget beräknas åtgärderna leda till en ökning med ca 200 MW. Detta beräknas vara klart 2021 och täcker behovet i området runt Västerås, men endast en del av Uppsala läns behov. De mer långsiktiga åtgärderna beräknas vara klara runt 2030.

I intervjuer beskriver kommunen sitt arbete både med utbyggnaden av kapaciteten, men även det arbete som görs för att minska effektbehovet. T ex erbjuds ekonomiska incitament för att minska elanvändning under högintensiva timmar av dygnet, samt öka den lokala elproduktionen. Kommunen är inte alltid projektledare i de olika utvecklingsprojekten, men ofta delvis initiativtagare. Nya lösningar söks, och tester genomförs för att testa smarta ellösningar.

Bedömning

Revisionsfråga: *Finns en tillräcklig kapacitet i elnätet för att tillgodose behovet av eltillgång till kommande bostadsområden, industrier eller infrastrukturprojekt? Vilka planer finns för att minska eventuella gap?*

Bedömning: *Delvis*

Bedömningen baserar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Elnätet har nuvarande och prognostiserade effektbrister.
- Bristerna och prognoserna är väl kända, och lokala lösningar planeras för snabb ökning av kapaciteten.
- Långsiktig utbyggnad av elnätet planeras för kapacitetsökning från och med 2030.

Revisionsfråga 2.3

Beaktas behovet av samverkan mellan relevanta externa aktörer i samhällsplaneringen för att möjliggöra långsiktiga investeringar i elförsörjningen, som har långa ledtider för att få till stånd nya kraftledningar?

Iakttagelser

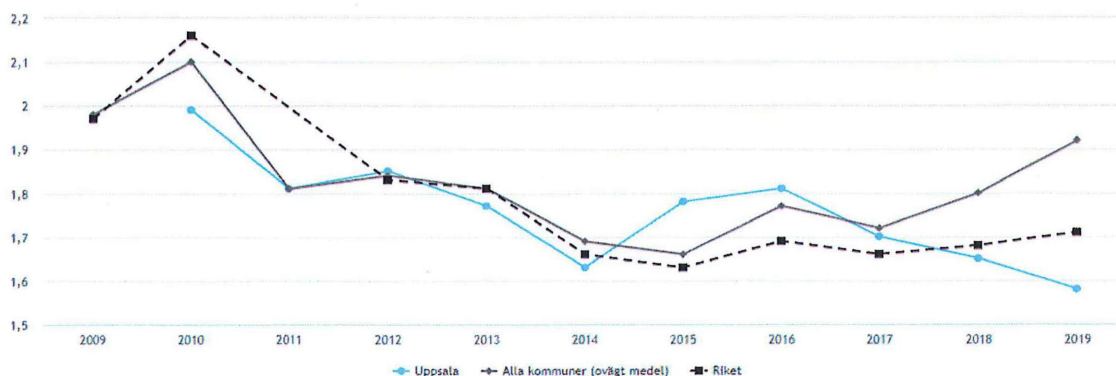
Nuvarande översiktsplan behandlar inte den långsiktiga elförsörjningen i kommunen. I intervjuer beskriver kommunens representanter arbetet med att möjliggöra långsiktiga investeringar i såväl det nationella som det regionala elnätet genom att hålla gemensamma möten med både Svenska kraftnät (för det nationella nätet) och Vattenfall Energi (för det regionala nätet). Dessa möten har under pandemin inte kunnat genomföras, men nya möten uppges vara inbokade och intentionen finns att fortsättningsvis regelbundet träffa nätägarna för att gemensamt arbeta med den framtida elförsörjningen i kommunen. Till exempel diskuteras nya korridorer för utökning via stamnätet med Svenska Kraftnät, vilken dragning som är att föredra med hänsyn till befolkning, miljö samt försvarsområdet. Möten med Vattenfall Energi behandlar till exempel stadsdelsutbyggnaden, inklusive val av energilösning till kommande spårvagnsutbyggnad.

Vattenfall Energi bekräftar de gemensamma mötena i intervjuer, och anser att lokalnätsplaneringen i Uppsala kommun är väl fungerande där de har möjligheter att träffa kommunen och ge synpunkter innan detaljplaneringen är färdigställd. Dock anses samarbetet komplicerat, mycket på grund av kommunens storlek, där olika funktioner inte samordnar sitt arbete. Energibolaget uttrycker även en avsaknad av en kommunal samordningsfunktion, då det i dagsläget finns ett flertal kontaktvägar. Planering och samordning inför detaljplaner uppges fungera bra, men svårigheter att prognostisera effektbehovet finns för tillfället då kommunen diskuterar olika elförsörjningsmetoder som ska användas vid tex utbyggnad av spårväg. Vattenfall uttrycker en risk att de inte kan leverera om inte beslut tas och kommuniceras tillräckligt tidigt.

Även Svenska Kraftnät bekräftar de gemensamma mötena, och anser sig vara drivande och sammankallande till möten med kommunen. Området beskrivs som svårframkomligt, med utbredd bebyggelse och stora försvarsområden. Utredningen för sträckningsförslag av nya nätkorridorer är klara, och diskussioner förs nu med kommunen, Region Uppsala, Länsstyrelsen och Försvarsmakten om vilket förslag som skall användas. Svenska Kraftnät uppger att samtliga är lyhörda för deras önskemål, och att det är en positiv inställning bland aktörerna. De anser att kommunen är aktiva och lösningsorienterade, och att det finns en gemensam syn för utveckling. De har en kontakt på kommunen som sprider information vidare internt.

I intervjuer med Vattenfall Energi uppges att lokala åtgärder i systemet kommer kunna ta hand om den nuvarande effektbristen samt möta behovet fram till att nya stamnätsledningar ökar kapaciteten år 2030. Kommunen uppger i intervjuer att det är komplicerat att ta fram säkra prognoser av behovet, vilket innebär en osäkerhet i de framtida prognoserna. För nybyggnationer, bostäder och ordinarie verksamhet anses bedömningen relativt enkel, men svårigheter finns för stora nyetableringar och utvecklingen inom transportsektorn. Med osäkerheten i elförsörjningen har kommunen tvingats neka stora företagsetableringar med stora energibehov.

Svenska Kraftnät står för utökning av kapaciteten med nya ledningar i stamnätet. Kommunen uppger i intervjuer att det finns ett nära samarbete och en långsiktig planering av de nya ledningarna. Förslag för placering av nya ledningar har kommit till kommunen, vilka påverkar kommunens framtida utbyggnader i de aktuella områdena. Inhämtad statistik visar att kommunens arbete med energieffektivisering inom den egna verksamheten har haft effekt under perioden 2009-2019, även i jämförelse med andra kommuner. .



Slutanvändning av energi mätt i megawattimmar (MWh) dividerat med antalet invånare i kommunen. Avser slutanvändning som sker inom offentlig verksamhet, oavsett bränsletyp, inom det geografiska områdets gränser. Källa: Energimyndigheten och SCB.

Elavbrott, både i inträffat antal och andel kunder som drabbas av långa avbrott har varit relativt få och korta, med undantag för 2019 då bland annat ett omfattande strömvabrott inträffade i centrala Uppsala.

Elavbrott	2016	2017	2018	2019
Elavbrott, genomsnittlig avbrottstid per kund, minuter/kund	45	29	45	148
Elavbrott, andel kunder som drabbats av 4 eller fler oaviserade långa (+3 min) avbrott under året, andel (%)	6.7	4	4.1	6.7

Källa: Energimarknadsinspektionen

Bedömning

Revisionsfråga: Beaktas behovet av samverkan mellan relevanta externa aktörer i samhällsplaneringen för att möjliggöra långsiktiga investeringar i elförsörjningen, som har långa ledtider för att få till stånd nya kraftledningar?

Bedömning: Delvis

Bedömningen baserar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Kapacitets och behovsprognos samordnas med relevanta externa aktörer.
- Svårigheter att prognostisera effektbehovet finns för tillfället då kommunen diskuterar olika elförsörjningsmetoder som ska användas vid t ex utbyggnad av spårväg. Extern aktör uttrycker en risk att de inte kan leverera om inte beslut tas och kommuniceras tillräckligt tidigt.
- Externa aktörer förmedlar en positiv bild av samarbetet med kommunen. Regelbundna planeringsmöten med externa aktörer har funnits, och planeras återupptas. Dock anses samarbetet komplicerat mycket på grund av kommunens storlek, där olika funktioner inte samordnar sitt arbete.

3. VA-försörjning

Revisionsfråga 3.1

Harmoniserar befintlig VA-planering med kommunens översiktsplan samt finns mål, riktlinjer och rutiner framtagna för utbyggnad av VA-nät?

lakttagelser

Översiktsplan

Översiktsplan 2016 omfattar ett avsnitt avseende tekniska anläggningar. I det behandlas plats och utrymme för viktiga anläggningar för långsiktig teknisk försörjning samt tydliggörs inriktningen mot samordning, samlokalisering och synergier mellan system och med bebyggelseutvecklingen. Beskrivningen i avsnittet omfattar anläggningar för dricksvattenförsörjning och avfalls- och spillvattenhantering. Avloppsreningsverket i Kungsängen bedöms ha kapacitet att klara kommunens expansion till 2050. Två vattenverk finns idag, Bäcklösa och Gränby. Gränby vattenverk ska expanderas under planperioden och ett nytt vattenverk ska planeras och lokaliseras på lämplig plats mellan Uppsala stad och vattentäkterna i Uppsala- och vattholmaåsen.

Grundvatten behandlas i eget avsnitt i Översiktsplan 2016. Av avsnittet framgår att vattenområden som är särskilt lämpliga för vattenförsörjning ska skyddas så långt möjligt, samt att grundvattenuttag i norra delen av Uppsala- och vattholmaåsen är nödvändigt för kommunens tillväxt och måste värnas i ett långsiktigt perspektiv. Dagvatten ska tas om hand genom lokal fördröjning och rening, klimatanpassning samt riskklassning av känsliga infiltrationområden.

I Översiktsplan 2016 anges att kapaciteten i Uppsalas VA-system fullt ut är utnyttjad inom Uppsala stad och att tröskelinvesteringar därmed kommer att krävas under planperioden. Tröskelinvesteringar anges vara nya huvudledningar och nytt vattenverk samt åtgärder i Kungsängsverket. I Översiktsplan 2016 anges dock att fastigheter byggs i de prioriterade områdena i den utsträckning som det existerande VA-systemet kapacitetsmässigt klarar av det.

I Översiktsplanen anges vidare att kommunen till år 2050 behöver ha beredskap för mellan 75 000 och 135 000 fler invånare (70 000 bostäder) och uppemot 70 000 fler arbetstillfällen. Dessa ska framförallt lokaliseras inom Uppsala stad och därutöver fokuseras till stadsstråk och noder. Uppsala kommuns befolkning var år 2011 ca. 200 000 invånare och anges i beskriven strukturbild 2050 komma att uppgå till ca. 340 000 invånare per 2050.

I Översiktsplanen 2016 anges vidare mål/ambition för Uppsala kommun under planperioden, två av dessa är:

- *Fler bostäder* - 3000 nya bostäder per år med mångfald i utbudet, i täta blandade miljöer med närhet till hållbara transporter.

- *Mer plats för att breddat näringsliv* - 2000 fler jobb per år, minst hälften inom kunskapsintensiva näringar.

För att åstadkomma detta behövs som beskrivits ovan utbyggnad av kommunens VA-kapacitet. Av Uppsala Vatten och Avfall ABs årsredovisning 2020 framgår inte att bolaget följer något långsiktigt mål med bäring på utbyggnadstakt av VA-nätet. Däremot framgår av årsredovisningen att bolaget löpande följer nyckeltal för bland annat producerad- och försäld vattenmängd. I årsredovisning 2020 redovisas utfall per år för nyckeltalen över perioden 2017-2020. Av redovisningen framgår att utfall för båda nyckeltalen har ökat år för år över 4-årsperioden.

I Översiktsplan 2016 anges ett antal insatser som bedöms vara viktiga att arbeta med åren närmast efter översiktsplanens antagande. Ett av dessa är utvecklade tekniska system som effektivt utnyttjar synergier mellan energi, VA och avfall. Vidare behöver ledningsstråk för kapacitetshöjning i VA-systemet lokaliseras, liksom plats för framtida avloppsrening. Som beskrivits under fråga 1.1. ovan har en lokaliseringsutredning avseende avloppsrening genomförts.

VA-plan - Riktlinjer för VA-utbyggnad

Uppsala Vatten och Avfall AB svarar för att såväl bygga som förvalta kommunens VA-nät och VA-anläggningar. Bolaget stödjer även kommunen i planering och behovsbedömning avseende kommunens VA-försörjning. Uppsala kommun har tillsammans med Uppsala Vatten och Avfall AB tagit fram och beslutat om en VA-plan. Beslut om VA-planens ingående delar har skett successivt under åren 2019-2020. VA-planen omfattar en VA-översikt, Riktlinjer för VA-planering samt tre delplaner.

De tre delplanerna är:

- Plan för den allmänna VA-anläggningen
- Plan för enskild VA-försörjning
- Handlingsplan för VA-utbyggnad, inkl. bilaga: VA-utbyggnadsplan - Bilaga till Handlingsplan för VA-utbyggnad

*Riktlinjer för VA-planering*⁷ tillämpas i stor utsträckning av kommunstyrelsen och nämnder⁸ samt Uppsala Vatten och Avfall AB. Uppsala Vatten och Avfall AB svarar för att leda arbetet med att implementera riktlinjerna i kommunens berörda verksamheter. Syftet med riktlinjerna är att ge styrning i den tidiga planeringsprocessen och skapa tydlighet mellan berörda styrelser och nämnder i Uppsala kommun. Detta ska i sin tur bidra till långsiktigt hållbar VA-försörjning samt att uppnå de övergripande målen i kommunens Vattenprogram. I *Riktlinjer för VA-planering* anges vidare ett antal övergripande riktlinjer för en långsiktig och välfungerande samhällsbyggnad med god

⁷ Det avsnitt av riktlinjerna som berör hur anslutning till allmän VA-anläggning ska hanteras skall kompletteras med rutindokument. Då riktlinjerna samt övrig VA-plan beslutades år 2020 har detta dock ännu ej gjorts vid tid för granskning.

⁸ Nämnder som anges omfattas av riktlinjerna är: Kommunstyrelsen, Miljö- och hälsoskyddsnämnden och Plan- och byggnämnden. Även gatu- och samhällsbyggnadsnämnden och räddningsnämnden berörs av riktlinjerna.

VA-planering. För varje riktlinje anges vilken/vilka styrelser och nämnder riktlinjer gäller. Samtliga riktlinjer framgår av bilaga 3.

En av riktlinjerna är att Uppsala kommun ska ha en välfungerande VA-planering som harmoniserar med kommunens översiktsplan. I riktlinjerna anges vidare att VA-anläggningarnas kapacitet och placering ska beaktas tidigt i planprocessen, att forum för dialog ska finnas samt betonas att kommunikering om planerad tillväxt i kommunen som medför behov av ökad kapacitet ska ske mellan kommunen, framförallt genom kommunstyrelsen, och Uppsala Vatten och Avfall AB. I intervju beskrivs att Uppsala Vatten och Avfall AB vid bedömning av kapacitetsbehov utgår från fastställda mål för Uppsala kommuns utbyggnadstakt i översiktsplan.

I intervju beskrivs vidare att Uppsala Vatten och Avfall AB vid planering av vilka områden som ska prioriteras för utbyggnad av VA-anläggningar utgår från intentionerna i Uppsala kommuns översiktsplan samt kommunens projektportfölj för samhällsbyggnadsprojekt. Kommunen använder projektportföljen för samhällsbyggnadsprojekt för att samla och prioritera mellan investeringsprojekt utifrån intentionerna i översiktsplanen, tillgängliga resurser och uppställda mål. Ett av målen kopplade till projektportföljen för samhällsbyggnadsprojekt är att hänsyn tas till kapacitetsfrågor och behovet av tröskelinvesteringar i den ordinarie portföljshanteringen. I detta beskrivs att strategisk planerare och under år 2021 börjat ha löpande avstämningar med representanter för Uppsala Vatten och Avfall ABs planavdelning.

VA-plan - Handlingsplan för VA-utbyggnadsplan

I *Handlingsplan för VA-utbyggnad* och *VA-utbyggnadsplan - Bilaga till Handlingsplan för VA-utbyggnad* beskrivs hur utredning genomförts för att avgöra vilka områden inom kommunen som är mest lämpade för VA-utbyggnad under den närmaste 5-10 årsperioden utifrån Lagen om allmänna vattentjänster § 6. I intervju beskrivs att VA-utbyggnadsplanen framförallt fokuserar på anslutning av befintliga bebyggda områden till VA-nätet och inte i första hand på ny bebyggelse. VA-utbyggnadsplanen omfattar alltså inte samtliga områden som planeras för utbyggnad under den planperiod som översiktsplanen omfattar.

Utgångspunkt för bedömning av utbyggnadsbehov anges bland annat vara hälsoskydd, miljöskydd och om befintlig bebyggelse ingår i ett större sammanhang. För bedömning av ekonomiska konsekvenser av anslutning av ett område har faktorer som närhet till överföringsledningar samt det lokala nätets storlek i förhållande till området storlek och antalet befintliga och planerade bostadshus vägts in. Dessa utgångspunkter är förenliga med prioriteringar och mål i övriga delar av VA-planen.

Utifrån genomförd analys/utredning fastställs i VA-utbyggnadsplanen fyra olika områdeskategorier⁹ där förutsättningar för VA-försörjning skiljer sig åt.

VA-utbyggnadsområden är de områden som idag har enskild vattenförsörjning och

⁹ VA-utbyggnadsområden, VA-utredningsområden, VA-bevakningsområden samt Områden med enskild VA-försörjning.

avloppshantering men planeras att tas in i verksamhetsområdet för allmänna vattentjänster. VA-utbyggnadsplanen fokuserar i huvudsak på dessa områden.

Identifierade VA-utbyggnadsområden i VA-utbyggnadsplanen är Funbo, Fjällbo, Hallkved, Källtorp, Labruden, Marielund och Rådjursstigen/Sandvägen. Av dessa berörs endast Funbo och Marielund i kommunens översiktsplan 2016. Identifierade VA-utredningsområden i VA-utbyggnadsplanen är: Björklinge-Salsta, Ensta, Fullerö-Duvboda, Hägeby, Hässelby, Lill-Moga, Läby-Vadbacka, Näs-Bodarna, Pustnäs, Sandbro, Skyttestennäs och Vreta. Av dessa behandlas cirka hälften av områdena direkt i översiktsplanen. Detta då i relation till kända vatten- och VA-förhållanden och hur dessa påverkar möjlighet att använda området och eller bygga bostäder i området. Exempel på områden som behandlas ur detta perspektiv är Björklinge, Vreta, Läby och Näs-Bodarna.

Ett område som behandlas särskilt i VA-utbyggnadsplanen är Marielund. Området behandlas även i översiktsplanen och planeras då för exploatering. Marielund ingår i ett större område längs väg 282 där utbyggnad av vatten och avloppsnät ska möjliggöra utbyggnad med cirka 2 500 nya bostäder.

Uppsalapaketet

VA-planen behandlar ej det avtal, Uppsalapaketet, som slöts mellan staten, Region Uppsala och Uppsala kommun år 2018. Uppsalapaketet innebär bland annat två nya spår på ostkustbanan inklusive kapacitetsförstärkningar vid Uppsala centralstation, en ny station i Begsbrunna samt kapacitetsstark kollektivtrafik på Kunskapsspåret-Ultunalänken. För Uppsala kommuns del ingår att planera för 33 000 bostäder och många arbetsplatser fram till år 2050. Dessa ska fokuseras till den södra delen av Uppsala stad. Effekter av Uppsalapaketet beskrivs i samband med aktualitetsprövning av översiktsplanen beslutad november 2020. I samband med detta fastställde kommunen att takten i befolkningsutvecklingen har höjts sedan översiktsplanen 2016 och utifrån det bedömer man att kommunen behöver ha beredskap för en folkmängd om 380 000 invånare år 2050 snarare än översiktsplanens högsta scenario om 340 000 invånare.

Uppsala Vatten och Avfall AB sammanställde år 2020 ett framtidsanalys över bolagets investeringsbehov per år perioden 2021-2050. Av kommentarer till analysen framgår att bolaget i analysen tagit hänsyn till översiktsplan, aktualitetsprövningen av översiktsplanen samt effekter av såväl covid-19 pandemin som Uppsalapaketet. Vidare har bolaget även tagit fram en scenarioanalys för perioden 2020-2050 baserat på scenarierna i översiktsplan 2016 samt ett scenario som betecknas extra högscenario.

För respektive av dessa scenarion anges ackumulerade totala investeringar över perioden, hur de fördelar sig per år samt effekt på brukartaxa i form av taxehöjning per år och över hela perioden. I kompletterande kommentarer presenteras vilka antaganden som gjorts avseende utbyggnad av VA-nät och VA-anläggningar, överföringsledningar samt Uppsalapaketet per scenario samt bedömningar av taxeförändringar och

självfinansieringsgrad. Dessa analyser tillsammans med Uppsala kommuns investeringsplanering utgör underlag till bolagets 10-åriga investeringsplan.

Bedömning

Revisionsfråga: *Harmoniserar befintlig VA-planering med kommunens översiktsplan samt finns mål, riktlinjer och rutiner framtagna för utbyggnad av VA-nät?*

Bedömning: Ja

Bedömningen baserar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Inriktning för kommunens VA-anläggningar och VA-utbyggnad anges i översiktsplan. Planering och prioritering av vilka befintliga bebyggda områden som ska eller kan anslutas till kommunens VA-nät görs utifrån intentioner i översiktsplan.
- I översiktsplan och VA-plan anges att kommunens planarbete ska ta hänsyn till befintlig VA-kapacitet. Riktlinjer för VA-planering anger som en övergripande riktlinje för Uppsala Vatten och Avfall ABs VA-planering att denna ska vara i linje med Uppsala kommuns översiktsplan.
- VA-planens avsnitt om VA-utbyggnad fokuserar på anslutning av befintliga bebyggda områden till VA-nätet och inte i första hand på ny bebyggelse. VA-utbyggnadsplanen omfattar alltså inte samtliga områden som planeras för utbyggnad under den planperiod som översiktsplanen omfattar. Vi noterar att två av sju av de särskilt angivna VA-utbyggnadsområden och cirka hälften av de särskilt angivna VA-utredningsområdena i VA-utbyggnadsplan omnämns i översiktsplan 2016.
- I översiktsplan anges att tröskelinvesteringar kommer att bli nödvändiga utifrån kommunens planerade tillväxt i översiktsplan. Dessa behandlas ej i VA-plan. Uppsala Vatten och Avfall AB har däremot genomfört ett framtidsanalys över bolagets investeringsbehov per år perioden 2021-2050 vilken utgår från översiktsplan, aktualitetsprövning av översiktsplan samt Uppsalapaketet.

Revisionsfråga 3.2

Finns en antagen investeringsplan för utbyggnaden av VA-nätet i enlighet med översiktsplaneringen?

Iakttagelser

Uppsala kommun har en långsiktig investeringsplanering för kommunen som helhet. Om denna påverkas av revideringar av antagen VA-utbyggnadsplan ansvarar dokumentägare Uppsala Vatten och Avfall AB för att kommunicera detta till kommunen. Likaledes svarar kommunstyrelsen för att kommunicera hur förändringar i kommunens översiktsplanering påverkar behovet av VA-försörjning till Uppsala Vatten och Avfall AB.

En viktig del i Uppsala kommuns långsiktiga investeringsplanering är kommunens projektportfölj för samhällsbyggnadsprojekt. Projektportföljen omfattar en 15-årsperiod och ska vara en brygga mellan kommunens översiktsplaneprocess och

detaljplaneprocesser. Detta innebär att planering och genomförande av projekt utifrån projektportföljen skall följa intentionerna i rådande översiktsplan. Projektportföljen uppskattas i intervju per juni 2021 bestå av cirka 90-95 projekt och sträcker sig över perioden 2021-2035. Totalt omfattar projekt i projektportföljen flera tusen bostäder. Aktiv portföljhantering tillämpas och syftar bland annat till att prioritera mellan olika projekt och säkerställa att projekt genomförs i rätt tid och rätt ordning.

Kommunen beskrivs i intervju tillämpa aktiv portföljhantering avseende projektportföljen för samhällsbyggnadsprojekt. I det ingår att löpande ta hänsyn till förutsättningar för och konsekvenser av föreslagen exploatering på VA-nätet och VA-anläggningar. Särskilt betonas att hänsyn ska tas till kända kapacitetsförhållanden avseende VA-nätet med målet att inte generera för höga tröskelinvesteringar där sådana inte redan är kända. Detta då ett övergripande mål för Uppsala kommun är att möjliggöra planerad tillväxt i kommunens befolkning och antalet arbetstillfällen utan att äventyra kommunens ekonomiska ställning.

Projektportföljen beskrivs i intervju även utgöra ett viktigt underlag för Uppsala Vatten och Avfall ABs planering av VA-försörjning. Genom dialog kring projektportföljen delas information till Uppsala Vatten och Avfall AB om planerade byggnadsprojekt inom kommun; samt ges planeringsansvariga vid Uppsala kommun underlag och synpunkter från Uppsala Vatten och Avfall AB avseende potentiella kapacitetsutmaningar och behov av tröskelinvesteringar kopplade till olika projekt.

Under revisionsfrågor 1.1 och 1.2 samt 3.1 ovan har ett antal centrala analyser med utgångspunkt i kommunens översiktsplanering respektive projektportföljen för samhällsbyggnadsprojekt beskrivits. Dessa utgör underlag till Uppsala Vatten och Avfall ABs investeringsplan. Uppsala Vatten och Avfall ABs investeringsplan uppdateras årligen och omfattar de kommande tio åren. Erhållen plan omfattar åren 2021-2030. I analyser av investeringsbehov till och med 2050 anges uppskattningar för när ett par stora tröskelinvesteringar beräknas behöva genomföras men en konkret investeringsplan som omfattar perioden till och med 2050 är inte framtagen.

Investeringsplanen är detaljerad och omfattar bland annat uppgifter om projektnummer, projektnamn, upparbetat utfall samt planerad investeringsutgift per projekt och år. Dessa uppgifter kompletteras av en bedömning av samlat utfall, budget och utfall jämfört budget för respektive projekt över hela planperioden (10 år).

Av investeringsplanen framgår att bolaget planerar att göra betydande investeringar under den kommande 10-årsperiod. Planerade investeringar uppgår till cirka 500-550 mkr per år över perioden med ett sammanställt behov över perioden om 5 480 mkr. Störst investeringar bedöms behöva göras avseende ledningsnätet, totalt 2 849 mkr, relativt jämnt fördelat per år över perioden 2021-2030. Stora investeringar planeras även avseende dricksvatten (779 mkr över perioden 2021-2030) och spillvatten (1 235 mkr över perioden 2021-2030). I intervju beskrivs att denna investeringstakt utgår från den

tillväxttakt som kommunen fastställt såväl i översiktsplan 2016 som vid aktualitetsprövningen av översiktsplanen 2020.

Bedömning

Revisionsfråga: Finns en antagen investeringsplan för utbyggnaden av VA-nätet i enlighet med översiktsplaneringen?

Bedömning: Ja

Bedömningen baserar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Såväl Uppsala Vatten som Uppsala kommun arbetar med 10-åriga investeringsplaner.
- Koordinering av kommunens och Uppsala Vattens investeringsplanering sker i huvudsak via projektportföljen för samhällsbyggnadsprojekt. Projektportföljen för samhällsbyggnadsprojekt har även som syfte att tillse att en överensstämmelse finns mellan planerade detaljplaner och exploateringsprojekt och kommunens översiktsplan.
- Uppsala Vatten har en framtagen och detaljerad investeringsplan omfattande 10 år. Bolaget genomför löpande analyser och utredningar avseende framtida investeringsbehov. Underlag till dessa analyser och utredningar är kommunens översiktsplan, investeringsplan och projektportfölj för samhällsbyggnadsprojekt.

Revisionsfråga 3.3

Involveras det kommunala VA-bolaget (Uppsala vatten och Avfall AB) i tillräcklig utsträckning i diskussioner kring var den planerade tillväxten av kommunens tätorter ska ske och hur den påverkar behovet av att öka kapaciteten i den allmänna VA-anläggningen?

Iakttagelser

Uppsala Vatten och Avfall AB medverkade vid framtagandet av kommunens översiktsplan 2016. Bland annat tog Uppsala Vatten och Avfall AB fram underlagsrapporten *VA 2050 i Uppsala kommun* som underlag till översiktsplan 2016. Uppsala Vatten och Avfall AB inkom även med synpunkter i samband med aktualitetsprövningen av översiktsplanen genom dokumentet *Inspel från Uppsala Vatten* (Uppsala Vatten och Avfall AB). I pågående arbete med att ta fram en ny översiktsplan för Uppsala kommun beskrivs i intervju att bolaget är involverat och har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter.

I *Riktlinjer för VA-planering* anges att kommunstyrelsen ansvarar för att tydligt kommunicera var den planerade tillväxten av kommunens tätorter ska ske och hur den kan påverka behovet av ökad kapacitet i den allmänna VA-anläggningen. I intervju beskrivs att denna information är viktig för Uppsala Vatten och Avfall AB i och med att det påverkar bolagets planarbete. Som beskrivits under revisionsfråga 1 ovan har

Uppsala Vatten och Avfall AB under den senaste 5-årsperioden byggt upp en planavdelning för att säkerställa att bolaget både uppfångar relevant information från kommunen och förmedlar relevant information till kommun.

Ett viktigt led i kommunens investeringsplanering är som beskrivits ovan projektportföljen för samhällsbyggnadsprojekt. I intervju beskrivs att planeringschef vid Uppsala Vatten och Avfall AB och strategisk planerare vid samhällsbyggnadsförvaltningen under år 2021 börjat ha löpande avstämningar avseende hur samhällsbyggnadsförvaltningens och Uppsala kommuns planerade investeringsnivåer påverkar Uppsala Vatten och Avfall ABs investeringsnivå. Avstämningarna sker inte utifrån en fastställd rutin utan utifrån identifierade behov. I intervju beskrivs att planeringsansvarig vid Uppsala Vatten och Avfall AB och strategisk planerare vid samhällsbyggnadsförvaltningen dock för diskussioner om att tillskapa en styrd mötesprocess kopplat till mål- och budgetprocessen.

En så kallad beredningsgrupp har tillskapats med syfte att analysera och ge rekommendationer om enskilda projektidéer och prioriteringar inom projektportföljen för samhällsbyggnadsprojekt. Gruppen består i sin grundform av representanter från varje avdelning inom samhällsbyggnadsförvaltningen, men representanter från Uppsala Vatten och Avfall AB adjungeras in utifrån behov och frågeställning. Detta då Uppsala Vatten och Avfall AB svarar för att säkra infrastrukturperspektiven på avfall, VA, dagvatten samt att inneha expertkompetens i andra vattenfrågor. Gruppen träffas cirka varannan vecka och leds av strategisk samhällsplanerare. Vid gruppens möten delas information om status för planerade och pågående projekt samt hur olika projekt ligger i linje med till exempel Uppsala Vatten och Avfall ABs investeringsplan och Uppsala kommuns investeringsplan.

Inom ramen för översiktsplaneringen beskrivs i intervju att en utvecklingsgrupp för samhällsbyggnad är tillskapad. Gruppen sammankallas av stadsdirektören och består av förvaltnings-, bolags- och vissa avdelningschefer. Gruppens syfte är att hantera strategiska frågor och tvistefrågor inom kommunkoncernens olika delar. Detta som ett sätt att säkra en kommungemensam beredning inför strategiska samhällsbyggnadsbeslut i kommunstyrelsen. Gruppen beskrivs i huvudsak vara av rådgivande karaktär och saknar formell uppdragsbeskrivning eller beslutsmandat. Det beskrivs att gruppen informellt anses kunna besluta enligt de mandat som dess deltagare har, om tillräcklig enighet kan uppnås. Om en fråga rör flera deltagare ska den lyftas vid ett koncernledningsmöte som hålls en gång i månaden. I intervju beskrivs att VD för Uppsala Vatten och Avfall AB ingår i gruppen och vid dess möten bland annat kunnat framföra att ytterligare fokus behövs på grundvatten i översiktsplanarbetet samt i löpande planarbete inom kommunen.

Utöver ovan beskrivna konstellationer anges det i intervju att det saknas dedikerade och formaliserade forum för avstämning mellan planeringsansvariga vid Uppsala kommun och Uppsala Vatten och Avfall AB. Till exempel uppges att även om vikten av att säkra grundvattenförsörjningen lyfts i översiktsplan upplever bolaget att kommunen i sitt löpande detaljplane- och bygglovsarbete låter grundvattenskyddet stå tillbaka för

exploateringsprojekt. Uppsala Vatten och Avfall AB beskrivs vidare inte uppleva sig få tillräckligt gehör för uttryckta utmaningar med kapacitetsbrist i VA-systemet kopplat till föreslagna exploateringsprojekt. Detta trots att kapacitetsutmaningar i VA-nätet, som beskrivits ovan, behandlas i översiktsplan. På dessa och liknande områden beskrivs att ytterligare kanaler och forum för samverkan mellan Uppsala Vatten och Avfall AB och Uppsala kommun behövs.

I intervju beskrivs vidare att VA-bolaget inte upplever att de konsulterades i tillräcklig omfattning i samband med att Uppsalapaketet förhandlades fram och beslutades. Paketet innebär behov av omfattande VA-investeringar. VA-utbyggnaden beskrivs vidare i intervju vara avtalad att ske genom ny grön kretsloppsriktad teknik som både beskrivs vara tekniskt komplicerad och medföra högre investeringskostnader. Ingen diskussion beskrivs ha förts avseende hur denna kostnad ska finansieras.

Bedömning

Revisionsfråga: *Involveras det kommunala VA-bolaget (Uppsala Vatten och Avfall AB) i tillräcklig utsträckning i diskussioner kring var den planerade tillväxten av kommunens tätorter ska ske och hur den påverkar behovet av att öka kapaciteten i den allmänna VA-anläggningen?*

Bedömning: *Delvis.*

Bedömningen baserar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Uppsala Vatten och Avfall AB har haft möjlighet och inkommit med underlag och inspel till översiktsplan, aktualitetsprövning av översiktsplan och i pågående arbete med att ta fram ny översiktsplan. Uppsala Vatten och Avfall AB beskrivs i intervju dock inte ha konsulterats i tillräcklig omfattning i samband med att Uppsalapaketet förhandlades fram och beslutades.
- VA-plan slår fast att kommunstyrelsen ansvarar för att kommunicera var planerad tillväxt inom kommunens tätorter ska ske.
- Avstämningar mellan tjänstepersoner vid kommun respektive bolag avseende den löpande VA-planeringen och projekthanteringen förekommer men är inte fullt ut formaliserade.
- Det beskrivs saknas ändamålsenliga forum för informationsdelning och dialog mellan tjänstepersoner vid VA-bolaget och kommunen, detta rör framförallt nivån under översiktsplan och andra styrande dokument för strategisk planering.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av strategisk planering av el- och VA-försörjning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt att arbetet med översiktsplaneringen hanterar el- och VA-försörjningen på ett tillfredsställande sätt.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **delvis** säkerställt att arbetet med översiktsplaneringen hanterar el- och VA-försörjningen på ett tillfredsställande sätt.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att ändamålsenliga och tillräckliga forum finns för att diskutera och skapa samsyn avseende strategiska VA-försörjningsfrågor.
- Säkerställa att strategiska el- och VA-försörjningsfrågor beaktas i det fortsatta arbetet med ny översiktsplan och att berörda aktörer involveras i tillräcklig utsträckning.
- Dialog behöver föras om hur kommunens olika funktioner gemensamt ska samordna sig gentemot externa aktörer för att få till en effektivare beslutsprocess avseende val av elförsörjningsmetoder. För att den samordningen ska få tydlig effekt behöver detta diskuteras i dialog mellan externa parterna och leda till samhandling.
- För att arbeta fram en investeringsstrategi för VA-försörjningen som leder till största möjliga koncernnytta behöver samordning/avvägning mellan olika faktorer/krav uttryckta i olika upprättade styrdokument utvecklas. VA-försörjning har stor ekonomisk betydelse och beslut avseende investeringar inom detta område innebär normalt att kommunen binds vid kostnader långt in i framtiden.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Bedömning	
Har en risk- och sårbarhetsanalys/motsvarande underlag genomförts vad gäller påverkan på förverkligande av översiktsplanen av otillräcklig elnätsstruktur och VA-nät?	Ja	
Har åtgärder som kan kopplas till brister i el -och VA-nätet planerats eller implementerats utifrån risk- och sårbarhetsanalyser/motsvarande underlag?	Ja.	
Utgår kommunens översiktsplanering från nationella och regionala mål och vägledningar när det gäller el- och VA-försörjning?	Ja	
Beskrivs och synliggörs i översiktsplanen stam- respektive regionnätens roll för att trygga elförsörjningen i kommunen samt särskiljs dessa tydligt från varandra?	Delvis	
Finns en tillräcklig kapacitet i elnätet för att tillgodose behovet av eltillgång till kommande bostadsområden, industrier eller infrastrukturprojekt? Vilka planer finns för att minska eventuella gap?	Delvis	
Beaktas behovet av samverkan mellan relevanta externa aktörer i samhällsplaneringen för att möjliggöra långsiktiga investeringar i elförsörjningen, som har långa ledtider för att få till stånd nya kraftledningar?	Delvis	
Harmoniserar befintlig VA-planering med kommunens översiktsplan samt finns mål, riktlinjer och rutiner framtagna för utbyggnad av VA-nät?	Ja	
Finns en antagen investeringsplan för utbyggnaden av VA-nätet i enlighet med översiktsplaneringen?	Ja	
Involveras det kommunala VA-bolaget (Uppsala vatten och avfall AB) i tillräcklig utsträckning i diskussioner kring var den planerade tillväxten av kommunens tätorter ska ske och hur	Delvis	

den påverkar behovet av att öka kapaciteten i den allmänna
VA-anläggningen?

Bilagor

Bilaga 1 - Erhållna utredningar och analyser avseende VA-försörjning - Uppsala Vatten

VA-plan

1. VA-översikt
2. Riktlinjer för VA-planering
3. Plan för den allmänna VA-anläggningen
4. Plan för enskild vatten – och avloppsförsörjning i Uppsala kommun
5. Handlingsplan för VA-utbyggnad och VA-planering (KF).

Dricksvattenförsörjning

1. Strategisk Vattenförsörjningsplan (slutrapport)
2. Vatten 2050 (pågående arbete med delprojekt)
3. Risk- och systemanalys för en tryggad framtida dricksvattenförsörjning. Projektet är avslutat och resulterade i en handledning och en slutrapport. Slutrapporten är belagd med sekretess och är därför inte skickats.
4. Strategi dricksvattenförsörjning norrorter (kallas också strategi Vattholma)

Grundvatten

1. Riktlinje för markanvändning inom Uppsala- och Vattholmaåsarnas tillrinningsområde ur grundvattensynpunkt. Beslutad i KF
2. Riskanalys Uppsala och vattholmaåsarnas tillrinningsområde

Spillvatten

1. Lokaliseringsutredning av Kungsängsverket (slutrapport)
2. Principförslag Kungsängsverket (pågående projekt)

Ledningsnät

- 1) Rapporter över hydraulisk modellering av kapacitet ledningsnät (slutrapporter)
 - a) ÖP dagvattenmodellering
 - b) ÖP spillvattenmodellering
 - c) ÖP vattenmodellering

Investeringar

- 1) 10-årsplan (Investeringsplan 2022-2031)
- 2) Analys investering till 2050 (framtidsscenario 2050)
- 3) ÖP-scenarier taxepåverkan 2050 (analys över hur scenarier i ÖP påverkar taxeutvecklingen)
- 4) Programplaner (beskriver aktiviteter som planeras respektive är pågående)
 - a) Dricksvatten
 - b) Spillvatten Kungsängsverket
 - c) Spillvatten Ytterverken

Utredningar inom ÖP 2016-arbetet

1. Kalkyl ÖP 2016 (investeringskostnader för de tre scenarier som tagits fram i arbetet med översiktsplan 2016.)
2. ÖP 2016 aktualisering (bolagets inspel till aktualiseringen av ÖP)
3. VA i kransorter

Bilaga 2 - Erhållna utredningar och analyser avseende EI-försörjning

Utredningar från intressenter

1. Länsstyrelsen Uppsala Län Dnr 8021-2019 "Regeringsuppdrag elförsörjning Uppsala Län"
2. Länsstyrelsen Uppsala Län #Uppsalaeffekten - Arbete med eleffekt i Uppsala Län
3. Svenska Kraftnäts Systemutvecklingsplan 2018-2027
4. Svenska Kraftnäts Systemutvecklingsplan 2020-2029
5. Region Uppsala Regional utvecklingsstrategi och Agenda 2030
6. Uppsala kommun Remiss från Svenska kraftnät om transmissionsledningar 20210515
7. Uppsala kommun Rutin för initieringsfasen i processen för samhällsbyggnadsprojekt rev 210219

Utredningar inom ÖP 2016-arbetet

1. Översiktsplan 2016 för Uppsala kommun
2. ÖP 2016 aktualisering

Statistik inhämtad från

1. Vattenfall Energi
2. Energimyndigheten
3. Energimarknadsinspektionen
4. Kolada

Bilaga 3 - Riktlinjer övergripande VA-planering

- Uppsala kommun ska säkerställa att en långsiktigt hållbar vatten- och avloppsförsörjning kan ordnas vid planering av ny bebyggelse. (Samtliga)
- Uppsala kommun ska verka för att möjliggöra att innovativa, klimatsäkra och resurssnåla VA-lösningar kan inkluderas i planeringen. (Samtliga)
- VA-försörjningen i kommunen ska kunna fungera tillfredställande även vid klimatförändringar och ändrade väderförhållanden såsom torka, skyfall och översvämning. (Samtliga)
- Uppsala kommun ska ha en välfungerande VA-planering som harmoniserar med kommunens översiktsplan. (KS, PBN, MHN, GSN, UVAB)
- Vatten- och avloppsförsörjningen av ny bebyggelse ska beaktas i ett tidigt skede och där det finns svårigheter att ordna VA-försörjningen ska ny bebyggelse inte tillåtas. (PBN)
- Det ska vara klargjort så tidigt som möjligt i planeringsprocessen huruvida ett område ska förses med enskild eller allmän vatten- och avloppsförsörjning. (KS, PBN, MHN, UVAB)
- Det ska finnas forum för dialog i den tidiga samhällsplaneringen där bland annat kapaciteten i den allmänna VA-anläggningen diskuteras som underlag till bedömningen om lämpligheten att ta fram nya planer. (KS, PBN, UVAB)
- Innan beslut om planbesked fattas ska VA-utbyggnadsområden och VA-utredningsområden beaktas vid bedömning av kvarvarande kapacitet i kommunens allmänna VA-anläggningar. (PBN)
- Utrymme för dagvattenanläggningar för rening och fördröjning samt avrinningsstråk för skyfall ska reserveras i tidigt skede i fysisk planering. (PBN, GSN)
- Det ska tydligt kommuniceras var den planerade tillväxten av kommunens tätorter ska ske och hur den påverkar behovet av att öka kapaciteten i den allmänna VA-anläggningen. (KS)
- Tidigt i planeringen ska dialog ske mellan VA-huvudmannen och brandförsvaret gällande möjligheterna till brandvattenförsörjning via den allmänna VA-anläggningen. Räddningsnämndens behov ska enligt lag enbart tillgodoses när detta är förenligt med VA-anläggningens huvudsakliga ändamål. Detta ska bekostas av räddningsnämnden. (RÄN, UVAB)
- I Uppsala kommun ska det finnas en tydlig kommunikation om planeringen för VA-utbyggnad. Både i text och i kartmaterial. (UVAB, MHN)
- Åtgärder för att förbättra VA-försörjningen ska prioriteras utifrån miljö- och hälsoskyddsmässigt behov samt teknisk och samhällsekonomisk möjlighet. (MHN, UVAB)

2021-10-22

Lena Salomon

Said Ashrafi

Uppdragsledare

Projektleddare

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. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.