

Utbildningsförvaltningen
Tjänsteskrivelse till Utbildningsnämnden

Datum:
2021-11-24

Diarienummer:
UBN-2021-07077

Handläggare:
Magdalena Fahlgren

Yttrande över kommunrevisionens granskning av lokalförsörjningsprocessen

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden beslutar

1. **att** lämna yttrande till kommunrevisionen enligt bilagt förslag.

Ärendet

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.

Kommunrevisionen begär yttrande från flera nämnder, däribland utbildningsnämnden.

Beredning

Ärendet har beretts i utbildningsförvaltningen.

Förslaget har inga konsekvenser sett ur barn-, jämställdhets- eller näringslivsperspektivet.

Föredragning

Granskningen visar att kommunens lokalförsörjningsprocess består av en rad olika processer som involverar kommunstyrelsen, lokalnyttjande verksamheter, de kommunala bolagen samt externa aktörer. Den samlade bedömningen är att kommunstyrelsen delvis har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa tillgången till de för kommunkoncernen mest ekonomiskt fördelaktiga och funktionella lokalerna.

Kommunstyrelsen ges i rapporten ett antal rekommendationer för att förbättra arbetet.

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden ställer sig bakom rekommendationerna. I förslaget till yttrande framförs bland annat att nämnden är helt beroende av att befolkningsprognosen blir med verkligheten överstämmande i så hög grad som möjligt samt att det är av yttersta vikt att utbildningsnämnden i nybyggnadsprojekt tidigt får en uppskattad kostnad att ta ställning till.

Förslag till yttrande redovisas i sin helhet i bilaga.

Ekonomiska konsekvenser

Ej aktuellt.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 24 november 2021
- Bilaga, Förslag till yttrande över kommunrevisionens granskning av lokalförsörjningsprocessen

Utbildningsförvaltningen

Susana Olsson Casas
Utbildningsdirektör

Utbildningsnämnden
YttrandeKommunrevisionen Uppsala kommun
kommunrevisionen@upsala.seHandläggare:
Magdalena Fahlgren

Yttrande gällande kommunrevisionens granskning av lokalförsörjningsprocessen

Bakgrund

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.

Utbildningsnämnden ger följande svar på kommunrevisionens iakttagelser och rekommendation

Rekommendation 1

För att stärka den centrala överblicken, uppföljningen och kontrollen bör verksamhetsnämndernas lokalförsörjningsplaner sammanställas i en kommunövergripande lokalförsörjningsplan.

Kommentar

Utbildningsnämnden ställer sig bakom kommunrevisionens rekommendation.

Särskilt viktigt anser nämnden det vara att lokalutveckling, som i förlängningen genererar hyror som någon annan nämnd ska betala, tydliggörs. Ett exempel på det är idrotts- och fritidslokaler som i hög grad hyrs av utbildningsnämnden. Om hyrorna för idrotts- och fritidslokaler ökar så ökar utbildningsnämndens kostnader vilket bör tydliggöras i en kommunövergripande lokalförsörjningsplan.

Rekommendation 2

Öka tydligheten i hur de demografiska behoven ska skrivas fram av lokálnyttjande 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.

Kommentar

Utbildningsnämnden ställer sig bakom kommunrevisionens rekommendation.

Grunden till utbildningsnämndens behovsprognoser finns i den kommungemensamma befolkningsprognosen. Utbildningsnämnden är därför helt beroende av att befolkningsprognosen blir med verkligheten överstämmande i så hög grad som möjligt. Utbildningsnämnden har inte tillgång till någon annan statistik över befolkningsutvecklingen eller stadsutvecklingen än den som ligger till grund för befolkningsprognosen och kan därför inte göra en alternativ bedömning av behovet.

Rekommendation 3

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.

Kommentar

Utbildningsnämnden ställer sig bakom kommunrevisionens rekommendation.

Det är av yttersta vikt att utbildningsnämnden i nybyggnadsprojekt tidigt får en uppskattad kostnad att ta ställning till.

Rekommendation 4

För att lyckas med synkroniseringen av lokal- och stadsutvecklingsplaneringen bör kommunstyrelsen använda sig av ett lättroligt och anpassningsbart arbetssätt där fastighetsstaben och samhällsbyggnadsförvaltningen har större insyn i varandras planeringsarbete och tidplaner.

Kommentar

Utbildningsnämnden har inga kommentarer till denna rekommendation.

Rekommendation 5

Säkerställ att fastighetsstaben arbetar aktivt för att uppdatera lokalförsörjningsplaneringen vid förändrade tidplaner inom stadsutvecklingen.

Kommentar

Utbildningsnämnden ställer sig bakom kommunrevisionens rekommendation.

Rekommendation 6

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 lokalt nyttjande nämndernas lokalförsörjningsplaner/eller i en kommande kommungemensam lokalförsörjningsplan.

Kommentar

Utbildningsnämnden ställer sig bakom kommunrevisionens rekommendation.

Rekommendation 7

Överväg att utveckla standardkoncept för olika typer av verksamhetslokaler, i syfte att säkerställa att de mest funktionella och rationella lokalerna kommer till stånd.

Kommentar

Utbildningsnämnden ställer sig bakom kommunrevisionens rekommendation.

Standardkoncept finns sedan flera år tillbaka delvis utvecklade. Dock kan man konstatera att den mark som skolfastighetsbolaget får tillgång till för att bygga förskolor och skolor på ofta kräver speciallösningar och att standardskoncepten därför kan vara svåra att använda sig av.

Utbildningsnämnden

Helena Hedman Skoglund
Ordförande

Susanna Nordström
Sekreterare

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.

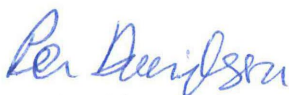
Bedömningen grundar sig på att kommunstyrelsen bedriver ett utvecklingsarbete gällande lokalförsörjningen, men ytterligare behöver formalisera arbetet genom att ta fram och tydliggöra processbeskrivningar, rutiner och mallar när det gäller området.

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)*

lakttagelser

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 boståndsbedömda 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?

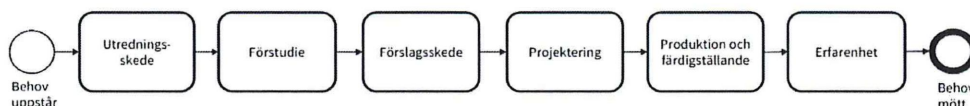
Iakttagelser

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.

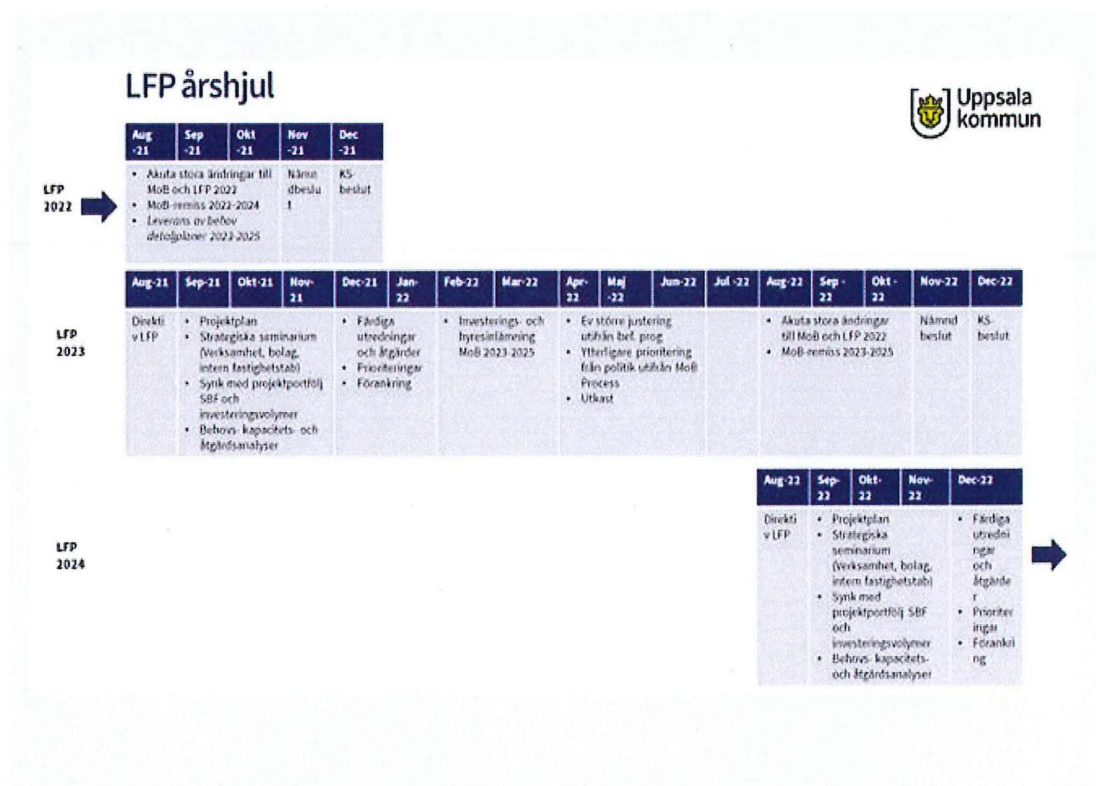
Av dokumentet framgår att:

- 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.