

KOMMUNREVISIONEN

Datum:

Diarienummer:

Missivskrivelse

2019-09-20

KRN-2019/37

Mottagare

Kommunstyrelsen

- Svar senast 2019-12-31

Plan- och byggnadsnämnden

- Svar senast 2019-12-31

Kommunfullmäktige

- För kännedom

Bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

KPMG har av Uppsalas kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en granskning av mål- och budgetstyrning utifrån möjligheter till bostadsbyggande i Uppsala kommun. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Efter genomförd uppföljning är den sammanfattande bedömningen att förutsättningar för att arbeta strategiskt och relevant finns inom revisionsfrågornas områden. Uppsala kommun har goda förutsättningar inför arbetet med kommunens expansion men står inför ett antal stora utmaningar att hantera. Exempel på utmaningar är matchningen mellan utbudet och efterfrågan på de bostäder som finns och kommer att byggas, säkra kompetensförsörjningen inom kommunal service på landsbygden samt kostnadseffektiv och miljömässig utbyggnad av kommunens infrastruktur. Generellt behöver kommunikation och samarbete mellan bolag, förvaltningar, ledningsorgan och andra berörda aktörer stärkas för att skapa bäst förutsättningar och hållbara lösningar. Projektstyrningsmodeller och modeller för investeringar kopplade till projekt kan ses över framöver och kommuniceras med samtliga som involveras i investeringsarbete. Uppföljningar och kommunikering av Uppsalapaketet inåt i organisationen förordas.

Rapporten pekar ut några utvecklingsområden:

- Formalisera processen och ta fram rutin för internremisser och dialog i syfte att säkerställa informationsinhämtning inom områden där flera kompetenser och ansvarsområden överlappar varandra, bland annat inom vattenfrågor.
- Skapa strukturerad kommunikation kring investeringsprojekt och vilken formalia som styr investeringar i kommunen. Projektprocessen bör vara välkänd och användas av alla som driver investeringsprojekt i kommunen. Vid behov kan även funktionaliteten i modellen för investeringsprojekt ses över.
- Säkerställ att Uppsalapaketet återrapporteras kontinuerligt till ansvariga beslutande organ i kommunen.

- På sikt arbeta för att säkerställa flexibilitet i Uppsalapaketet där utvärdering och viss modifiering utifrån eventuella skiftande förutsättningar blir möjlig. Analysera vilka delar av projektet som framåt tillhör en projektorganisation och vilka som bör införlivas i en driftsorganisation.
- Bibehåll och utveckla de bostadspolitiska målen och aktiviteterna kopplade till dessa för att hålla bostadsutvecklingen så relevant kopplad till verklighet och reella förutsättningar som möjligt.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser från kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden senast 2019-12-31 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, anders.petersson@kpmg.se.

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande



Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekt er inom samhällsbyggande

Rapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2019-09-12

Antal sidor 22



Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	6
2.3	Metod	6
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Styrmodell Uppsala kommun	7
3.2	Styrning av bostadsbyggande	9
3.3	Energi- och vattenförsörjning	16
3.4	Servicenivå och möjlighet till kommunal service	18
3.5	Samverkan med regionen kring bostadsförsörjningsfrågor	19
4	Svar på revisionsfrågor	20
5	Slutsats och rekommendationer	22

1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska mål- och budgetstyrningen utifrån möjligheter till bostadsbyggande i Uppsala kommun. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Syftet med granskningen är att bedöma de övergripande möjligheterna utifrån mål- och budgetstyrningen. Granskningen syftar vidare till att bedöma hur plan- och byggnadsnämndens och kommunstyrelsens styrning av planprocessen och deras strategier och åtgärder fungerar för att möjliggöra den planerade utbyggnaden samt bedöma om tillräckliga resurser finns för detta.

Revisionen vill granska om det föreligger en risk att nuvarande mål, strategier och arbetssätt inte fullt ut är ändamålsenliga och adekvata som planerings- och uppföljningsprocesser som fångar upp väsentliga händelser, förändringar och behov. Granskningen har valt att inkludera granskningsmoment som innehåller hållbarhetsbedömningar i revisionsrapporten.

Granskningsområdet i aktuell rapport är brett och täcker stora delar av samhällsbyggnadsområdet. Rapporten kartlägger framförallt vilka förutsättningar Uppsala kommun har idag för att skapa hållbarhet framåt. Det förstärks ytterligare av att flertalet av de processer som granskas i rapporten är under uppstart eller/och i förändring. Uppsalapaketet, arbetet kring ny översiktsplan, gemensamma pilotprojekt som syftar till klimatsmarta och hållbara lösningar såsom det gemensamma projektet Nätfra är alla exempel på de processer och det utvecklingsarbete som pågår.

Nya enheter och nya organisationer inom förvaltningsorganisationen så som exempelvis programkontor och enhet för planering och kvalitet förstärker ytterligare intrycket och slutsatsen kring den uppstartsfas som Uppsala kommun befinner sig i granskningens frågor.

Vår analys leder fram till att förutsättningar för att arbeta strategiskt och relevant finns inom revisionsfrågornas områden. Generellt behöver kommunikation och samarbete mellan bolag, förvaltningar, ledningsorgan och andra berörda aktörer stärkas för att skapa bäst förutsättningar och hållbara lösningar.

Projektstyrningsmodeller och modeller för investeringar kopplade till projekt kan ses över framöver och kommuniceras med samtliga som involveras i investeringsarbete.

Uppföljningar och kommunikering av Uppsalapaketet inåt i organisationen förordas.

Utökade möjligheter till informationspunkter för förtroendevalda kring vissa större styrande dokument kopplade till bostads- och samhällsbyggande kan ses över i syfte att stärka kännedom och öka besluts kvaliteten.

Vår tolkning av arbetet i Uppsala kommun inom samhällsbyggnadsområdet är att det till stor del är innovativt. En nulägesanalys har genomförts inom förvaltningsorganisationen och flera nya enheter har bildats som är i gång med nya arbetssätt. Nästa steg som Uppsala kommun har påbörjat och framförallt står inför är en implementeringsfas. Där nya arbetssätt såsom portföljstyrning (marknad- och behovsbedömningar), nya arbetsprocesser inom vattenfrågor, nya tekniska lösningar



Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

(såsom Nätinfra), hållbarhetslösningar med bland annat Uppsala klimatprotokoll i spetsen blir en del av driftorganisationen implementerade i det dagliga arbetssättet. Uppsala kommun väljer att gå fram med ett pilotprojekt i taget, vilket gör processen mjukare och enklare att modifiera. Det är sedan viktigt att säkerställa att allting hålls ihop med den röda tråden från konkret arbetssätt/verktyg/projekt och hela vägen upp till målen och styrningen av kommunen som helhet.

Vår sammanfattande slutsats är att Uppsala kommun har goda förutsättningar inför arbetet med kommunens expansion men står inför ett antal stora utmaningar att hantera. Exempel på utmaningar är matchningen mellan utbudet och efterfrågan på de bostäder som finns och kommer att byggas, säkra kompetensförsörjningen inom kommunal service på landsbygden samt kostnadseffektiv och miljömässig utbyggnad av kommunens infrastruktur.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och granskade nämnder att:

- Formalisera processen och ta fram rutin för internremisser och dialog i syfte att säkerställa informationsinhämtning inom områden där flera kompetenser och ansvarsområden överlappar varandra, bland annat inom vattenfrågor.
- Skapa strukturerad kommunikation kring investeringsprojekt och vilken formalia som styr investeringar i kommunen. Projektprocessen bör vara välkänd och användas av alla som driver investeringsprojekt i kommunen. Vid behov kan även funktionaliteten i modellen för investeringsprojekt ses över.
- Säkerställ att Uppsalapaketet återspeglar kontinuerligt till ansvariga beslutande organ i kommunen.
- På sikt arbeta för att säkerställa flexibilitet i Uppsalapaketet där utvärdering och viss modifiering utifrån eventuella skiftande förutsättningar blir möjlig.
- Analysera vilka delar av projektet som framåt tillhör en projektorganisation och vilka som bör införlivas i en driftorganisation.
- Bibehåll och utveckla de bostadspolitiska målen och aktiviteterna kopplade till dessa för att hålla bostadsutvecklingen så relevant kopplad till verklighet och reella förutsättningar som möjligt.



Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

2 Inledning/bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har KPMG genomfört en granskning av mål- och budgetstyrning utifrån möjligheter till bostadsbyggande i Uppsala kommun.

Uppsala kommun befinner sig i stark tillväxt vilket ställer krav på utveckling av infrastruktur och bostäder. Uppsala kommun och Region Uppsala har tecknat avtal med staten om ett antal åtaganden som är direkt kopplade till översiktsplan 2016, det så kallade "Uppsalapaketet". Omfattningen på åtagandena är stora för samtliga parter och innebär att Uppsala ges förutsättningar att växa med 50 % till 2050. För Uppsala innebär avtalet åtagande om att utveckla nya områden i Bergsbrunna med omgivningar samt Södra staden och Gottsunda.

Med anledning av den kraftiga satsningen på byggande bedömer revisorerna i sin riskanalys att plan- och byggnadsnämnden behöver granskas. Revisorerna vill kartlägga vilka kriterier som är nödvändiga för Uppsala kommun att uppfylla för att klara sin del av åtaganden som anges i "Uppsalapaketet".

Granskningen ska bedöma de övergripande möjligheterna utifrån mål- och budgetstyrningen. Granskningen syftar vidare till att bedöma hur plan- och byggnadsnämndens och kommunstyrelsens styrning av planprocessen och deras strategier och åtgärder fungerar för att möjliggöra den planerade utbyggnaden samt bedöma om tillräckliga resurser finns för detta.

Revisionen vill granska om det föreligger en risk att nuvarande mål, strategier och arbetssätt inte fullt ut är ändamålsenliga och adekvata som planerings- och uppföljningsprocesser som fångar upp väsentliga händelser, förändringar och behov.

Granskningen har valt att inkludera granskningsmoment som innehåller hållbarhetsbedömningar i revisionsrapporten.

Hållbarhetsbedömningarna innefattar:

- Energi- och vattenförsörjning, med redogörelser för möjligheter till utbyggnad, risker och möjlighet till säkerhetsåtgärder i händelse av förändringar som medför att utbyggnadsbehovet stannar av.
- Nuläget avseende möjligheterna för Uppsala kommun att kunna erbjuda likartade servicenivåer i stad och på landsbygd.
- Forum för samverkan med regionen.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen har som syfte att bedöma funktionaliteten i mål- och budgetstyrningen utifrån möjligheter till bostadsbyggande i Uppsala kommun. Vidare ska granskningen bedöma plan- och byggnadsnämndens och kommunstyrelsens styrning av planprocessen och deras strategier och åtgärder utifrån möjlighet till den planerade utbyggnaden samt att tillräckliga resurser finns för denna.



Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

Granskningen syftar till att kartlägga ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden såväl utifrån reglemente och delegationsordning som i det praktiska utförandet.

Granskningen innehåller hållbarhetsbedömningar inom energi- och vattenförsörjning, möjligheter till likartade servicenivåer i stad och på landsbygd vad gäller fastighetsfrågor och även samverkan med regionen.

Granskningen har mot bakgrund av syftet besvarat följande revisionsfrågor:

- Är ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden tydlig?
- Främjar mål- och budgetstyrningen relevant bostadsbyggande?
- Finns det risker med nuvarande investeringsprocess att nybyggnationerna i Uppsala inte möter alla de behov som finns exempelvis demografiskt, ekonomiskt och infrastrukturmässigt?
- Är den politiska styrningen i planprocessen tillfredsställande?
- Vilka planer, program och riktlinjer finns som rör bostadsförsörjning och fastighetsfrågor? Hur görs prioriteringar?
- Tillgodoses energi- och vattenförsörjningen samt planeringen av densamma på ett hållbart sätt?
- Är servicenivåerna och möjligheten till kommunal service vad gäller fastighet- och boendestandard likställd i stad respektive landsbygd?
- Förekommer samverkan med regionen kring bostadsförsörjningsfrågor och kommunal service vad gäller fastighetsfrågor?
- Hur överensstämmer och införlivas åtaganden i Uppsalapaketet med befintliga planeringsförutsättningar, riktlinjer och program för bostadsbyggande?

Granskningen begränsas vad gäller hållbarhetsaspekter till de kriterier som anges i revisionsfrågorna. Det vill säga frågor som direkt kan kopplas till en fastighets funktionalitet och service såsom el, vatten, sophämtning och tillgång till fibernät.

Granskningen avser kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden.



Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggnad

2019-09-12

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Målstyrning utifrån bostadsförsörjning och verksamhetsbehov
- Tydlighet kring uppdraget från politisk nivå på de två förvaltningarna
- Hållbarhet i den strategiska planeringen av bostadsförsörjningen (planprocessen)
- Samordning av planprocessen mellan kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden
- Prioriteringar, samsyn och koppling till tillgängliga resurser
- Hållbarhetsaspekter utifrån möjligheter till service vad gäller fastighetsfrågor
- Samverkansprocesser med regionen inom samhällsbyggnad

För att söka svaret på ovanstående delar har vi granskat följande:

- Styrmodell,
- Inriktningsmål,
- Budget,
- Översiktsplan,
- Utbyggnadsplaner för VA,
- Befolkningsprognoser,
- Boendeprogram,
- Energiförsörjningsplan,
- Programdirektiv för Uppsalapaketet
- Övriga relevanta styrdokument

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med kommunstyrelseordförande, vice nämndsordförande i berörd nämnd samt tjänstepersoner som berörs och arbetar inom mål- och budgetstyrning samt inom hållbarhetsfrågor.

Rapporten är faktakontrollerad av de personer som har intervjuats som framgår ovan.

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrmodell Uppsala kommun

Uppsala kommuns styrmodell beskrivs i kommunens Mål- och budgetdokument. Kommunfullmäktige i Uppsala har antagit nio inriktningsmål som ska styra den kommunala verksamheten. Målen är långsiktiga och ska gälla för minst en mandatperiod. De globala utvecklingsmålen i agenda 2030¹ ska integreras i kommunens inriktningsmål.

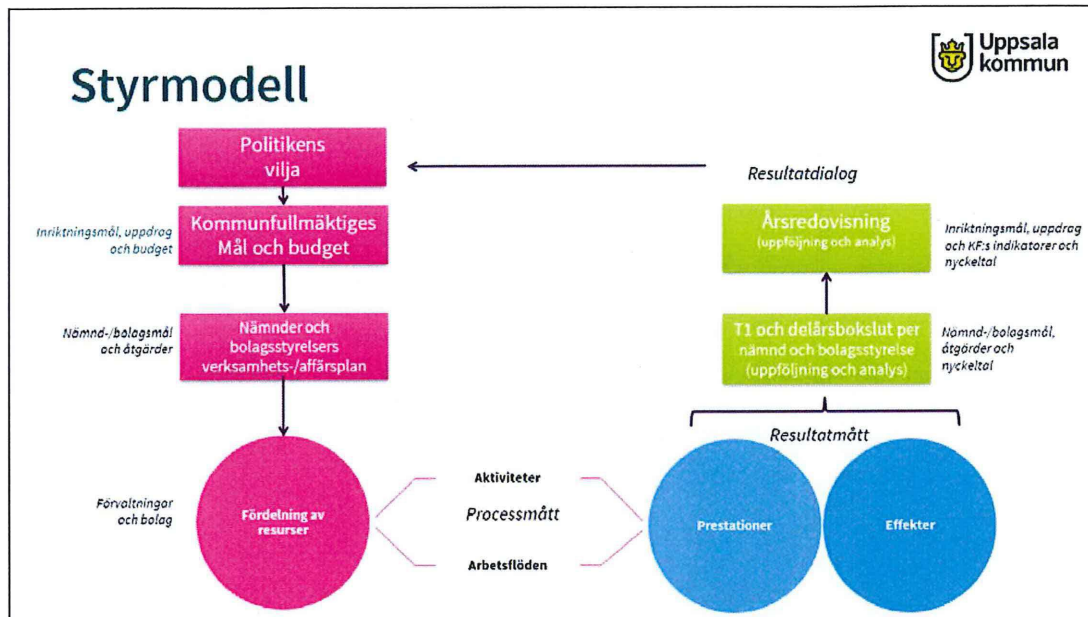
De nio inriktningsmålen är:

1. Uppsala kommun ska ha en jämställd och hållbar ekonomi
2. Uppsala ska vara tryggt och attraktivt att leva, verka och vistas i
3. Uppsala stad och landsbygd ska växa genom hållbart samhällsbyggande
4. Uppsala ska vara jämlikt och inkluderande med goda förutsättningar för folkhälsa och livskvalitet
5. Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete
6. Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning, nå sin gymnasieexamen och utmanas i sitt lärande
7. Uppsala ska vara en äldrevänlig kommun och invånare med funktionsnedsättning ska uppleva trygghet, frihet och tillgänglighet
8. Uppsalas invånare, organisationer och näringsliv ska vara delaktiga i att utforma samhället
9. Uppsala kommuns medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och kan med hög kompetens möta Uppsala

För respektive inriktningsmål beslutas om ett antal uppdrag som ges till nämnder och styrelser där målen bryts ned. För varje mål finns angivet vilka styrdokument som finns kopplade till målet.

Ett antal indikatorer har tagits fram för respektive mål i syfte att följa måluppfyllelse. Nämnder och bolagsstyrelser ska följa upp och analysera vad som åstadkommit i förhållande till fullmäktiges inriktningsmål, övriga mål fastställda av nämnden/bolagsstyrelsen samt planer och program. Kommunstyrelsen följer upp nämndernas och bolagsstyrelsernas resultat månatligen. Tre gånger om året, i delårsrapporter och årsredovisning, sammanställs och rapporteras resultat till kommunfullmäktige.

¹ Agenda 2030 är de 17 globala utvecklingsmål som antagits av FN i syfte att uppnå en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar värld till år 2030. Samtliga mål i Agenda 2030 kan anses ha koppling till den verksamhet som bedrivs på lokal och regional nivå.



3.1.1 Mål- och budgetprocessen

Mål- och budgetprocessen sträcker sig över tre år som pågår löpande och parallellt med varandra: år ett ägnas åt planering, år två åt genomförande och år tre åt uppföljning. Planeringen och framtagande av mål och budget sker i samverkan mellan tjänstepersoner i kommunens förvaltningar och bolag och de förtroendevalda.

En redaktionskommitté bestående av representanter från bolag, förvaltningar och avdelningar samt nämndcontrollers ansvarar för att fånga upp information och behov från verksamheterna samt analysera informationen. Till sin hjälp har redaktionskommittén analysenheten som tar fram prognoser och analyser utifrån olika scenarion.

3.1.2 Struktur styrande dokument

Uppsala kommun har en övergripande vision bestående av de nio inriktningsmålen som beslutas årligen av kommunfullmäktige i samband med antagande av mål och budget. Samtliga övriga styrdokument ska utgå från den övergripande visionen. I kommunen finns fyra kategorier av styrdokument

1. Organiserande styrdokument som fastställer roll- och ansvarsfördelningen inom kommunen såsom reglementen för styrelser och nämnder, delegationsordning och bolagsordning.
2. Aktiverande styrdokument som anger vad kommunen vill förändra och uppnå såsom översiktsplan, mål och budget, program samt verksamhets- och affärsplaner.
3. Normerande styrdokument som tydliggör kommunens förhållningssätt och arbetssätt såsom policyer, riktlinjer, rutiner och vägledningar.

Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

4. Regler för de som bor och verkar i Uppsala kommun som tydliggör villkoren för kommunal service och vilka krav kommunen ställer på de som bor och verkar i Uppsala kommun.

3.2 Styrning av bostadsbyggande

3.2.1 Ansvarsfördelning

Kommunstyrelsens och nämndernas ansvarsfördelning tydliggörs i Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun (KF 2018-09-17, § 180). Reglementet är ett organiserande styrdokument. Ansvarsfördelningen klargörs övergripande i reglementet där det fastställs att kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för riktlinjer och ramar för styrning av hela den kommunala verksamheten såsom bostadsförsörjning och den översiktliga planeringen av användningen av mark och vatten samt strategiskt viktiga områden. Plan- och byggnadsnämnden ansvarar bland annat för uppgifter enligt bygglagen, och därtill hörande lagar och andra föreskrifter, med undantag för översiktsplanen.

Vid intervjuer har framkommit att den politiska ansvarsfördelningen i stort upplevs som tydlig och att det finns god kommunikation politiker emellan samt mellan politiker och tjänstepersoner. Upplevelsen kring tydlighet i ansvarsfördelningen mellan beslutsorganen delas av både de tjänstepersoner och förtroendevalda som tillfrågats i granskningen. Diskussioner kan uppstå i frågor som hamnar i en gråzon mellan nämnder/kommunstyrelse vilket kräver politiskt samarbete över nämndgränserna. Enligt intervjupersonerna kan detta hanteras på ett bra sätt på den politiska nivån.

I intervjuer lyfts att man inom kommunen arbetar för att Uppsala kommun ska vara en kommunkoncern, det vill säga de kommunala bolagen ska ses som en del av kommunen och inte som fristående enheter. Kommunen har en koncernstyrgrupp där kommungemensamma frågor ska fångas upp. Det har dock framkommit att det kan uppstå problem i gränsdragningen mellan kommunstyrelsen och bolagen. Det uppges att den formella beslutsordningen inte alltid följs och att det kan uppstå konkreta oklarheter i ärenden om vilka beslut som ska fattas av kommunens nämnder respektive bolagens styrelser.

3.2.1.1 Bedömning

Vi kan konstatera att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och nämnderna rörande bostadsförsörjning. Ansvarsfördelningen uttrycks både i formella styrdokument och i praktiskt genomförande vilket vi iakttagit under våra intervjuer.

Bostadsförsörjning är en stor fråga som ofta kräver involvering av flera olika intressenter, både inom och utanför kommunens organisation, vilket gör att det är naturligt att frågan delvis kan hamna i en gråzon gällande ansvar och ägande av frågan. Det viktigaste är att flertalet samhällsbyggnadsfrågor hanteras gränsöverskridande då de berör många områden och att strukturskapande samarbete har påbörjats. Vi ser positivt på den bild som getts vid intervjuer att denna gråzon hanteras i kommunen genom fortsatt kommunikation och nämndöverskridande samarbete.

Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

Vidare ser vi positivt på kommunens ambition att så långt som möjligt arbeta som en kommunkoncern som inkluderar de kommunala bolagen. Vi kan dock genom våra iakttagelser och uppgiftsinhämtning konstatera att det fortfarande finns utvecklingspotential vad gäller kommunikation och gränsdragning mellan nämnder och bolag. I de fall det uppstår gråzoner i gränsdragningen är det särskilt viktigt att det finns en väl fungerande kommunikation och att beslutsordningen följs.

3.2.2 Mål- och budgetstyrning

Den övergripande politiska ambitionen och viljan med bostadsbyggande uttrycks i de mål som fullmäktige fastställt i dokumentet Mål- och budget 2019-2021. Mål- och budget är ett aktiverande styrdokument.

I mål- och budgetdokumentet finns flera mål som berör eller påverkas av bostadsbyggandet². Ett inriktningsmål har särskilt fokus på bostadsbyggande, mål 5: Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete. Fyra uppdrag har getts i anslutning till inriktningsmålet kopplat till bostadsbyggande:

- Underlätta ungas etablering på bostadsmarknaden genom fler ungdoms- och studentbostäder samt möjliggöra andra boendelösningar såsom kompiskontrakt.
- Genom innovation och nya lösningar vid byggande och förnyelse av bostäder skapa förutsättningar som bidrar till lägre boendekostnader.
- Utveckla utbudet av bostäder för äldre genom att verka för fler seniorbostäder med gemensamhetslokaler och moderna servicehus.
- Fortsätta utvecklingen av en egenförvaltd bostadssocial resurs med 2 000 bostäder med tillhörande boendekedja för prioriterade målgrupper för att minska tillfälliga och dyra boendelösningar.

Ovanstående uppdrag har getts till Kommunstyrelsen, Plan- och byggnadsnämnden, Bostadsförmedlingen, Uppsalahem, Äldrenämnden, Socialnämnden, Arbetsmarknadsnämnden och UKFAB.

De mål och uppdrag som ges av kommunfullmäktige bryts på nämnds- och styrelsenivå ner i verksamhets- respektive affärsplaner samt kompletteras eventuellt med ytterligare mål beslutade av nämnden/styrelsen. Kommunstyrelsen och Plan- och byggnadsnämnden har i sina respektive verksamhetsplaner konkretiserat vilka åtgärder som vidtas kopplade till de uppdrag som getts av fullmäktige samt vilka effekter som förväntas av åtgärderna.

I Mål- och budget 2019 med plan för 2020-2021 konstateras att bostadsbristen i Uppsala kommun har minskat de senaste åren men att det fortfarande är svårt för framför allt unga och låginkomsttagare att hitta bostad. Målsättningen är att det ska byggas 2 000 – 3 000 nya bostäder per år. För att säkerställa ambitionsnivån bör minst hälften av de byggda bostäderna finnas i projekt som inkluderar kommunal mark eller

² Till exempel mål 2: Uppsala ska vara tryggt och attraktivt att leva, verka och vistas i, mål 3: Uppsala stad och landsbygd ska växa genom ett hållbart samhällsbyggande, mål 7: Uppsala ska vara en äldrevänlig kommun och invånare med funktionsnedsättning ska uppleva trygghet, frihet och tillgänglighet.

Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

mark som ägs av kommunala fastighetsbolag. Överskott från försäljning av kommunal mark kan bidra till finansiering av nödvändiga följdinvesteringar av bostadsbyggande.

Enligt uppgift bygger analysen av bostadsbehov i kommunens budget på de marknads- och behovsbedömningar som för bostäder och lokaler samt en marknadsbedömning för kommersiella lokaler som bryts ner på upplåtelseformer och hus- och lokaltyper. Bedömningen görs bland annat utifrån befolkning, sysselsättningsprognoser och scenarier. Utifrån dessa bedömningar ses det över vilka projekt som finns i projektfloran och man försöker styra så att bostäder byggs utifrån de behov som finns och kommer att finnas i kommunen. Av intervjuer framgår att detta arbetssätt med portföljstyrning fortfarande är under utveckling. Det finns i dagsläget inte tillräckligt säkra projektdata och man jobbar i samarbete med Uppsala universitet och konsultstöd.

Av intervjuer framgår att mål- och budgetstyrningen rörande bostadsbyggande upplevs fungera väl. Enligt uppgift har man arbetat aktivt i kommunen med styrning och tydligheten i det politiska uppdraget. Den politiska ambitionen är tydligt uttalad och det upplevs att det finns en röd tråd från mål till program och övriga styrdokument. Det politiska uppdraget att bygga 2 000- 3 000 nya bostäder per år är tydligt, vid intervjuer har tjänstepersoner dock konstaterat att det faktiska behovet är ca 1 500 nya bostäder per år med en befolkningsutveckling i enlighet med befolkningsprognosens högscenario.

Vidare konstateras i intervjuer att nya bostäder ofta är dyrare medan det framför allt finns ett behov av billigare bostäder i Uppsala kommun vilket är en riskfaktor. Målstyrningen och styrdokumenterna anses stötta relevant bostadsbyggande men det ifrågasätts om det är möjligt att genomföra i praktiken då det förutsätter att exploatörer ska vilja bygga billiga hyresrätter.

3.2.2.1 **Bedömning**

Vi bedömer att Uppsala kommun på ett tillfredsställande sätt har brutit ned fullmäktiges femte inriktningsmål i delmål i syfte att förtydliga aktiviteter som verkar för att främja måluppfyllelsen.

En utav Uppsala kommuns utmaningar är att bygga och växa behovsanpassat. Det vill säga att växa med hjälp av bostäder som motsvarar de behov som finns idag och framåt i populationen.

Det är en utmaning för alla kommuner idag att synkronisera marknadens krafter, politiskt uppsatta mål och de mänskliga behoven. Uppsala kommun skapar förutsättningar genom att konkret fokusera på studentbostäder, kompiskontrakt, egenförvaltd bostadssocial resurs med mera.

Potentiella risker vi ser med Uppsalapaketet och expansionen som planeras i relativt snabb takt genom de politiskt uppsatta målen om årlig byggnation är att tillväxten inte främjar de reella behoven. Inte de reella numerära behoven, men inte heller de socioekonomiska behoven då de grupper som främst står för befolkningsökningen i Uppsala inte utgörs av resursstarka individer vilket tidigare kalkyler kanske i för stor utsträckning har räknat med. Marknadens krafter innebär också att nybyggnationer traditionellt utgör dyra boenden som i sin tur riktar sig till mer resursstark population.

Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

De strategier som anges i Uppsala kommuns budget kopplade till bostäder och byggande är en metod för att försöka balansera denna utveckling. Metoderna är relativt konkreta med namngivna projekt och exempel vilket är bra.

Investeringsprocessen upplevs som trygg och välfungerande vid intervjuer med berörda. Dock kan en övergripande granskning med så bred ansats som den här inte ge ett fullständigt svar på hur investeringsprojekten sköts internt och hur beslutsunderlag är utformade samt hur avvikelse- och återrapportering sker specifikt. För att det ska bli ännu tydligare hur investeringsprocessen fungerar i praktiken så kan man detaljstudera ett urval investeringar och granska hur förarbete, projektunderlag, beslut, avvikelserapportering och återrapportering har skett. I aktuell granskning så blir bedömningarna baserade på övergripande förutsättningar och styrdokument.

I granskningsrapport från 2018 avseende granskning av styrning av investeringar i Uppsala kommun med diarienummer KRN 2018/39 så framkom en likartad bedömning kring att tillfredsställande förutsättningar och styrdokument kring investeringar finns. Utvecklingsområden som påpekades i den rapporten var att utveckla kommunikationen kring dessa och kännedomen om styrdokumentet samt att de styrdokument som finns ska användas.

3.2.3 Planer, program och riktlinjer

Kommunens ambitioner och vilja rörande bostadsbyggande går att utläsa ur ett antal aktiverande dokument:

- **Översiktsplan 2016.** Översiktsplanen presenterar kommunens samlade strategi för hur mark, vatten och bebyggelse ska användas, utvecklas och bevaras. Uppsala kommun har tagit fram en översiktsplan som sträcker sig fram till 2050. Planen togs fram under 2016, enligt uppgift från intervjuer pågår arbete med aktualitetsbedömning.
- **Handlingsplan bostad för alla.** Planen knyter an till inriktningsmål 5 samt kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning. Handlingsplanens syfte är att konkretisera de övergripande målen för bostadsförsörjning i delmål med åtgärder.
- **Landsbygdsprogram för Uppsala kommun 2017-2023.** Programmet syftar till att beskriva strategier för hur målet att Uppsala kommun ska vara en av Sveriges bästa landsbygdskommuner kan uppnås. I programmet finns bland annat angivet mål för bostadsbyggande och för service och infrastruktur.
- **Energiprogram 2050.** Programmet beskriver Uppsala kommuns vision för den långsiktiga utvecklingen av energisystem i Uppsala. Syftet är att utveckla energisystem i sig och koppla det bättre till övriga samhällssystem. Målet är att åstadkomma ett klimatpositivt och miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbart energisystem, som ger flera nyttor med övriga samhällssystem.

Utöver de dokument som listats ovan tillkommer ett antal planer och program såsom Avfallsplan för Uppsala kommun 2014-2022 och Uppsalas innerstadsstrategi.

Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

Ett antal normerande dokument finns även framtagna i syfte att tydliggöra kommunens förhållningssätt och arbetssätt kopplat till bostadsbyggande, såsom:

- **Riktlinjer för bostadsförsörjning 2016-2019.** Riktlinjerna ger en övergripande bild över kommunens målsättning och inriktning för bostadsförsörjning och bostadsplanering samt vilka utmaningar kommunen står inför och kommunens förutsättningar. Riktlinjerna ska ligga till grund för nämndernas och de kommunala bolagens arbete och visa kommunens intentioner gentemot externa aktörer.
- **Riktlinjer för markanvisningar i Uppsala kommun.** Riktlinjerna syftar till att skapa en tydlighet och förutsägbarhet kring kommunens arbetssätt vid anvisning och försäljning av kommunal mark för exploatering.
- **Uppsalamodellen för markanvisningar.** Modellen syftar till att fastställa grunderna för kommunens markanvisningar och markförsäljningar. Utgångspunkten i alla markanvisningar är att kommunens mål om hållbart samhällsbyggande med goda stadsbyggnadskvaliteter ska upprätthållas. Kriterier för markanvisningar kan sättas upp för att styra mot kommunens mål t.ex. genom att sätta upp kriterier för att främja mångfald av boendeformer eller bostäder med lägre boendekostnader.
- **Policy för hållbar utveckling.** Policyn syftar till att beskriva hur Uppsala kommun ska arbeta för att kommunen ska utvecklas hållbart.
- **Ekologisk hållbarhet – samlande ramverk för program och planer.** Ramverket är en precisering av Policy för hållbar utveckling och syftar till att skapa en sammanhållen och övergripande styrning av program och planer i det strategiska arbetet för ekologisk utveckling. Program och planer inom, eller med bäring på, det ekologiska ramverket som tas fram eller revideras ska utarbetas utifrån de prioriteringar och principer som anges i ramverket.

En återkommande analys i de styrande dokumenten som rör kommunens arbete och strategier för bostadsförsörjning är att det framförallt finns behov av att planera för bostäder för resurssvaga grupper och grupper med särskilda behov, såsom äldre och personer med funktionsnedsättningar enligt SoL och LSS. Detta framgår även av kommunens mål och budget.

Av intervjuer framgår att den politiska styrningen av planprocessen i delar upplevs som tydlig. Kommunstyrelsen lämnar, utöver planuppdrag, projektdirektiv som bland annat anger de ekonomiska förutsättningarna för projektet. Detta lyfts som positivt i intervjuer då det gör att styrningen blir tydlig och synkad med den politiska viljan på en operativ nivå. Utbyggnadsordningen och prioriteringen av framtagande av detaljplaner styrs med hjälp av portföljsstyrningsverktyg. Ambitionen med projektstyrningen är att alla projektidéer ska granskas för att säkerställa att de går i linje med kommunens styrdokument.

En aspekt som lyfts fram i intervjuerna från förtroendevaldas håll är att det förekommer en viss problematik kring överblick och politisk styrning av planprocessen. Det finns flera större styrande dokument och program såsom översiktsplan, fördjupade översiktsplaner och stadsdelsutvecklingsprogram m.fl., där

överblick och kännedom är nödvändig för att få stöd kring t.ex. prioriteringar mellan olika planprogram och detaljplaneläggningar. I sammanhanget upplevs kännedom om VA-kapaciteten och dess utbyggnad som en avgörande faktor. Upplevelsen som nämns är att angelägna bostadsprojekt kan skjutas på framtiden till följd av bristande VA-kapacitet, viss problematik kring elförsörjning kan förekomma men mest angeläget upplevs trafikflödena. Ytterligare en aspekt som lyfts fram politiskt är att det vore bra om nya bostads- och handels/industriområdets effekter på trafiken belystes tydligare i planprocesserna. Det skulle bland annat kunna utgöra ett underlag för regionens infrastrukturprioriteringar och åtgärder som åvilar t.ex. Trafikverket.

3.2.3.1 **Bedömning**

Det finns ett stort antal styrdokument med bäring på bostadsförsörjningen och styrningen av den. Det kan vid en mer detaljerad studie finnas risk för att det leder till styrträngsel. En inventering och genomgång av samtliga styrdokument görs enligt intervjuuppgifter i samband med översiktsplanering och utveckling av planeringsfrågor vilket rapporten vill lyfta fram som gynnsamt.

Det finns en röd tråd som går från mål och budget och genom de styrdokument som är direkt kopplade till bostadsförsörjningen rörande vilka behov av bostäder som finns i kommunen. Behovet av bostäder för resurssvaga grupper och grupper med särskilda behov är återkommande.

Mot bakgrund av upplevt behov av information om och kommunikering av styrande dokument som förtroendevalda lyft fram så förordas att möjligheten till utökade informationspunkter på nämndsammanträdena eller i andra informationsforum ses över. Detta i syfte att stärka kännedom om de styrande dokumenten och stärka besluts kvalitet.

Vi ser vidare positivt på att den politiska styrningen enhetligt till övervägande del upplevs som tydlig. Det är bra att Uppsala kommun har tydliga projektdirektiv då de tydliggör vilka förutsättningar som finns för projekten och vad den politiska viljan är.

3.2.4 **Uppsalapaketet**

Uppsalapaketet är ett investeringsprojekt för transportinfrastruktur, verksamhetslokaler och bostäder och genomförs i samverkan mellan Uppsala kommun, regionen och staten. Detta utifrån ett avtal som har sin grund i en satsning från regeringen att medverka till ökat bostadsbyggande och hållbar stadsutveckling och för en större mängd bostäder i kommuner där planer finns men inte kunnat genomföras, t.ex. på grund av att det saknas relevant statlig infrastruktur.

Staten åtar sig genom avtalet att bygga ut järnvägen mellan Uppsala och länsgränsen Uppsala/Stockholm till fyra spår, bygga en ny station i Bergsbrunna samt anlägga en ny trafikplats för anslutning till Bergsbrunna från E4:an.

Uppsala kommun åtar sig att bygga ut staden i större samlade exploateringar inom områdena Bergsbrunna med omgivningar samt Södra staden och delar av Gottsunda.



Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

Kommunen åtar sig vidare att tillsammans med Region Uppsala färdigställa en kapacitetsstark kollektivtrafik. Av kommunens mål och budget 2019 framgår att stadsutveckling och nybyggnationer de närmaste decennierna kommer att behöva fokuseras till lägen utmed den tänka spårvägen och inom upptagningsområdet för den nya järnvägsstationen. Detta innebär att andra bostadsprojekt i andra delar av staden endast bör tillkomma i begränsad omfattning och främst om de stödjer de i översiktsplanen utpekade noderna/knutpunkter.

Ett programdirektiv har tagits fram för Uppsalapaketet som omfattar perioden 2019-2021 vilket utgör planeringsfasen. Av programdirektivet framgår vilka effektmål och program mål som ska uppnås med programmet. Uppsalapaketet genomförs som ett program inom vilket ett antal tillfälliga operativa projekt initieras i syfte att uppnå och leverera nyttor utifrån gemensamma mål. Programmet är ett paraply som styr och koordinerar samtliga projekt som ingår i programmet.

Av intervju med programledare för Uppsalapaketet framgår att arbetet med programmet är i planeringsskedet och man har ännu inte gått in i detaljnivå på hur programmet ska genomföras. Ett arbete med kvalitetsstyrning kommer att påbörjas under hösten 2019 för att identifiera vilka av kommunens kvalitetsmål och styrande dokument som har påverkan på programmet. Syftet är att identifiera eventuella målkonflikter, synka kommunens mål med programmet samt tydliggöra målen. När målen har tydliggjorts kommer en prioritering av dessa göras. Detta lyfts som ett viktigt arbete för att få en struktur på arbetet med programmet samt för att säkerställa tydlighet vid tecknande av avtal med entreprenörer och exploatörer.

3.2.4.1 **Bedömning**

Arbetet med Uppsalapaketet är fortfarande i startgroparna och under en uppstartsprocess vilket innebär att rapportens utlåtanden ger en bedömning av förutsättningar snarare än praktiska exempel, iakttagelser och resultat.

Det kommande arbetet med kvalitetsstyrning är positivt. Det kommer ge en översikt över hur väl Uppsalapaketet överensstämmer med kommunens övriga mål och styrande dokument. Vidare kommer det att underlätta arbetet med prioriteringar och säkerställandet av att de projekt som genomförs inom Uppsalapaketet inte motarbetar kommunens mål med bostadsförsörjning.

En potentiell risk som rapporten vill lyfta fram kopplad till Uppsalapaketet är att expansionstakten som helhet i Uppsala kommun kan innebära en överexploatering för kommunen. Med anknytning till Uppsalapaketet är det därmed viktigt att utvärdering av projektet sker under projekttiden och att de planerade utbyggnationerna i områdena utpekade i Uppsala paketet (Sydöstra stadsdelarna samt Södra staden och delar av Gottsunda) harmoniserar med samhällsutvecklingen och stadsplaneringen i övrigt i kommunen.

Det är positivt att utvärderingar av Uppsalapaketet finns inplanerade under år 2020. På så sätt finns en dialog med möjlighet till förändringar och anpassningar vilket innebär att projektet sker innovativt och det finns möjlighet att bromsa, ändra och variera åtgärder utifrån utvecklingen i övrigt.

Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

Ett medskick framåt under projekttiden är att rapportering i projektet med fördel genomförs i enlighet med en kommunintern projektstyrningsmodell där rapporteringar till nämnder, kommunstyrelse och kommunfullmäktige sker förutsägbart och med jämna intervaller på det sätt som Uppsalas kommunala beslutsorgan är vana vid. Vid nya beslut och vid avvikelser finns därmed välkända och färdiga rutiner för rapportering. Detta skapar samsyn, transparens och god intern kontroll.

Ytterligare en inrådan är att den stora organisation som skapas i och med Uppsalapaketet löpande ses över och utvärderas. Projektet innebär att vissa roller, funktioner och insatser tillhör en utvecklingsfas som är direkt kopplade till projektet och Uppsalapaketet och förlorar sin funktionalitet efter projektavslut. Samt att vissa funktioner som idag kan vara kopplade finansieringsmässigt, anställningsmässigt och på annat sätt till projektet kan behöva få gå över och bli en del av den kommunala driftorganisationen.

3.3 Energi- och vattenförsörjning

Målet med Uppsala kommuns energiprogram är att utveckla energisystemet i sig och koppla det bättre till övriga samhällssystem. I programmet har tre mål tagits fram som visar vilka tillstånd som ska känneteckna Uppsalas energisystem år 2050:

- Sammankopplade samhällssystem ger synergivinster. Genom att sammankoppla tekniska och organiska försörjningssystem, såsom energisystem, transportsystem, vatten, avlopp och restprodukter, ska positiva synergieffekter eller andra fördelar uppnås.
- Resurseffektiv energiförsörjning med högt nyttjande av lokala resurser och slutna kretslopp. Grunden är en satsning på sol- och vindkraft, skogsbränslen och energigrödor i kommunen och grannkommunerna. Genom slutna kretslopp kan även biogas produceras från avloppsslam och matrester och restenergi utnyttjas till uppvärmning.
- Tillgängligt, tryggt, jämlikt och integrerat energisystem. Energiprogrammet ska främja en utveckling från ett i huvudsak enkelriktat till ett integrerat energisystem där fler kan vara både konsumenter och producenter.

Vid intervjuer har flera respondenter lyft behovet av att samverka och se helheten rörande nätinfrastrukturen. Det gäller dels att samordna arbetet t.ex. när man gräver ledningar men även att hitta nya lösningar för energiutvinning och lagring för att vara förberedda på framtida behov. Nätinfrastuktur startprojekt påbörjades 2019 och syftar till att sammankoppla tankar, koncept och målbilder från kommunens översiktsplan och energiprogram till planeringsprocessen för Uppsalapaketet och specifikt den fördjupade översiktsplanen för de sydöstra stadsdelarna. Projektet ska skapa en arena där aktörer samlas i en gemensam process för att utreda hur nätinfrastuktur kan integreras med varandra i den byggda miljön. Det övergripande effektmålet är en tidig integrering av energisystem i stadsutvecklingsprocessen och samordning av nätinfrastuktur vilket bidrar till att möta kommunens mål för hållbarhet.

I dagsläget saknas VA-plan i Uppsala kommun. Uppsala Vatten och Avfall AB har fått i uppdrag att ta fram en VA-plan inklusive en dagvattenplan i samarbete med berörda

Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

förvaltningar. Ett planeringsunderlag för VA-försörjning utanför befintligt verksamhetsområde (2017-12-08) har tagits fram som ett underlag för framtagande av VA-plan. I underlaget har områden med behov av förbättrade VA-lösningar identifierats och behovsbedömts i syfte att möjliggöra prioriteringar mellan områdena.

Av intervjuer framgår att det finns utvecklingspotential i kommunens kommunikation med och inhämtning av information från Uppsala Vatten och Avfall AB. Bolaget är involverade i mål- och budgetarbetet och tillfrågas rörande vattenkapacitet inför nybyggnationer i områden. Det framgår dock att det har förekommit händelser där kommunstyrelsen fattat beslut som berör bolagets ansvarsområde och expertis utan att först inhämta information från bolaget eller informera om beslutet. Bolaget var delaktig i beredningsprocessen inför avtalet rörande Uppsalapaketet men är i dagsläget inte involverade i projektet. En person har dock rekryterats som har till uppgift att delta i programmet och säkerställa att vattenfrågan lyfts.

Vid intervjuer framkommer att det upplevs som att det uppstår otydligheter inom området där ansvarsfrågan blir tolkningsbar. I gränslandet där PBL, miljöbalken och VA-lagstiftningen möts så blir samarbete och kommunikation mycket viktigt. Tolkningsutrymmet som finns kan innebära att verksamhetsplaneringen för en aktör går in i ansvarsområdet för en annan.

3.3.1.1 **Bedömning**

Uppsala kommun jobbar med att hitta nya innovativa lösningar för att lösa energi- och vattenfrågor men är fortfarande i planeringsstadiet. Dialog har påbörjats för att planera för lösningar. Ännu har ingen av de lösningar som diskuterats och arbetats fram prövats praktiskt.

Information och kommunikation är två utvecklingsområden inom energi- och vattenförsörjningsområdet i Uppsala kommun. Informationsflöde och samverkan mellan kommunen och kommunens bolag har goda möjligheter att utvecklas positivt genom ytterligare samarbete. Rutiner för att säkerställa att bolagen spelas in tidigt i frågor som går in och berör deras ansvars- och specialistområden vore önskvärt att utveckla vidare. På så sätt skapas mer hållbarhet i planerings- och beslutsunderlagen. Det är viktigt för att säkerställa hållbarhet i projekten och att nyttja den breda kompetens som finns i kommunens organisation.

Vidare finns det utvecklingspotential i och med framtagandet av VA-planen. En VA-plan är ett verktyg för att tydliggöra framtida utmaningar och prioriteringar och är av vikt för att möjliggöra en långsiktig och hållbar planering för VA-försörjningen i kommunen.

Reglementen, bolagsordningar och övriga styrdokument utgör en grund för delegerat ansvar inom områdena energi- och vattenförsörjning men det blir avgörande med samsyn, samarbete och kommunikation för att tydliggöra gränser och på så sätt höja kvaliteten genom hållbara lösningar baserade på samarbete.

3.4 Servicenivå och möjlighet till kommunal service

I Mål- och budget 2019 har kommunfullmäktige fastställt som mål att Uppsala stad och landsbygd ska växa genom hållbart samhällsbyggande: "Den hållbara stads- och landsbygdsutvecklingen säkerställer likvärdig tillgång till boende, kommunikationer, samhällsservice och offentliga platser. Uppsala kommun ska vara landets bästa landsbygdskommun med god tillgång till mötesplatser, affärer, skolor, arbetsplatser och kommunikationer".

Planering för kommunal service och utveckling av landsbygd och stad finns angivet i kommunens översiktsplan och fördjupas i dokumenten Landsbygdsprogram för Uppsala kommun 2017-2023 och Uppsalas innerstadsstrategi.

Uppsala kommuns intentioner rörande landsbygdsutveckling beskrivs i Landsbygdsprogram för Uppsala kommun 2017-2023. Programmet innehåller fyra insatsområden, (i) bostadsbyggande, (ii) näringslivsutveckling i ett land-/stadperspektiv, (iii) service och infrastruktur samt (iv) lokalt engagemang. Ett antal mål finns framtagna för respektive insatsområde. I syfte att säkra att den politiska inriktningen i landsbygdsprogrammet får genomslag tas en handlingsplan fram som följs upp årligen. I handlingsplanen anges strategier och aktiviteter för arbetet med insatsområdena.

Uppsalas innerstadstrategi 2016 beskriver en vision för hur innerstaden ska utvecklas utifrån hållbarhet och den mänskliga skalan. Strategin för att förverkliga visionen har tre inriktningar (i) rörelse, (ii) plats och park samt (iii) bebyggelser. Innerstadsstrategin sammanfattas i sex punkter:

- Utveckla centrala staden med attraktiva och flexibla mötesplatser för alla
- Prioritera centrala staden för gående och vistelse
- Sammankoppla stadens centrala delar i ett mer finmaskigt nät
- Förstärk kollektivtrafikens attraktivitet med tydliga stråk och strategisk lokaliserade knytpunkter
- Utvidga och utveckla centrala stadens yta för handel och stadsliv

Vid intervjuer lyfts att man inom kommunen alltid ska planera för god kommunal service i hela kommunen, varken landsbygd eller stad ska prioriteras särskilt. I översiktsplanen framgår planering för stad, tätorter och landsbygd. Vid intervjuer tas det dock upp att det finns andra frågor som påverkar den kommunala servicen på landsbygden såsom möjligheten att rekrytera personal till skola och äldreomsorg.

3.4.1.1 Bedömning

Det finns naturliga skillnader i rurala och urbana boendemiljöer som måste och bör fortsätta finnas för att boendemiljöerna ska fortsätta bibehålla sina egenskaper. I en granskningsrapport handlar komparativa jämförelser mellan landsbygd och stad om att se om det finns strategier för att möjliggöra för kommunal service i form av samhällsviktiga funktioner och serviceinstanser.



Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

I Uppsala kommun finns det planer och strategier på plats för att jobba med frågor rörande servicenivån på landsbygd och i stad vilka bedöms som tillfredsställande. Frågorna lyfts även in i kommunens mål och budget och hanteras därmed kommunövergripande, målstyrningsmässigt och strategiskt.

3.5 Samverkan med regionen kring bostadsförsörjningsfrågor

Bostadsförsörjningsfrågan lyfts i Uppsala läns regionala utvecklingsstrategi från 2017. Region Uppsala är huvudman för strategin som tagits fram i samverkan med kommuner, näringsliv, civilt samhälle och organisationer i och utanför länet. I strategin anges gemensamma mål för regionen men det är upp till respektive kommun att bryta ner målen på kommunal nivå, utifrån kommunens nuläge och ambition. Ett av de mål som anges i strategin är "Ökat bostadsbyggande", målet innebär att det ska planeras för 5 000 bostäder per år fram till år 2023 och därefter minst 2 100 nya bostäder per år för att möta befolkningstillväxten i regionen.

Uppsala kommun samverkar med regionen i Uppsalapaketet. Programmet har en gemensam styrgrupp där tjänstepersoner från kommunen och regionen ingår. Styrgruppen sammankallas fyra gånger per år. Samverkan rör i första hand frågor som avser infrastruktur och kollektivtrafik. Enligt intervjuer ser regionen som helhet sig främst som en intressent och inte som partner i frågor som rör bostadsförsörjning. I nuläget fokuserar regionen främst på infrastrukturfrågorna. Samarbetet pågår dock och bland annat fördjupade översiktsplaner kan vara en del i att öka kommunikationen kring specifika områden och bostadsförsörjning kopplat till dessa.

3.5.1.1 Bedömning

Uppsala kommun befinner sig i flera samarbeten med externa aktörer där regionen är en av dessa. Även i det regionala samarbetet så är många processer under uppstart i och med Uppsalapaketet bland annat. Utvärderingar och återrapporteringar till de kommunala beslutsorganen blir viktiga framöver.

4 Svar på revisionsfrågor

Granskningen har mot bakgrund av syftet besvarat följande revisionsfrågor:

Är ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden tydlig?

Svar: Vi bedömer att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och nämnderna rörande bostadsförsörjning. Det finns utvecklingspotential inom kommunikation och gränsdragning mellan nämnder och bolag. Bostadsförsörjning är en stor fråga som ofta kräver involvering av flera olika intressenter, både inom och utanför kommunens organisation, vilket gör att det är naturligt att området delvis kan hamna i en gråzon gällande ansvar och ägande av frågan. I de fall det uppstår gråzoner i gränsdragningen mellan nämnder och bolag är det särskilt viktigt att det finns en väl fungerande kommunikation och att beslutsordningen följs.

Främjar mål- och budgetstyrningen relevant bostadsbyggande?

Svar: Vi bedömer att Uppsala kommun på ett tillfredsställande sätt har brutit ned fullmäktiges femte inriktningsmål i delmål i syfte att förtydliga aktiviteter som verkar för att främja måluppfyllelsen.

Finns det risker med nuvarande investeringsprocess att nybyggnationerna i Uppsala inte möter alla de behov som finns exempelvis demografiskt, ekonomiskt och infrastrukturmässigt?

Svar: Det finns en röd tråd som går från mål och budget och genom de styrdokument som är direkt kopplade till bostadsförsörjningen rörande vilka behov som finns i kommunen. Där lyfts resurssvaga och personer med särskilda behov fram och konkreta åtgärder finns angivna. Bedömningen är att upplevelsen kring investeringsprocessen är trygg.

Det kan dock konstateras att kommunen står inför flera utmaningar i den kommande expansionen rörande matchning mellan utbud och efterfrågan på kommunens bostadsmarknad, utbyggnad av infrastruktur och kompetensförsörjning på landsbygden.

Är den politiska styrningen i planprocessen tillfredsställande?

Svar: Ja. Ansvarsområdena är fördelade i styrdokument. Förutsättningar för god styrning och ärendegång finns.

Vilka planer, program och riktlinjer finns som rör bostadsförsörjning och fastighetsfrågor? Hur görs prioriteringar?

Svar: Uppsala kommun har ett flertal styrdokument som reglerar dessa områden vilka rapporten redogör för. Inventering och strukturering ska ske och sker löpande i samband med bland annat den nya översiktsplanen som är under utarbetande.

Tillgodoses energi- och vattenförsörjningen samt planeringen av densamma på ett hållbart sätt?

Svar: Uppsala kommun jobbar med att hitta nya innovativa lösningar för att lösa energi- och vattenfrågor men är fortfarande i planeringsstadiet. Dialog har påbörjats för att



Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

planera för lösningar. Ännu har ingen av de lösningar som diskuterats och arbetats fram prövats praktiskt. Ansvarsdelegation finns i kommunkoncernen. Avgörande blir bedömningsvis samarbete mellan ansvarsområdena och fortsatt arbete med innovationslösningar.

Är servicenivåerna och möjligheten till kommunal service vad gäller fastighet- och boendestandard likställd i stad respektive landsbygd?

Svar: I Uppsala kommun finns det planer och strategier på plats för att jobba med frågor rörande servicenivån på landsbygd och i stad vilka bedöms som tillfredsställande. Frågorna lyfts även in i kommunens mål och budget och hanteras därmed kommunövergripande, målstyrningsmässigt och strategiskt.

Förekommer samverkan med regionen kring bostadsförsörjningsfrågor och kommunal service vad gäller fastighetsfrågor?

Svar: Uppsala kommun befinner sig i flera samarbeten med externa aktörer där regionen är en av dessa. Även i det regionala samarbetet så är många processer under uppstart i och med Uppsala paketet bland annat. Utvärderingar och återrapporteringar till de kommunala beslutsorganen blir viktiga framöver.

Hur överensstämmer och införlivas åtaganden i Uppsalapaketet med befintliga planeringsförutsättningar, riktlinjer och program för bostadsbyggande?

Svar: Det kommande arbetet med kvalitetsstyrning är positivt. Det kommer ge en översikt över hur väl Uppsalapaketet överensstämmer med kommunens övriga mål och styrande dokument. Vidare kommer det att underlätta arbetet med prioriteringar och säkerställandet av att de projekt som genomförs inom Uppsalapaketet inte motarbetar kommunens mål med bostadsförsörjning.

5 Slutsats och rekommendationer

Granskningsområdet i aktuell rapport är brett och täcker stora delar av samhällsbyggnadsområdet. Rapporten kartlägger framförallt vilka förutsättningar Uppsala kommun har idag för att skapa hållbarhet framåt. Det förstärks ytterligare av att flertalet av de processer som granskas i rapporten är under uppstart eller/och i förändring. Uppsalapaketet, arbetet kring ny fördjupad översiktsplan för de sydöstra stadsdelarna, aktualitetsprövning av översiktsplanen från 2016, gemensamma pilotprojekt som syftar till klimatsmarta och hållbara lösningar såsom det gemensamma projektet Nätfra är alla exempel på de processer och det utvecklingsarbete som pågår.

Nya enheter och nya organisationer inom förvaltningsorganisationen såsom exempelvis programkontor och enhet för planering- och kvalitet förstärker ytterligare intrycket och slutsatsen kring den uppstartsfas som Uppsala kommun befinner sig i granskningens frågor.

Vår analys leder fram till att förutsättningar för att arbeta strategiskt och relevant finns inom revisionsfrågornas områden. Generellt behöver kommunikation och samarbete mellan bolag, förvaltningar, ledningsorgan och andra berörda aktörer stärkas för att skapa bäst förutsättningar och hållbara lösningar.

Projektstyrningsmodeller och modeller för investeringar kopplade till projekt kan ses över framöver och kommuniceras med samtliga som involveras i investeringsarbete.

Uppföljningar och kommunikering av Uppsalapaketet inåt i organisationen förordas.

Utökade möjligheter till informationspunkter för förtroendevalda kring vissa större styrande dokument kopplade till bostads- och samhällsbyggande kan ses över i syfte att stärka kännedom och öka besluts kvaliteten.

Vår tolkning av arbetet i Uppsala kommun inom samhällsbyggnadsområdet är att det till stor del är innovativt. En nulägesanalys har genomförts inom förvaltningsorganisationen och flera nya enheter har bildats som är i gång med nya arbetssätt. Nästa steg som Uppsala kommun har påbörjat och framförallt står inför är en implementeringsfas. Där nya arbetssätt såsom portföljstyrning (marknads- och behovsbedömningar), nya arbetsprocesser inom vattenfrågor, nya tekniska lösningar (såsom Nätfra), hållbarhetslösningar med bland annat Uppsala klimatprotokoll i spetsen blir en del av driftsorganisationen implementerade i det dagliga arbetssättet. Uppsala kommun väljer att gå fram med ett pilotprojekt i taget, vilket gör processen mjukare och enklare att modifiera. Det är sedan viktigt att säkerställa att allting hålls ihop med den röda tråden från konkret arbetssätt/verktyg/projekt och hela vägen upp till målen och styrningen av kommunen som helhet.

Vår sammanfattande slutsats är att Uppsala kommun har goda förutsättningar inför arbetet med kommunens expansion men står inför ett antal stora utmaningar att hantera. Exempel på utmaningar är matchningen mellan utbudet och efterfrågan på de bostäder som finns och kommer att byggas, säkra kompetensförsörjningen inom kommunal service på landsbygden samt kostnadseffektiv och miljömässig utbyggnad av kommunens infrastruktur.



Uppsala kommun

Granskning av bostadsförsörjning samt hållbarhetsaspekter inom samhällsbyggande

2019-09-12

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och granskade nämnder att:

- Formalisera processen och ta fram rutin för internremisser och dialog i syfte att säkerställa informationsinhämtning inom områden där flera kompetenser och ansvarsområden överlappar varandra, bland annat inom vattenfrågor.
- Skapa strukturerad kommunikation kring investeringsprojekt och vilken formalia som styr investeringar i kommunen. Projektprocessen bör vara välkänd och användas av alla som driver investeringsprojekt i kommunen. Vid behov kan även funktionaliteten i modellen för investeringsprojekt ses över.
- Säkerställ att Uppsalapaketet återrapporteras kontinuerligt till ansvariga beslutande organ i kommunen.
- På sikt arbeta för att säkerställa flexibilitet i Uppsalapaketet där utvärdering och viss modifiering utifrån eventuella skiftande förutsättningar blir möjlig. Analysera vilka delar av projektet som framåt tillhör en projektorganisation och vilka som bör införlivas i en driftsorganisation.
- Bibehåll och utveckla de bostadspolitiska målen och aktiviteterna kopplade till dessa för att hålla bostadsutvecklingen så relevant kopplad till verklighet och reella förutsättningar som möjligt.

Datum som ovan

KPMG AB

Åsa Rönmark
Kommunal revisor

Lovisa Jansson
Kommunal revisor

Anders Petersson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.