

Handläggare  
Per Törnvall  
Jens Skoglund  
Ingela Hagström

Datum  
2015-01-07

Diarienummer  
KSN-2014-1581

Kommunstyrelsen

## Lokalförsörjning utbildningsverksamhet

### Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

**att** uppdra till kommunledningskontoret att återkomma med förslag till reviderade styrdokument enligt föredragning,

**att** uppdra till Uppsala kommun Skolfastigheter AB att utarbeta förslag till ramavtal i samarbete med berörda förvaltningar enligt föredragning,

**att** inrätta en lokalberedningsgrupp med uppdrag och representation enligt förslag,

**att** den strategiska lokalförsörjningsplanen ska hanteras som en del i *Mål och budget* enligt föredragning,

**att** uppdra till samhällsbyggnadsförvaltningen att till *Strategiskt seminarium* den 27 februari presentera resultatindikatorer för lokalförsörjning, samt

**att** uppdra till kommunledningskontoret att återkomma med en utvärdering av effekten av den nya ansvarsfördelningen senast 12 månader efter dess ikraftträdande.

## Ärendet

Uppsala kommun har att hantera ett antal utmaningar relaterade till lokaler för den pedagogiska verksamheten.

Den 1 januari 2015 träder den nya nämnd- och förvaltningsorganisationen i kraft med påverkan för vilken del av organisationen som ska svara för skilda frågeställningar. Kommunfullmäktige reglerar nämndernas, styrelsernas och bolagens ansvarsområden genom att fastställa nämndreglementen eller motsvarande.

Den nya organisationen, bolagiseringen av skolfastigheter samt utmaningarna relaterande till lokaler för den pedagogiska verksamheten skapar ett behov av att se över processen för lokalförsörjning samt ansvarsfördelningen för detsamma.

Mot bakgrund av ovanstående har ett projekt pågått under hösten 2014 med syfte att ta fram förslag på hur styrning och ansvarsfördelning av lokalförsörjning gällande utbildningsverksamhet samt hur kopplingen till *Mål och budget* kan förtydligas. Föreliggande förslag är resultatet av detta arbete.

### *Föredragning*

Uppsala kommun har en hög ambitionsnivå för den pedagogiska verksamheten. Hög måluppfyllelse och god arbetsmiljö förutsätter attraktiva, kostnadseffektiva och ändamålsenliga pedagogiska lokaler på rätt plats i rätt tid. Angeläget är att säkerställa utrymme för undervisningskostnader för att möjliggöra mindre barngrupper i förskolan och mindre klasser i de lägre stadierna i grundskolan samt för att trygga kompetensförsörjning av lärare och skollärare.

Uppsala växer och har behov av att öka kapaciteten av pedagogiska lokaler över tid. Behoven skiljer sig dock geografiskt och demografiskt. God planering baserad på tillförlitliga behovs- och kapacitetsplaner, effektiv byggnation och förvaltning samt flexibla lokallösningar utifrån ett 0-19 årsperspektiv är grundförutsättningar för effektiv lokalförsörjning.

Kombinationen av att den gamla organisationen försvårade ett samlat 0-19 årsperspektiv och ett i vissa delar otydligt samt decentraliserat ansvar för lokalfrågor skapade mindre goda förutsättningar för effektiv lokalförsörjning. En utmaning var att få egenregiverksamheten att acceptera och bära kostnaden för renoverade och nybyggda lokaler.

Den samlade konsekvensen av den historiska situationen är att Uppsalas pedagogiska lokaler idag kännetecknas av:

- Överytor samtidigt som det förekommer lokalbrist inom vissa geografiska områden och verksamheter.
- Omfattande användning av moduler.
- Delvis eftersatt underhåll.

- Hög lokalkostnad per barn och elev.
- Låg undervisningskostnad uttryckt genom relativt sett stora barngrupper och få lärare per elev.

För att komma till rätta med situationen har kommunen över åren vidtagit ett antal åtgärder.

Kommunstyrelsen beslutade 2008 att uppdra till dåvarande fastighetsnämnd att i samråd med berörda nämnder ta fram produktionsbaserad modell för hyressättning av pedagogiska lokaler. 2010 beslutade fullmäktige om att fastställa ansvaret för pedagogiska lokaler<sup>1</sup>. 2011 antogs fastighetsnämndens förslag till internhyresmodell av fullmäktige<sup>2</sup>, vidare beslutade kommunstyrelsen samma år om en vidareutveckling av ansvarsfördelningen.

Efter senaste besluten 2011 har det skett förändringar i organisationen som påverkar tidigare beslut. Bland annat skedde en bolagisering 2013, och uppstart av Uppsala kommun Skolfastigheter AB. Fastighetsnämnden är upphävd och ansvaret för lokalförsörjning har tagits över av kommunstyrelsen. Vidare kommer den nya nämnd- och förvaltningsorganisationen att påverka hur ansvarsfördelningen är beskriven framöver. Genom detta ärende upphäver kommunstyrelsen den tidigare ansvarsfördelningen (KSN-2009-0659) samt Internhyresmodell (KSN-2011-0382). Dessa ersätts enligt ärendets förslag.

2013 antogs *Strategisk försörjning av pedagogiska lokaler*<sup>3</sup>. Förslag till komplettering av denna presenterades för kommunstyrelsen i november 2014<sup>4</sup>. Kompletteringen hade sin grund i planen för strategisk försörjning av pedagogiska lokaler och innebar förtydligande beträffande omfattning, kapacitetsbehov och färdigställandedatum samt en komplettering med nya åtgärder som behövs för att tillgodose behovet av förskole- och grundskoleplatser. Avsikten är att ny strategisk försörjningsplan för pedagogiska lokaler ska arbetas fram under år 2015.

Den beslutade planen sträcker sig från 2014 till 2018. Planen är baserad på följande volymförändringar:

- 0-5 år +100 (+1%)\*
- 6-15år +2300 (+11%)
- 16-18år +100 (+1%)
- Totalt: 0-18år +2500 (+9%)

\* För ålder 0-5år finns en prognososäkerhet där ökningen i befolkningen planar ut från prognosens tredje år (2015). Ökningen fram till 2018 kan därför bli större än angiven.

---

<sup>1</sup> Ansvarsfördelning för pedagogiska verksamhetens lokalförsörjning utifrån nytt ersättnings- och nytt hyressystem (KSN-2009-0659)

<sup>2</sup> KSN-2011-0382

<sup>3</sup> KSN-2013-1129

<sup>4</sup> KSN-2014-0698

Av planen framgår vidare att om den genomförs fullt ut medför den till och med 2018 investeringar på ca 3,6 miljarder kronor (4,6 miljarder med kompletteringar) och beräknas generera höjda hyror med ca 280 miljoner kronor (353). Under planperioden ökar antalet barn och elever med 9 procent samtidigt som hyrorna skulle öka väsentligt mer. Som utgångsläge gäller att lokalkostnaderna per barn och elev i Uppsala redan är höga. De ekonomiska konsekvenserna av beslutad lokalförsörjningsplan är inte fullt ut beaktade vid fastställande av kommunbidrag för pedagogisk verksamhet och/eller vid fastställande av ersättning till fristående huvudmän.

För att reducera kostnadsökningarna för verksamheten har kommunfullmäktige beslutat om ett internhyressystem som fastslår att vid nyproduktion och renoveringar av motsvarande grad ska den ökade hyran inte fullt ut belasta verksamheten – istället ska ökningarna utöver dagens högsta funktionshyra täckas till 90 procent via kommunstyrelsens finansförvaltning<sup>5</sup>. Sett ur ett styrperspektiv, delat kostnadsansvar, är lösningen inte optimal men även skollagens krav på likvärdig ersättning medför behov av att pröva och avveckla 90-/10-modellen

Den nya organisationen ställer krav på att gällande styrdokument för lokalförsörjning av pedagogiska lokaler behöver revideras. Därtill, utifrån ovanstående beskrivning, föreligger skäl till att utveckla processens koppling till *Mål och budget*.

Förslaget är att nya styrdokumentet för försörjning av pedagogiska lokaler ska bygga på de principer som presenteras nedan, det vill säga förslag till förtydligande av ansvar och roller enligt **figur 1** och koppling till mål och budgetarbetet enligt **figur 2**.

Förslag till ansvar och roller utgår från principen att ansvar ska åtföljas av befogenhet.

Då kommunfullmäktige har beslutat att utbildningsnämnden ansvarar för måluppfyllelse, ekonomi och skolplikt är det naturligt att den svarar för behovs- och kapacitetsplaner samt har befogenhet att besluta om prioriteringar inom av kommunfullmäktige fastställt kommunbidrag för utbildningsverksamhet.

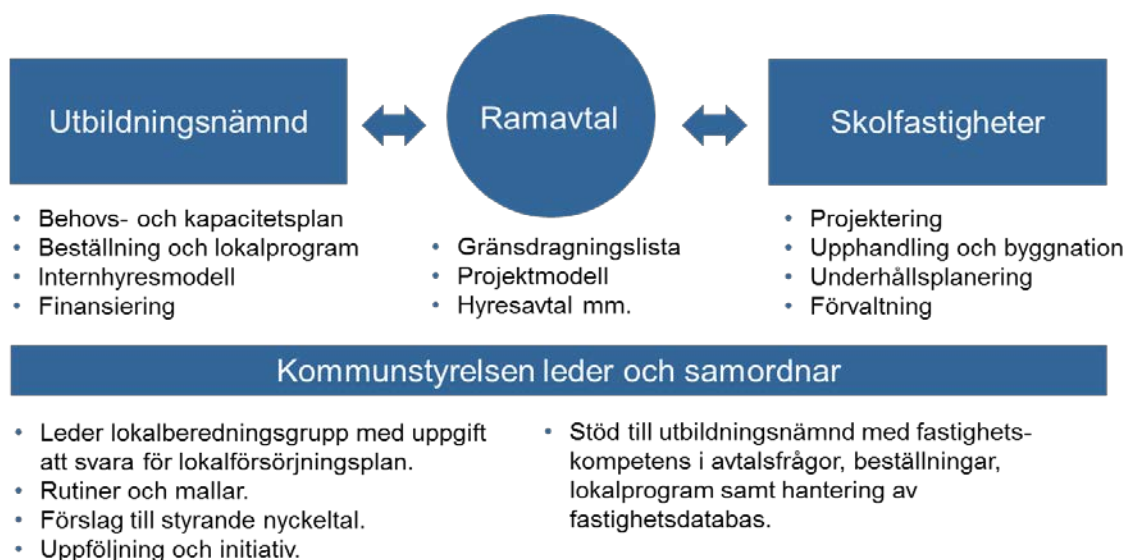
Av ägardirektivet för Skolfastigheter AB framgår att bolaget har som affärsidé att förvärva, avyttra, äga, i egen regi bygga och förvalta skolfastigheter på ett sådant sätt att det bidrar till barn och ungas utveckling och välbefinnande, samt skapar mervärde för Uppsala kommun.

Mot bakgrund av de historiska utmaningarna är det angeläget att säkerställa att utbildningsnämnd och Skolfastigheter framöver ges förutsättningar att ta ansvar för sina respektive delar avseende lokalförsörjning. Processen är komplex och inbegriper ett flertal delar av den kommunala organisationen. Jämte huvudaktörerna utbildningsnämnden och Skolfastigheter, svarar kommunstyrelsens mark- och exploateringsutskott samt plan- och byggnadsnämnden för uppgifter med direkt påverkan för försörjningen av pedagogiska lokaler. Utöver ett direkt ansvar för vissa specifika uppgifter har kommunstyrelsen till ansvar

---

<sup>5</sup> KSN-2011-0382, KF 2011-08-10§135

att leda och samordna allt arbete inom kommunen. I detta avseende har kommunstyrelsen en viktig uppgift att säkerställa att utbildningsnämnd och Uppsala kommun Skolfastigheter AB fullgör sina skyldigheter i enlighet med föreslagen ansvarsfördelning.



Figur 1. Principer för ansvars- och rollfördelning för försörjning av utbildningslokaler.

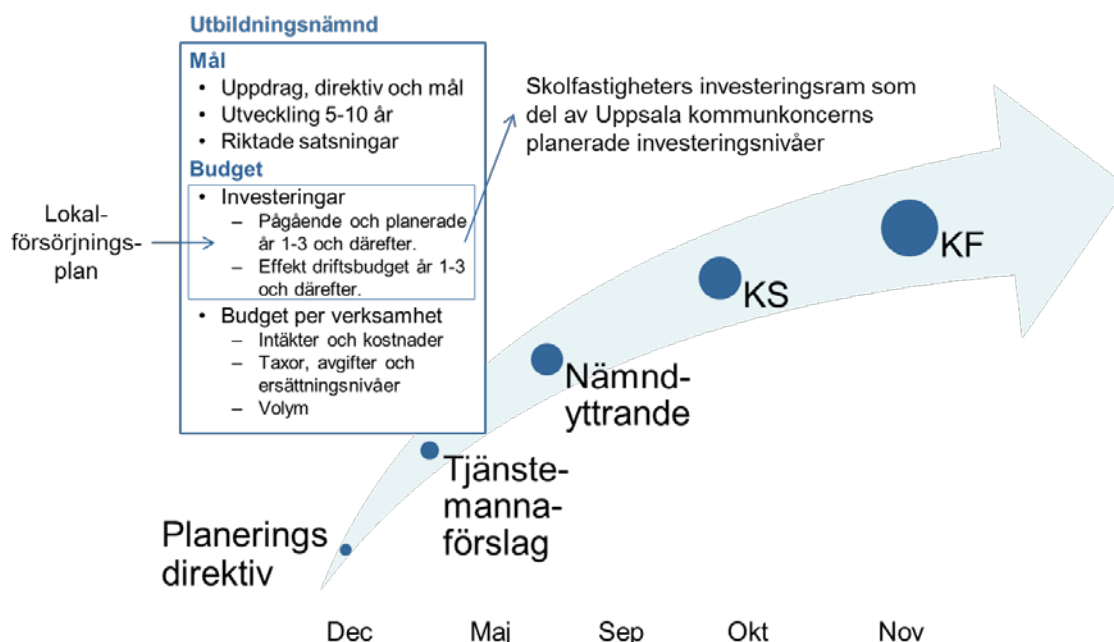
Av **figur 1** framgår att ett ramavtal förslås reglera de generella förhållandena mellan utbildningsnämnden och Skolfastigheter. Ramavtalet ska förutom en tydlig beskrivning av parternas generella ansvar och roller även innehålla en gränsdragningslista, projektmodell inklusive förtydligande av vem som bär det ekonomiska ansvaret och risken i de olika projektfaserna; från ärendeberedning och utredningsfas till etableringsfas. För respektive objekt, utgående från ramavtalet, upprättas specifika hyreskontrakt där utbildningsnämnden bär de faktiska kostnaderna. Enligt föreliggande förslag ligger det på Skolfastigheter att i samarbete med utbildningsförvaltningen och enheten för lokalförsörjning utarbeta förslag till ramavtal. Av stor vikt är att använda arbetet med att utarbeta förslag till ramavtal till att förankra och skapa stöd för detsamma inom berörda organisationer.

Vidare framgår att utbildningsnämnden, jämte fullt ansvar för beställning och finansiering, föreslås få ansvar att besluta om eventuell internhyresmodell om nämnden bedömer att det finns behov av intern omfördelning av hyror. Andra viktiga uppgifter för nämnden är att utifrån en pedagogisk idé besluta om lokalprogram för de skilda verksamheterna samt att säkerställa att lokalkostnad per barn och elev ligger på en hållbar nivå genom att utverka samordningslösningar ur ett 0-19 års perspektiv baserad på tillförlitliga behovs- och kapacitetsplaner. Nämnden behöver tillgodose att det finns kompetens inom förvaltningen som kan svara för det strategiska ansvaret för pedagogiska lokaler utifrån ett pedagogiskt perspektiv.

Kommunstyrelsen, genom enheten Lokalförsörjning, föreslås få fortsatt ansvar för de operativa frågeställningarna såsom stöd för fastighetskompetens i avtalsfrågor, beställningar, lokalprogram samt hantering av fastighetsdatabas. Detta på samma sätt som för övriga verksamhetslokaler. Kommunstyrelsen har även ansvar för grundläggande underlag genom befolkningsprognos för kommunen som helhet och på områdesnivå samt nybyggnationsantaganden detta bygger på. Kvalitet och leveranstider för dessa är avgörande för arbetet med lokalförsörjningen.

För att kommunstyrelsen ska kunna leda och samordna arbetet föreslås att en lokalberedningsgrupp inrättas med representation från utbildningsförvaltningen, Uppsala kommun skolfastigheter AB, samhällsbyggnadsförvaltningen och kommunledningskontoret under ledning av samhällsbyggnadsförvaltningen. Huvuduppgiften för gruppen föreslås vara att svara för att den strategiska lokalförsörjningsplanen löpande uppdateras och följs upp samt att planen ingår som en del av *Mål och budget* enligt **figur 2**.

Om uppföljningen påvisar avvikelser mot fastställd plan och prognoser har kommunstyrelsen, genom enheten lokalförsörjning, att vidta initiativ t.ex. för att säkerställa att utbildningsnämnden har beställt tillräckligt med nya lokaler eller att Skolfastigheter bygger och förvaltar på ett kostnadseffektivt sätt. Uppföljningen ska ske löpande med åiterrapportering till berörda nämnder och styrelser som en del av delårsbokslut och årsredovisning. I såväl *Mål och budget* som i uppföljningen har externa jämförelser och resultatindikatorer en viktig roll att fylla. Lokalkostnad per barn och elev är centrala i detta avseende.



Figur 2. Lokalförsörjningsplanen som en del av Mål och budget.

Lokalförsörjningsplanen ska på övergripande nivå peka på behov, omfattning och placering, uppskattning av investeringar och kostnader baserat på schablon. För år 1-3 ska planen innehålla mer detaljerad information om placering och utformning, kalkylunderlag för investeringar och hyra med nämndbeslut om beställning av tillkommande objekt. Planerat underhåll och anpassningar av befintliga objekt regleras enligt ramavtal.

*Ekonomisk konsekvens*

Ärendet avser fördelning av roller och ansvar för försörjning av utbildningslokaler. Framlagt förslag syftar till att bereda förutsättningar för en mer effektiv lokalförsörjning samt till att säkerställa underlag för beslut om *Mål och budget*. Föreliggande förslag innebär att detaljerad redogörelse av ekonomiska konsekvenser för kommande planperiod hanteras inom ramen för årlig hantering av *Mål och budget*.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson  
Stadsdirektör

Christoffer Nilsson  
Chef kommunledningskontoret