

Granskning av kommunens lokalförsörjning avseende pedagogiska lokaler

PwC har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning i syfte att bedöma om kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Uppsala Skolfastigheter AB har ändamålsenliga processer med tillräckliga beslutsunderlag för att säkerställa kommunens behov av pedagogiska lokaler. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Uppsala Skolfastigheter AB inte helt säkerställt ändamålsenliga processer med tillräckliga beslutsunderlag. Samtidigt framgår en god framförhållning och långsiktighet i arbetet där processerna har utvecklats, samt att framtagna lokalförsörjningsplan för pedagogiska lokaler är överskådlig och informativ.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Uppsala Skolfastigheter AB följande:

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- utveckla arbetet med behovsanalyserna genom att kommunens gemensamma områdesanalys för den demografiska utvecklingen omfattas av samma planeringshorisont som lokalförsörjningsplanerna, d v s tio år.
- utveckla indikatorer kopplade till effektivt lokalutnyttjande avseende täthet, beläggning och ambitionen om samutnyttjande.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och utbildningsnämnden att:

- i lokalförsörjningsplanen tydligare lyfta fram risker utifrån avvikande scenario, både vad avser utifrån framställda behov, och kopplat till ekonomiska förutsättningar.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Skolfastigheter att:

- ta fram underlag för att i lokalförsörjningsplanens nulägesanalys tydliggöra behov som styrs av lokalens ändamålsenlighet eller teknisk fastighetsstatus.
- i beslutsunderlagen i form av förstudier, beskriva överväganden kring handlingsalternativ, samt lyfta fram risk- och konsekvensanalyser, såväl avseende verksamhetsfaktorer, som faktorer kopplade till de finansiella förutsättningarna.
- följa upp aktuell status vad avser utemiljöerna, samt att utveckla underhålls-/reinvesteringsplaneringen vad avser befintliga anläggningar för att säkerställa utemiljöns kvalitet.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och lämnade rekommendationer från kommunstyrelsen, utbildningsnämnden samt Uppsala Skolfastigheter AB senast 2024-05-31 till kommunrevisionen@ uppsala.se.

För kommunrevisionen

Berit Danielsson, ordförande

Kajsa Wejryd, vice ordförande

Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av en eller flera personer

Detta dokument med sina elektroniska underskrifter gäller som självständig handling och uppfyller krav på avancerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS-förordningen. Varje underskrift kan valideras med en PDF-läsare med stöd för signaturvalidering eller via valideringstjänsten på sign.uppsala.se. Där återfinns även information om hur du installerar det utfärdarcertifikat som krävs för att PDF-läsaren ska kunna validera alla delar av underskriften.

Om dokumentet skrivs ut på papper, eller om dokumentet 'skrivs ut' till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet går att validera.

Underskrift 1

Namn: BERIT ANNE-MARIE DANIELSSON
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: Kommunrevisionen
Befattning: ordförande
Datum och tid: 2024-02-21 15:21:35 GMT+01:00
Transaktions-ID: 1b66a47eede7457285aa6ba9c94392ea

Underskrift 2

Namn: KAJSA WEJRYD
Identifieringsmetod: E-legitimation
Organisation: kommunrevisionen
Befattning: Vice ordförande
Datum och tid: 2024-02-21 16:36:05 GMT+01:00
Transaktions-ID: a435bb5ad76048bda6ee5f96cfc7b073

Granskning av kommunens lokalförserjning avseende pedagogiska lokaler

Uppsala Kommun

Februari 2024

Jörn Wahlroth - Projektledare






Henric Eliasson - Projektmedarbetare

Lena Salomon - Kvalitetssäkrare

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala Kommun genomfört en granskning i syfte att bedöma om kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Uppsala Skolfastigheter AB har ändamålsenliga processer med tillräckliga beslutsunderlag för att säkerställa kommunens behov av pedagogiska lokaler. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Uppsala Skolfastigheter AB inte helt säkerställt ändamålsenliga processer med tillräckliga beslutsunderlag. Samtidigt framgår en god framförhållning och långsiktighet i arbetet där processerna har utvecklats, samt att framtagen lokalförsörjningsplan för pedagogiska lokaler är överskådlig och informativ.

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 ändamålsenliga styrande dokument med riktlinjer och rutiner för lokalförsörjningsprocessen med tydliga roller och ansvar?	Ja	
Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv, med beaktande av behov som drivs av demografisk utveckling, ändamålsenliga lokaler och reinvesteringsbehov i övrigt, med koppling till fysisk planering samt i enlighet med fattade politiska beslut för berörd verksamhet?	Delvis	
Finns tillräckliga beslutsunderlag på kort och lång sikt med lokal och funktionsprogram, handlingsalternativ, risk- och konsekvensanalyser och koppling till finansiella förutsättningar?	Delvis	
Sker en ändamålsenlig och effektiv hantering från identifierade behov och en faktiskt realiserad lokalförsörjning, med fortlöpande dialog och avstämning/uppföljning?	Ja	
Säkerställs att de pedagogiska lokalerna ger eleverna möjlighet till ett friskt och rörligt liv genom fysiska aktiviteter som t ex idrott, gymnastik, naturupplevelser med mera?	Delvis	

Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- utveckla arbetet med behovsanalyserna genom att kommunens gemensamma områdesanalys för den demografiska utvecklingen omfattar samma planeringshorisont som lokalförsörjningsplanerna, d v s tio år.
- utveckla indikatorer kopplade till effektivt lokalutnyttjande avseende täthet, beläggning och ambitionen om samutnyttjande.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och utbildningsnämnden att:

- i lokalförsörjningsplanen tydligare lyfta fram risker utifrån avvikande scenario, både vad avser utifrån framställda behov, men även kopplat till ekonomiska förutsättningar.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Skolfastigheter att:

- ta fram underlag för att i lokalförsörjningsplanens nulägesanalys tydliggöra behov som styrs av lokalens ändamålsenlighet eller teknisk fastighetsstatus.
- i beslutsunderlagen i form av förstudier, beskriva överväganden kring handlingsalternativ, samt lyfta fram risk- och konsekvensanalyser, såväl avseende verksamhetsfaktorer, som faktorer kopplade till de finansiella förutsättningarna.
- följa upp aktuell status vad avser utemiljöerna, samt att utveckla underhålls-/reinvesteringsplaneringen vad avser befintliga anläggningar för att säkerställa utemiljöns kvalitet.

Innehållsförteckning

Innehåll

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund.....	4
Syfte och revisionsfrågor.....	5
Revisionskriterier.....	5
Avgränsning	5
Metod.....	5
Granskningsresultat	7
Styrande dokument och riktlinjer	7
laktagelser	7
Bedömning.....	9
Framförhållning och långsiktig planering	9
laktagelser	10
Bedömning.....	13
laktagelser	14
Bedömning.....	14
Hantering av identifierade behov	15
Bedömning.....	15
Möjlighet till fysisk aktivitet.....	16
laktagelser	16
Bedömning.....	17
Samlad bedömning	18

Inledning

Bakgrund

Uppsala växer och av detta följer fortsatta demografiska utmaningar och höga investeringsnivåer. Den växande kommunen innebär stora krav på samhällsbyggnadsprocessen där lokalförsörjningen avseende den kommunala servicen är en väsentlig del. Kommunens bostads- och lokalförsörjningsplaner som berör varandra ska koordineras för att skapa en sammanhållen och kontinuerlig process i planeringen. De demografiska förändringarna tillsammans med reinvesteringsbehov ställer stora krav på en effektiv lokalförsörjningsprocess.

Lokalförsörjningsplanen för pedagogiska lokaler utgör kommunens planering för lokaler inom utbildningsnämndens verksamhetsområde. Syftet med lokalförsörjningsplanen är att säkerställa rätt kapacitet, i rätt tid och på rätt plats. Åtgärderna innebär ekonomiska åtaganden för kommunkoncernen i form av investeringar i fastigheter och inventarier samt kostnader för hyra och verksamhetsdrift. I kommunprognosen från 2022 är det förväntade antalet barn och ungdomar under lokalförsörjningsperioden fram till och med år 2032 något lägre jämfört med förra årets prognos. Antalet barn och ungdomar i åldrarna 1–18 år antas dock öka från och med 2021 till och med 2032 med cirka 4 900 personer. Ökningen väntas ske i samtliga åldersgrupper, där den största procentuella ökningen bedöms ske för gruppen 16–18 år.

PwC genomförde i oktober 2021 en granskning av lokalförsörjningsprocessen med granskningsobjekten kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, äldrenämnden, omsorgsnämnden, styrelsen för Uppsalahem AB samt styrelsen för Skolfastigheter AB.

Kommunen tillämpar en centraliserad lokalförsörjningsprocess där huvudansvaret för lokalförsörjning och lokalplanering ligger på fastighetsstaben inom kommunledningskontoret under kommunstyrelsen. I granskningen lämnades sammanlagt sju rekommendationer. I början av år 2022 inkom de granskade med svar över vidtagna åtgärder. Vid en genomgång av lämnade svar gjorde revisionen bedömningen att de granskade i stort beaktat de rekommendationer som revisionen framfört i granskningen och i flera fall välkomnar dessa för att nå en ökad effektivitet i lokalförsörjningsprocessen.

Från och med den 1 januari år 2023 finns ett nytt ramavtal som gäller tillsvidare mellan Uppsala kommun skolfastigheter AB och kommunstyrelsen. Det nya ramavtalet innebär, förutom en enklare och tydligare hantering av beställningar, bland annat att den slutkostnadsbaserade hyressättningsmodellen lämnas till förmån för en modell med en från början fastställd hyresnivå. Ramavtalet innebär en justering av det ekonomiska ansvaret på ett antal områden. Det är främst den justerade hyressättningsmodellen och det justerade ansvaret vid större evakueringar som kommer att innebära ekonomiska konsekvenser i det att Skolfastigheter åläggs ett större ekonomiskt ansvar på dessa områden. I sig innebär förändringen att bolaget kan komma att få ökade kostnader medan kommunstyrelsens och nämndernas kostnader kan minska. Förändringarna

bedöms innebära att kommunstyrelsens lokalkostnader blir mer förutsägbara och jämna över tid.

Revisorerna har efter genomförd riskanalys beslutat att granska hur kommunens lokalförsörjningsprocess bedrivs med avseende på pedagogiska lokaler.

Syfte och revisionsfrågor

Har kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Uppsala Skolfastigheter AB ändamålsenliga processer med tillräckliga beslutsunderlag för att säkerställa kommunens behov av pedagogiska lokaler?

Revisionsfrågor:

1. Finns det ändamålsenliga styrande dokument med riktlinjer och rutiner för lokalförsörjningsprocessen med tydliga roller och ansvar?
2. Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv, med beaktande av behov som drivs av demografisk utveckling, ändamålsenliga lokaler och reinvesteringsbehov i övrigt, med koppling till fysisk planering samt i enlighet med fattade politiska beslut för berörd verksamhet?
3. Finns tillräckliga beslutsunderlag på kort och lång sikt med lokal och funktionsprogram, handlingsalternativ, risk- och konsekvensanalyser och koppling till finansiella förutsättningar?
4. Sker en ändamålsenlig och effektiv hantering från identifierade behov och en faktiskt realiserad lokalförsörjning, med fortlöpande dialog och avstämning/uppföljning?
5. Säkerställs att de pedagogiska lokalerna ger eleverna möjlighet till ett friskt och rörligt liv genom fysiska aktiviteter som t ex idrott, gymnastik, naturupplevelser med mera?

Revisionskriterier

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

- Kommunallagen
- Program för lokalförsörjning
- Ramavtal för lokalförsörjningen från 2023
- Protokoll från KS, UBN och Skolfastigheter

Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen, utbildningsnämnden samt Skolfastigheter AB avseende lokalförsörjning gällande pedagogiska lokaler.

Metod

Dokumentstudier sker av styrande dokument, planer, beslut/beredningsunderlag och protokoll.

I revisionsfråga 1 görs en uppföljning av den tidigare granskning som genomförts i de delar som är relevanta för granskningen. I revisionsfråga 2 och 3 beaktas vilken hänsyn som tas till effektiv hantering kopplat till flexibilitet när det gäller yta, med beaktande av en ökad grad av hemarbete, aktivitetsbaserade lokaler och generellt vilka åtgärder som

vidtas för att effektivisera lokalanvändningen. Vidare beaktas även vilken anpassning som görs av lokaler för särskilda verksamheter.

Intervjuer har genomförts med ledande tjänstepersoner och andra för granskningen relevanta tjänstepersoner inom kommunledningskontoret, stadsbyggnadsförvaltningen, utbildningsförvaltningen och Skolfastigheter AB; fastighetsdirektör, enhetschef lokalförsörjning/biträdande fastighetsdirektör, gruppchef strategi lokalförsörjning, tre strateger lokalförsörjning med fokus pedagogiska lokaler, ekonomistrateger (investeringsprocess, fastighet och utbildning), strategisk samhällsplanerare, enhetschef mark- och exploatering, utbildningsdirektör, förskolechef, grundskolechef, samt chef för strategisk fastighetsutveckling inom Skolfastigheter.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Styrande dokument och riktlinjer

Revisionsfråga 1: Finns det ändamålsenliga styrande dokument med riktlinjer och rutiner för lokalförsörjningsprocessen med tydliga roller och ansvar?

lakttagelser

Enligt av fullmäktige beslutat *reglemente* har kommunstyrelsen att leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten, såsom den översiktliga planeringen av användningen av mark och vatten samt utveckling av strategiskt viktiga områden. I kommunstyrelsens uppdrag ingår att ansvara för inhyrning och upplåtelse av lokaler till kommunala verksamheter.

Av kommunstyrelsens verksamhetsplan 2023-2025 framgår; "Kommunstyrelsen ansvarar för att tillhandahålla ändamålsenliga, hållbara och kostnadseffektiva lokaler och bostäder till nämnderna. Genom både lång- och kortsiktig planering av lokal- och bostadsbestånd stödjer kommunstyrelsen nämnderna i utvecklingsarbetet och ökar deras förutsättningar att fokusera på kärnverksamheten."

Stab fastighet hanterar kommunstyrelsens uppdrag som hyresvärd gentemot kommunens interna hyresgäster (nämnderna). Detta gäller även för av kommunen inhyrda lokaler. Lokalförsörjningen hanteras inom ramen för Kommunledningskontorets Stab fastighet. Inom denna stab utgör Lokalförsörjningen en egen enhet, vilken är uppdelad på grupperna strategi och beställning. Enheten ger stöd till nämnderna/förvaltningarna redan i den initiala fasen behovsbedömning, genomför utredningar och utgör beställarfunktion. Samverkan sker tvärasektoriellt inom staben, bland annat med den enhet som har att förvalta fastigheterna.

Enheten för lokalförsörjning leds av en enhetschef tillika biträdande direktör för staben. Totalt arbetar ca 15 medarbetare uppdelade på grupperna strategi och beställning. Grupperna leds av vardera en gruppchef. Strategi arbetar primärt med den strategiska lokalförsörjningen. Beställning är även delaktig i tidiga faser, såsom förstudier. Totalt redovisas att det finns ett 30-tal olika lokaltyper, där pedagogiska lokaler sammantaget utgör den största delen av lokalbeståndet.

Det finns en rutin framtagen och beslutad av ledningsgruppen inom Stab fastighet; *Framtagande Bostads- och lokalförsörjningsplaner*. Rutinen är senast uppdaterad i juni 2023. I dokumentet beskrivs en process som omfattar samtliga som arbetar med bostads- och lokalförsörjningsplanerna. Genomförande av utredningar och åtgärder omfattas inte utan följer av dokumentet *Bostads- och lokalanskaffningsprocessen, ramavtalet* (se nedanstående), samt mallar som stöd för bland annat förstudier. För aktiviteter runt genomförande och underlag, se vidare under revisionsfrågorna 2 och 3.

Av dokumentet *Framtagande Bostads- och lokalförsörjningsplaner* framgår ett förenklat årshjul för att åskådliggöra processen. I intervjuer lyfts fram att det skett ett

utvecklingsarbete i syfte att på ett bättre sätt synkronisera processen med den investeringsplanering som sker inför fullmäktiges årliga beslut om Mål och budget.

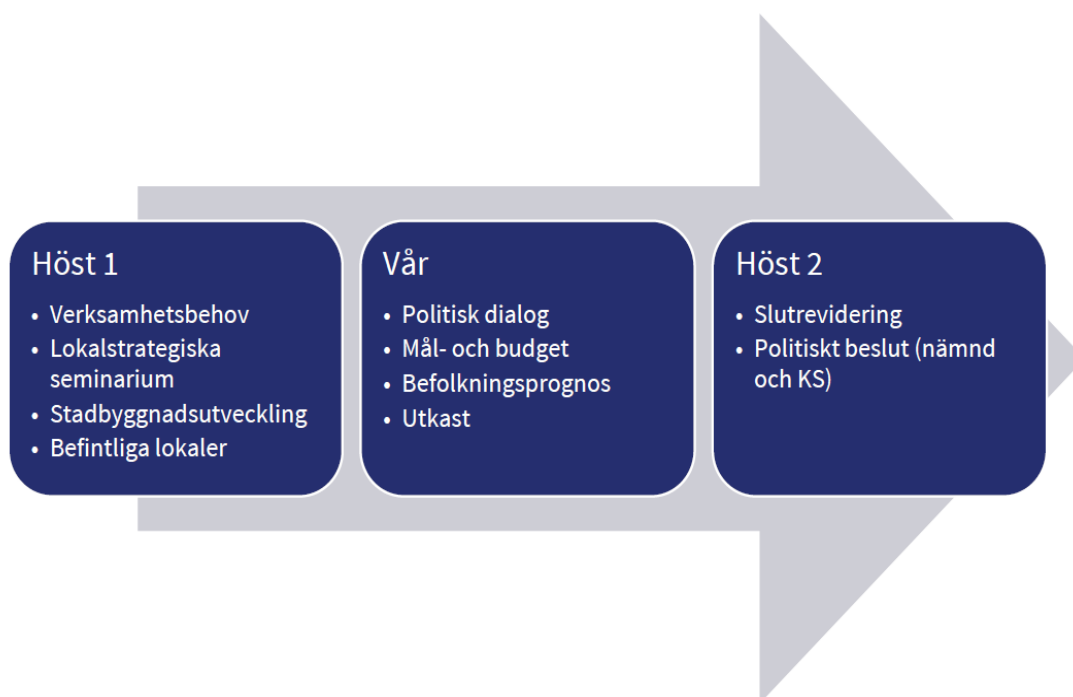


Bild: Förenklat årshjul, "Framtagande Bostads- och lokalförsörjningsplaner", framtagen av Stab fastighet.

Kommunstyrelsen fattade i oktober 2023, § 192, beslut om *Riktlinjer för koncerngemensam beredning och prioritering av investeringar*. Riktlinjen beskriver principer för samverkan och prioritering. Kommunstyrelsen ansvarar för att det sker en samordning av arbetet. Stadsdirektören ansvarar för själva beredningsprocessen.

Det framgår som bakgrund till riktlinjerna att investeringsnivåerna, inklusive reinvesteringar, är höga, vilket ställer krav på prioriteringar. Långsiktighet och gemensamt perspektiv betonas, där hållbar omställning är i fokus. Det framgår bland annat att investeringsram beslutas totalt för kommunkoncernen, samt per nämnd och bolag. Summan av alla investeringar under en viss period ska inte överstiga kommunkoncernens investeringsram.

Utgångspunkten för prioriteringar ska vara kommunens finansiella mål och bedömning av de ekonomiska förutsättningarna. Det finns en beskriven prioriteringsordning där lag- och myndighetskrav har "prio" 1. Därefter följer reinvestering som bibehåller funktion, kapacitet och värde på en befintlig fysisk tillgång, investeringen som bidrar till samhällsutveckling och möter demografiskt betingade behov, investeringen som bidrar till samhällsutveckling och möter behov på längre sikt (strategiska investeringar), investeringen som är affärsmässigt motiverad, och därefter investeringar som ökar kommunens attraktivitet.

Sedan september år 2022 finns ett *nytt ramavtal*, gällande fr o m ingången av år 2023, för pedagogiska lokaler mellan kommunen (beslutat i kommunstyrelsen) och Uppsala

kommun Skolfastigheter AB. Av ärendet framgår att det genomförts en utvärdering av 2016 års ramavtal med inriktning på bland annat samverkan vid planering av lokalförsörjning och hyresmodellen. Behovet av ökad kostnadskontroll betonas. Den tidigare modellen med hyressättning baserad på slutkostnad ersätts av en modell med en från början fastställd hyresnivå.

I ramavtalet lyfts strategisk lokalförsörjning fram som ett område för samverkan, vilken ska koordineras med kommunens "Mål och budget", bolagets underhållsplaner och verksamhetsförändringar. Lokalförsörjningsarbetet definieras närmare i ramavtalet. Skolfastigheter ska avsätta resurser och ingå i arbetet med lokalförsörjning.

Under intervjuer med representanter från berörda förvaltningar inom kommunen och Skolfastigheter framgår att de styrdokument och riktlinjer som finns, upplevs som tillräckliga. Strategiska seminarier genomförs regelbundet inom området. Det framgår även att intervjuade tjänstepersoner inom kommunen upplever ett starkt engagemang från politiken i arbetet med lokalförsörjning.

Av *kommunstyrelsens verksamhetsplan* för 2023-2025 framgår ambitionen (från kommunfullmäktiges Mål och budget) att öka samnyttjandet av kommunens lokaler och anläggningar samt tillgängliggöra lokaler för andra verksamheter när de inte nyttjas, vilket även omfattar bland andra utbildningsnämnden och Skolfastigheter.

Kommunstyrelsens verksamhetsplan innehåller även indikatorer för lokalernas vakansgrad. Däremot saknas indikatorer kopplade till effektivt lokalutnyttjande avseende täthet, beläggning och ambitionen om samutnyttjande. Det uppges dock att det pågår ett arbete kopplat till uppdraget om samutnyttjande om att se över hur lokalnyttjande kan följas upp.

Vidare framgår att särskilda medel avsatts för arbetet med att utveckla den strategiska lokalförsörjningen. Av intervjuer framgår att detta bland annat resulterat i en utökad organisation kopplat till arbetet med strategisk lokalförsörjning.

Bedömning

Finns det ändamålsenliga styrande dokument med riktlinjer och rutiner för lokalförsörjningsprocessen med tydliga roller och ansvar?

Ja

Vi bedömer, utifrån dokument och genomförda intervjuer, att det finns ändamålsenliga styrande dokument, samt att roller och ansvar är tydliga.

Vi rekommenderar att utveckla indikatorer kopplade till effektivt lokalutnyttjande avseende täthet, beläggning och ambitionen om samutnyttjande. Vi noterar samtidigt att det pågår ett arbete med att stärka uppföljningen på området.

Framförhållning och långsiktig planering

Revisionsfråga 2: Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv, med beaktande av behov som drivs av demografisk utveckling, ändamålsenliga lokaler och reinvesteringsbehov i övrigt, med koppling till fysisk planering samt i enlighet med fattade politiska beslut för berörd verksamhet?

lakttagelser

Lokalförsörjningsenheten inom fastighetsstaben har en central roll i att samordna arbetet för att säkerställa att processen bedrivs med tillräcklig framförhållning och långsiktighet. I detta ingår att utreda hur behov ska tillgodoses tillsammans med de aktörer som berörs, exempelvis utbildningsförvaltning och Skolfastigheter.

Behovsbedömningar sker i samverkan med verksamhetsförvaltningarna. Det lyfts fram att demografi och stadsbyggnadsplaner ligger till grund för behoven, men även lokalers ändamålsenlighet utifrån exempelvis verksamhetsförändringar och reinvesteringsbehov som drivs av byggnadernas tekniska status. Det finns en nära samverkan med stadsbyggnadsförvaltningen (SBF). SBF förväntas leverera underlag som är kopplat till strategisk samhällsbyggnad, områden där nya bostäder planeras och hantering av markfrågan kopplat till den kommunala service som planeras. Av intervju framgår att både samverkan och struktur för arbetet med lokalförsörjning stärkts sedan föregående granskning av kommunens lokalförsörjning (där en förbättrad insyn i varandras arbete och aktivt arbete vid förändrade tidsplaner rekommenderades).

Vid föregående granskning av kommunens lokalförsörjning år 2021 rekommenderades att öka tydligheten hur de demografiska behoven ska skrivas fram.

Kommunledningskontorets analysenhet säkerställer att gemensamma underlag används för bedömning av den demografiska utvecklingen. Detta arbete sker i nära samverkan med SBF. Det sker en årlig uppdatering.

Av intervjuerna framgår att förbättringar skett i att bedöma effekterna av exempelvis bostadsplaner och strategisk samhällsbyggnad i övrigt, men att det finns ett behov av att utveckla analyserna. I sammanhanget lyfts fram att SBF nu tagit fram en planeringsram för bedömning av kommande utbyggnad som gemensam grund för kommande planering.

Nuvarande analys över den demografiska utvecklingen sträcker sig övergripande fram till år 2050, med delområdesprognos som sträcker sig fram till år 2027.

Delområdesprognosen påverkas bland annat av antagande avseende bostäder och inflyttning per bostad. Det framgår att antaganden kring färdigställande av bostäder har reviderats ned gentemot tidigare bedömningar. Lokalstrategier gör tillsammans med utbildningsförvaltningen, med stöd av stadsbyggnadskontoret vad avser bostadsplaner, "egna" bedömningar på områdesnivå som sträcker sig över den tioårsperiod för vilken lokalförsörjningsplanerna tas fram. I intervjuer lyfts önskemål om att den kommungemensamma områdesanalysen upptar samma tidsuträckt som lokalförsörjningsplanerna. Det uppges vidare att det finns ambitioner att planerna att de för kommunen gemensamt framtagna delområdesprognoserna ska omfatta tio år.

Lokalförsörjningsenhetens strategier har en geografisk uppdelning som följer av den uppdelning som tillämpas för kommunens samhällsbyggnadsprocesser i övrigt. Det sker arbete i grupper för lokalförsörjning tillsammans med verksamhetsförvaltningarna, samt även Skolfastigheter. Av ramavtalet med Skolfastigheter framgår att bolaget ska avsätta resurser för att ingå i det strategiska lokalförsörjningsarbetet och bidra med kunskap om status och utvecklingsmöjligheter, vilket av intervjuer framgår sker i tillämpliga delar. Det betonas att bolagets underhållsplaner/reinvesteringsbehov är en viktig del i detta arbete utifrån att många fastigheter är äldre och flera med så kallade riskkonstruktioner.

Av intervjuerna framgår att det finns ett behov att tydligare lyfta fram denna del i arbetet med lokalförsörjningsplanerna, vad avser status i nuläget för att erhålla ett bättre underlag för framförhållning och långsiktig strategisk planering. Samtidigt uppges att Skolfastigheter fram till årsskiftet 2023/2024 slutfört en inventering av hela sitt bestånd, vilket skapar bättre förutsättningar för nulägesanalysen och planeringen framöver.

I intervjuerna betonas vikten av att lokalförsörjningsplanering utgör ett stöd för och är en integrerad del av investeringsplaneringen. För investeringsplaneringen beskrivs att beredningsprocessen för investeringar har till uppgift att hantera investeringar som realiserar tidigast om tre år. Inför prioritering ska en konsekvensanalys genomföras. Ekonomiska värden, kassaflödes- och resultatpåverkan, samt andra mål för de berörda verksamheterna ska belysas. Det anges i bilaga exempel på relevanta dokument för att i beredningsfasens första steg ("vilja") kunna prioritera, däribland översiktsplan, miljö- och klimatprogram, *strategiska lokalförsörjningsplaner*, tillväxtmål och VA-plan. Vidare hänvisas till dokument för beredning i fasen "välja"; översiktsplanens första år, Mål och budget, *Riktlinje för hållbar användning av lokaler och anläggningar*, exploateringsportfölj, projektportfölj, förstudier, konsekvensanalyser, klimatdeklarationer och koldioxidbudget, långsiktiga underhållsplaner och *lokalörsörjningsplaner*. I fasen "göra" handlar det att realisera det som prioriterats i fullmäktiges budget. Det hänvisas bland annat till åtgärder inom ramen för *lokalörsörjningsprocessen* och därtill kopplade styrande dokument som detaljplaner, exploateringsavtal, projektportfölj, underhållsplaner och *funktionsprogram i lokalörsörjningen*.

I nedanstående beskrivs lokalförsörjningsprocessen:

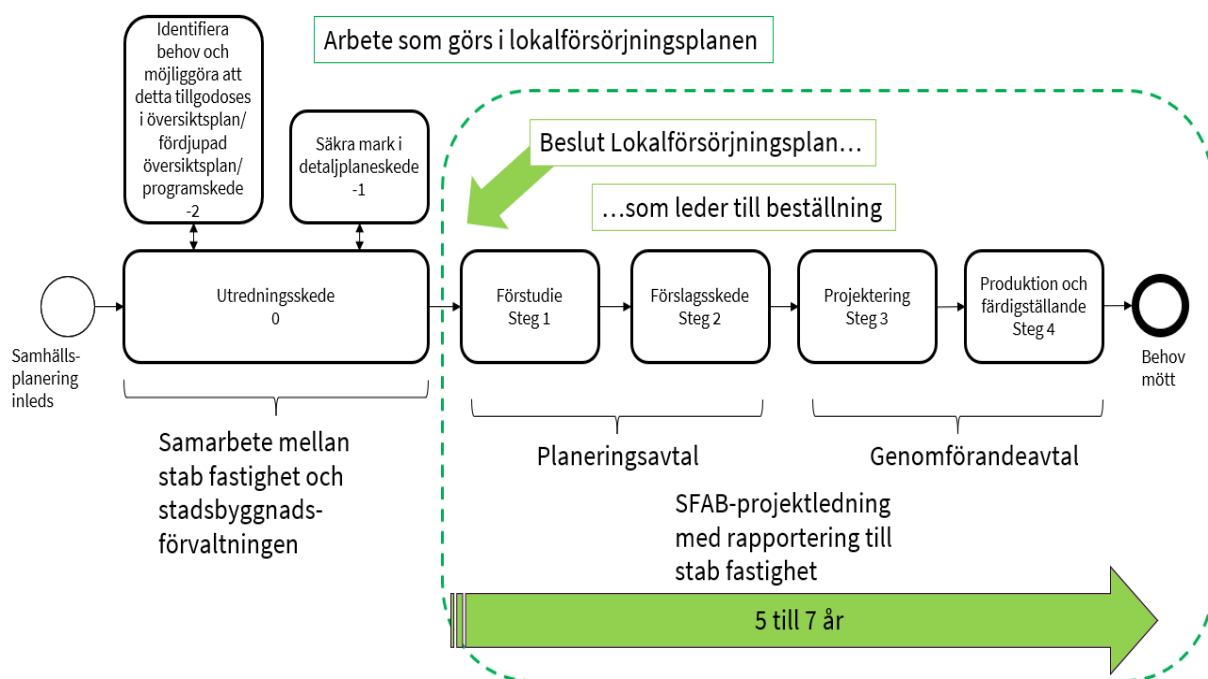


Bild: Upprättad av "Stab fastighet", september 2023.

Inom lokalförsörjningen tas bland annat aktivitetsplaner fram inför upprättande av de årliga lokalförsörjningsplanerna. Lokalstrategiska seminarium anordnas vid minst tre tillfällen under ett år. Vid dessa tillfällen fångas nya behov och sådant som behöver

revideras. Det handlar både om sådant som styrs av demografi, men även andra frågor som är kopplade till ändamålsenlighet. Vidare sker genomgång av projektportfölj, kommande bostäder och områdesanalyser. Från Skolfastigheter förväntas med god framförhållning inspel om fastighetsrelaterade faktorer som tekniska status, myndighetskrav m m, samt vad som i planerna innebär krav på evakuering. SBF prioriterar vilken mängd och i vilken ordning detaljplaner som ska påbörjas under specifik period. Stab fastighet bevakar och meddelar vilka detaljplaner som måste påbörjas utifrån bostads- och lokalförsörjningsplanen.

Lokalförsörjningsplan pedagogiska lokaler 2024-2033

Det framgår att planen baseras på befolkningsprognos, planer för bostadsbyggande, samt den riktning som översiktsplanen ger. Vidare sker en bedömning av andelen barn som behöver en förskoleplats.

Det beskrivs att åldrarna 1-5 år förväntas öka med ca 15 % under tioårsperioden. Samma bedömning görs för 16-18 år, medan 6-15 åringar bedöms ha en mer begränsad utveckling; ca 3 %. Det framgår att volymerna reducerats sedan tidigare planer.

I lokalförsörjningsplanen genomförs och redovisas en behovs- och kapacitetsanalys. Denna är uppdelad på förskoleåldrar, grundskolans stadier och gymnasieskolan. Kapacitet och behov åskådliggörs i stapeldiagram över en tioårsperiod.

Nuvarande kapacitet redovisas. Inom förskolan bedrivs drygt 60 % av verksamheten i kommunens regi. Om inget annat är känt beräknas tillkommande behov hanteras i kommunens regi. Totalt sett visar nuvarande plan på en överkapacitet sett till hela kommunen. Planerad utbyggnad av bostäder ger ändock områdesvisa behov av utbyggnad. För att hantera områden med brist finns mobila enheter för att temporärt parera underskott.

Inom grundskolan har tidigare prognoser reviderats ned. För att skapa förutsättningar att hantera den verkliga elevsituation som kan uppstå utgör den kapacitet som ligger till grund för planeringen 90 % av den totala kapaciteten. Det framgår att drygt 80 % av eleverna går i kommunens skolor. Liksom för förskolan planeras tillkommande behov hanteras av kommunen om inget annat är känt. Den pågående utbyggnaden ger, i förhållande till den reviderade behovsbedömningen, att en överkapacitet kan uppstå framöver.

Av intervjuerna framgår att nuvarande överkapacitet föranletts av reviderade prognoser över demografin, samt att utbyggnadstakten avseende bostäder överskattats vad avser för högt antagande om realiserande. Vidare bedöms att nuvarande konjunktur ytterligare beräknas bromsa in takten vad avser kommande planer. Det beskrivs att de utredningar och åtgärder som nu tas fram syftar till att minska skillnaden mellan behov och kapacitet. Kostnader för tillfälliga moduler beräknas kunna minska.

I lokalförsörjningsplanen redovisas under särskild rubrik åtgärder och utredningar på enhetsnivå. Exempelvis framgår avetableringar av moduler och åtgärder utifrån ändamålsenlighet, exempelvis reinvesteringsbehov. Under rubriken tidigare beslutade åtgärder redovisas aktuell status. Det framgår för flera enheter att tidpunkten för

färdigställande skjutits framåt i tiden. Ett antal tidigare beslutade åtgärder föreslås utgå, framförallt utifrån att bostadsbyggande inte skett i den omfattning som den tidigare planeringen utgått från.

Det sker en sammanfattning av de ekonomiska konsekvenserna, vilken även kopplas till den löpande avstämning som sker i samband med arbetet med Mål och budget. De ekonomiska kalkylerna påverkas av i vilket skede som planeringen är. I ett tidigt skede tillämpas schabloner.

Det redovisas aggregerade investeringsutgifter för olika typer av lokaler som förskola och grundskola, fördelat över planens tio år. Driftkostnadspåverkan beskrivs som hyrespåverkan fördelat över tioårsperioden. I bilaga beskrivs en bedömning av investeringsutgift och hyrespåverkan på objektsnivå (d v s en enhet som förskola eller skola). Denna bilaga ingår i berednings- och beslutsunderlaget men offentliggörs ej.

I bilaga sker områdesbeskrivningar, behov utifrån åldersgrupper och befintlig kapacitet lyfts fram. Nya och tidigare åtgärder beskrivs. Eventuella revideringar från tidigare plan redovisas.

Vid föregående granskning av kommunens lokalförsörjning rekommenderas att nämndernas lokalförsörjningsplaner sammanställdes i en gemensam plan. Detta har skett under år 2023 inför år 2024 (*Sammanställning av bostads- och lokalförsörjningsplaner 2024-2033*).

Bedömning

Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv, med beaktande av behov som drivs av demografisk utveckling, ändamålsenliga lokaler och reinvesteringsbehov i övrigt, med koppling till fysisk planering samt i enlighet med fattade politiska beslut för berörd verksamhet?

Delvis

Vi bedömer, med upprättade dokument och intervjuer, att lokalförsörjningsprocessen bedrivs med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv. Vi bedömer att det finns en koppling till kommunens beredningsarbete med investeringsplanering inför Mål och budget.

Vi anser dock att arbetet med behovsanalyserna behöver utvecklas vad avser att förlänga den gemensamma områdesanalysen till att omfatta samma planeringshorisont som lokalförsörjningsplanerna, d v s tio år. Vidare att det i lokalförsörjningsplanens nulägesanalys tydligare lyfts fram de behov som styrs av ändamålsenlighet utifrån verksamhetens krav och teknisk fastighetsstatus, d v s behov av större underhållsbehov eller reinvesteringar.

Lokalförsörjningsplanen är överskådlig och informativ. Vi anser dock att den tydligare kan lyfta fram risker utifrån avvikande scenario, både vad avser utifrån framställda behov, men även kopplat till ekonomiska förutsättningar.

Beslutsunderlag

Revisionsfråga 3: Finns tillräckliga beslutsunderlag på kort och lång sikt med lokal- och funktionsprogram, handlingsalternativ, risk- och konsekvensanalyser och koppling till finansiella förutsättningar?

lakttagelser

Funktionsprogram finns framtaget för grundskolans lokaler och är beslutat av utbildningsnämnden i november 2020. Programmet består av en inledande programbeskrivning och funktionskrav som beskriver de kvalitéer och egenskaper som ska uppnås i ny-, om- och tillbyggnadsprojekt. Funktionsprogrammet ska användas vid beställning av byggnadsprojekt. I intervju uppges gällande funktionsprogram för förskolor att utbildningsnämnden beslutat att, med vissa anpassningar, tillämpa de funktionsprogram som dåvarande SKL tog fram för upphandling av ramavtal för förskolebyggnader.

I det nya ramavtalet mellan kommunen och Skolfastigheter beskrivs planeringsskedet, vars syfte är att säkerställa genomförbarheten. Kommunstyrelsen är ansvarig för att erforderliga utredningar sker och är beställare gentemot Skolfastigheter. En bedömning ska i utredningsskedet ske utifrån tidsmässiga (utifrån lokalförsörjningsplanen), kvalitativa (enligt uppställda krav på utförande) och ekonomiska aspekter. I detta skede sker en avstämning av ekonomiska kalkyler mot budgeterade förutsättningar. Vi har tagit del av två förstudier (inga förstudier är framtagna efter att det nya ramavtalet tagits i drift); Ny förskola Valsätra, november 2021, och Uppsävja förskola, augusti 2022.

Av förstudierna framgår övergripande förutsättningar utifrån detaljplan, kulturmiljö och landskapsbild, förskoletomten, mobilitet och parkering, naturvärden, miljöföroreningar m m. Vidare behandlas byggnaden som sådan, riskbedömning sker ur byggnadstekniska aspekter och sådant som kan vara kostnadsdrivande. Av bilagor framgår tidplan och ekonomiska kalkyler. Den ekonomiska kalkylen beskriver bedömd produktionskostnad, där byggherrekostnaden och medel för risk/oförutsett (10 % av produktionskostnaden) särredovisas. Vidare redovisas en hyresindikation.

Vid föregående granskning rekommenderades att förstudierna omfattade möjliga lösningsalternativ som prissätts, samt att ett preliminärt hyresavtal tecknas. Av granskningen framgår att det fortfarande saknas en beskrivning av olika lösningsalternativ i de underlag till förstudier som vi tagit del av. Av kommunstyrelsens svar på föregående rapport och i intervjuer framgår att yttre faktorer ofta begränsar möjligheterna till alternativ och att om sådana finns hanteras dessa i den dialog som föregår beställning av förstudie gentemot Skolfastigheter. För hyresavtal anges i det nya ramavtalet att hyran ska bestämmas redan i planeringsskedet, d v s innan byggnation sker.

I samband med föregående granskning rekommenderades även att göra känslighetsanalyser i större projekt kopplat till de ekonomiska förutsättningarna. I de underlag till förstudier som vi tagit del av kan vi inte se att det redovisas några känslighetsanalyser kopplat till den ekonomiska kalkylen.

Bedömning

Finns tillräckliga beslutsunderlag på kort och lång sikt med lokal- och funktionsprogram, handlingsalternativ, risk- och konsekvensanalyser och koppling till finansiella förutsättningar?

Delvis

Vi bedömer att det som stöd i beslutsprocessen finns funktionsprogram inom grundskolan och förskolan.

Vi bedömer dock att det i beslutsunderlagen i form av förstudier saknas en beskrivning av överväganden kring handlingsalternativ. Vidare saknas en systematik för hur risk- och konsekvensanalyser ska lyftas fram i beslutsunderlagen, såväl avseende verksamhetsfaktorer, som faktorer kopplade till de finansiella förutsättningarna.

Hantering av identifierade behov

Revisionsfråga 4: Sker en ändamålsenlig och effektiv hantering från identifierade behov och en faktiskt realiserad lokalförsörjning, med fortlöpande dialog och avstämning/uppföljning?

lakttagelser

Av intervjuerna framgår uppfattningen att det finns en relativt god hantering vad avser att realisera lokalförsörjningen utifrån de behov som identifieras. Att arbeta med moduler och andra temporära lösningar uppges varit nödvändigt utifrån den expansion som förevarit. Framförhållningen lyfts fram som en utmaning, där faktorer som markfrågor, process med detaljplan och upphandling kan innebära att det kan ta upp till sju år för att kunna ianspråka en ny byggnad. Detta har inneburit att Skolfastigheter inte alltid kunnat leverera inom ramen för ursprunglig tidsplan. Samtidigt innebär nuläget att det inte, sett till helheten, finns någon obalans mellan kapacitet och behov (även om det kan finnas områdesvisa variationer), och att pågående projekt i relation till nya behovsbedömningar indikerar på en viss överkapacitet framöver.

Av intervju framgår att lokalstrategernas samverkan med mark- och exploatering under senare år utvecklats och förbättrats. Vidare sker en löpande uppföljning av statusen i de strategiska seminarierna, samt i ordinarie budget- och uppföljningsprocesser.

Gällande fastigheter och lokalförsörjning sker särskild muntlig rapportering av status två gånger om året till kommunstyrelsens arbetsutskott.

Stab fastighets lokalförsörjningsenhet säkerställer att Skolfastigheter informeras fortlöpande om lokalförsörjningsplanen, samt säkerställer genomgång av den fastställda planen. Det framgår av ramavtalet att Skolfastigheter har ett särskilt ansvar att genomföra utbyggnaden av pedagogiska lokaler. Det finns ett gemensamt ansvar att tidigt meddela sådana faktorer som påverkar befintlig planering, samt en särskild ordning för avvikelshantering. Det genomförs regelbundet beställarmöten i pågående projekt, där Skolfastigheter är sammankallande, Skolfastigheter rapporterar vid dessa möten faktorer kopplat till tidplanen, ekonomi och kvalitet.

Bedömning

Sker en ändamålsenlig och effektiv hantering från identifierade behov och en faktiskt realiserad lokalförsörjning, med fortlöpande dialog och avstämning/uppföljning?

Ja

Vi bedömer, utifrån vad som framkommer i intervjuer och de underlag vi tagit del av, att det finns en realiserad lokalförsörjning med fortlöpande dialog och avstämnings.

Möjlighet till fysisk aktivitet

Revisionsfråga 5: Säkerställs att de pedagogiska lokalerna ger eleverna möjlighet till ett friskt och rörligt liv genom fysiska aktiviteter som t ex idrott, gymnastik, naturupplevelser med mera?

lakttagelser

Riktlinjer för utemiljöns yta och kvalitet vid förskola och grundskola (beslut i kommunstyrelsen i november 2020) utgör ett planeringsstöd för att säkerställa tillräckligt stora friytor med god kvalitet för lek och lärande, fysisk aktivitet samt återhämtning. Riktlinjen syftar till en koncerngemensam bild av förskole- och grundskolegårdar, beskriva storlek samt kvalitet för att nå en god utemiljö som stödjer barn och ungas utveckling, samt säkerställer att de beslut som tas gällande utemiljön är barnrättsmedvetna. I riktlinjen relateras bland annat till Boverkets allmänna råd (2015:1) om friyta för lek och utevistelse vid fritidshem, förskolor, grundskolor eller liknande verksamhet. Det framgår vidare att riktlinjen ska beaktas i samhällsbyggnadsprocessens tidiga skeden. Eventuella avsteg ska beslutas av plan- och byggnadsnämnden.

Kraven på friyta delas upp på tre olika zoner; innerstaden, stadsbebyggelse där tät stad är målbilden, samt övriga områden inom kommunen. Med friyta avses ytan som barnen/eleverna kan använda på egen hand vid utevistelse. Friytan ska ligga i direkt anslutning till den eller de entréer som barnen använder. Det framgår vidare hur friytan ska beräknas. Riktlinjen innehåller krav på friyta både kopplad till kvm per barn/elev, men även mått på sammanhållen friyta. Det beskrivs även förutsättningar när krav på sammanhållen friyta ej gäller (ex förskola i innerstadskvarter).

Exempel på krav i Riktlinjer för utemiljöns yta och kvalitet vid förskola och grundskola:

Förskola

	<i>Kvm per barn</i>	<i>Sammanhållen friyta, kvm</i>
Innerstaden	20 (15 i undantagsfall)	2 000
Tät stad som målbild	30	3 000
Övriga områden	40	3 000

Grundskola

	<i>Kvm per elev</i>	<i>Sammanhållen friyta, kvm</i>
Innerstaden	15	3 000 (total friyta 15 000)
Tät stad som målbild	20	3 000 (total friyta 15 000)
Övriga områden	30	3 000 (total friyta 15 000)

Riktlinjen gäller inte retroaktivt på befintliga objekt eller tidigare detaljplaner. Uppföljning av riktlinjens krav på friytors storlek, gårdskvaliteter samt eventuella avvikelser ska ske kontinuerligt. Det anges att riktlinjen ska följas upp i sin helhet under år 2023. Enligt uppgift har någon uppföljning av riktlinjen ännu inte skett, utan beräknas ske under år 2024.

Av intervjuerna framgår uppfattningen att det generellt finns tillgång till yta, men att arbetet med statusen på befintliga anläggningar för utevistelse kan variera. Det lyfts fram att detta tydligare behöver lyftas fram i de underhållsplaner som Skolfastigheter tar fram.

Bedömning

Säkerställs att de pedagogiska lokalerna ger eleverna möjlighet till ett friskt och rörligt liv genom fysiska aktiviteter som t ex idrott, gymnastik, naturupplevelser med mera?






Delvis

Vi bedömer att det finns dokument som bidrar till att säkerställa möjligheten till fysiska aktiviteter. Vi konstaterar samtidigt att det saknas en uppföljning av aktuell status, samt att underhålls-/reinvesteringsplaneringen vad avser befintliga anläggningar behöver utvecklas som underlag för att säkerställa utemiljöns kvalitet.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala Kommun genomfört en granskning i syfte att bedöma om kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Uppsala Skolfastigheter AB har ändamålsenliga processer med tillräckliga beslutsunderlag för att säkerställa kommunens behov av pedagogiska lokaler. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Uppsala Skolfastigheter AB inte helt säkerställt ändamålsenliga processer med tillräckliga beslutsunderlag. Samtidigt framgår en god framförhållning och långsiktighet i arbetet där processerna har utvecklats, samt att framtagen lokalförsörjningsplan för pedagogiska lokaler är överskådlig och informativ.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning
Finns det ändamålsenliga styrande dokument med riktlinjer och rutiner för lokalförsörjningsprocessen med tydliga roller och ansvar?	Ja 
Bedrivs lokalförsörjningsprocessen med tillräcklig framförhållning och med ett långsiktigt perspektiv, med beaktande av behov som drivs av demografisk utveckling, ändamålsenliga lokaler och reinvesteringsbehov i övrigt, med koppling till fysisk planering samt i enlighet med fattade politiska beslut för berörd verksamhet?	Delvis 
Finns tillräckliga beslutsunderlag på kort och lång sikt med lokal och funktionsprogram, handlingsalternativ, risk- och konsekvensanalyser och koppling till finansiella förutsättningar?	Delvis 
Sker en ändamålsenlig och effektiv hantering från identifierade behov och en faktiskt realiserad lokalförsörjning, med fortlöpande dialog och avstämning/uppföljning?	Ja 
Säkerställs att de pedagogiska lokalerna ger eleverna möjlighet till ett friskt och rörligt liv genom fysiska aktiviteter som t ex idrott, gymnastik, naturupplevelser med mera?	Delvis 

Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- utveckla arbetet med behovsanalyserna genom att kommunens gemensamma områdesanalys för den demografiska utvecklingen omfattar samma planeringshorisont som lokalförsörjningsplanerna, d v s tio år.
- utveckla indikatorer kopplade till effektivt lokalutnyttjande avseende täthet, beläggning och ambitionen om samutnyttjande.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och utbildningsnämnden att:

- i lokalförsörjningsplanen tydligare lyfta fram risker utifrån avvikande scenario, både vad avser utifrån framställda behov, men även kopplat till ekonomiska förutsättningar.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och Skolfastigheter att:

- ta fram underlag för att i lokalförsörjningsplanens nulägesanalys tydliggöra behov som styrs av lokalens ändamålsenlighet eller teknisk fastighetsstatus.
- i beslutsunderlagen i form av förstudier, beskriva överväganden kring handlingsalternativ, samt lyfta fram risk- och konsekvensanalyser, såväl avseende verksamhetsfaktorer, som faktorer kopplade till de finansiella förutsättningarna.

2024-02-16

Lena Salomon

Jörn Wahlroth

Kvalitetssäkrare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2023-10-02. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.