

Till: Kommunstyrelsen, Upplands-Bro kommunfastigheter AB och Upplands-Brohus AB
För kännedom: Kommunfullmäktige

Granskning av lokalförsörjningsprocessen

De förtroendevalda revisorerna har låtit EY genomföra en granskning av kommunens lokalförsörjningsprocess i syfte att bedöma om kommunstyrelsen, Upplands-Bro kommunfastigheter AB och Upplands-Brohus AB sammantaget har säkerställt en ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess. Vår sammanfattande bedömning är att de berörda parterna delvis har säkerställt en ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess. Vi ser positivt på att det gjorts insatser för att strukturera arbetet men ser fortsatt behov av att stärka den strategiska styrningen och planeringen av lokalförsörjningsfrågor.

Vår bedömning är att det finns en dokumenterad lokalförsörjningsprocess men att reglerna för lokalresursplanering bör revideras i syfte att beskriva processen korrekt. Vår bedömning är att det i huvudsak finns en fungerande samverkan mellan berörda aktörer i lokalförsörjningsprocessen avseende planering på lång sikt och ett effektivt utnyttjande av befintliga lokaler.

Ansvaret för inhyrning av lokaler hanteras genom reglementen och delegationsordningar. Vi bedömer att kommunstyrelsen bör göra en översyn av reglementen för att säkerställa att ansvarerna är konsistenta. Det finns ett behov av att se över ramavtalet mellan kommunen och Kommunfastigheter med hänseende till nuvarande förhållanden. I det fall avtalet revideras menar vi att kommunstyrelsen bör bereda underlag för nytt avtal inför beslut i fullmäktige.

Vi bedömer att det i huvudsak görs tillräckliga prognoser avseende framtida lokalbehov. Vi bedömer att perspektivet i lokalbehovsrapporten är tillräckligt långt för att kunna prognosticera behov i närtid. Vi bedömer att det även i det korta perspektivet finns generella svårigheter i att göra prognoser avseende framtida lokalbehov, exempelvis gällande utbildningsnämndens verksamhet.

Vår bedömning är att det saknas tydliga incitament för verksamheterna att sträva mot ett effektivt lokalutnyttjande. Vi anser därför att kommunstyrelsen bör skapa en struktur där verksamheterna har incitament att effektivisera sitt lokalutnyttjande. Vi bedömer också att kommunstyrelsen bör utveckla arbetet med mål och nyckeltal för att kunna styra mot och ha möjlighet att utvärdera om kommunen har en effektiv lokalförsörjning. Kommunen kan utveckla arbetet med att mäta nyttjandet av lokaler.

Vi bedömer att det tidigare inte skett någon tydlig uppföljning av effektiviteten i lokalkostnader och lokalutnyttjande. Mot bakgrund av det har det inte heller skett någon systematisk analys av lokalkostnader och lokalutnyttjande i syfte att säkerställa en god effektivitet. Vi ser positivt på att det pågår ett arbete med att utveckla nyttjandet av nyckeltal i utbildningsnämndens verksamheter som framgent kommer att möjliggöra uppföljning och analys.

Utifrån våra bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen, som ansvarig för att verka för ett optimalt utnyttjande av kommunens lokaler, att:

- ▶ Bereda förslag till uppdaterade regler för lokalresursplanering för beslut i fullmäktige.
- ▶ Utredda behovet av att revidera ramavtalet mellan kommunen och Upplands-Bro kommunfastigheter efter nuvarande förhållanden.
- ▶ Utredda hur incitamentsstruktur kan skapas där verksamheterna uppmuntras att effektivisera sitt lokalutnyttjande.
- ▶ Tillse att ett arbete med nyckeltal för lokaler finns i kommunens verksamheter i enlighet med regler för lokalresursplanering.
- ▶ Besluta om mål för kommunens lokalförsörjning.

Vi önskar svar från kommunstyrelsen senast 2022-11-15.

För Revisorerna i Upplands-Bro kommun

Roger Gerdin

Thomas Ljunggren

Bilaga: Revisionsrapport nr 1/2022 – Granskning av lokalförsörjningsprocessen

Granskning av lokalförsörjningsprocessen

Upplands-Bro kommun



Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Genomförande och avgränsning	4
3.	Utgångspunkter för granskningen	6
3.1	Övergripande mål och budget 2022	6
3.2	Reglementen	6
3.3	Regler för lokalresursplanering	6
3.3.1	Övergripande mål och syfte	6
3.3.2	Lokalstyrgrupp	7
3.3.3	Lokalberedningsgrupp	7
3.4	Bolagsordning och ägardirektiv	7
3.4.1	Upplands-Bro kommunfastigheter AB	7
3.4.2	Upplands-Brohus AB	8
4.	Resultat av genomförd granskning	9
4.1	Styrning av lokalförsörjning	9
4.1.1	Roller och ansvar	9
4.1.2	Fastighetsorganisation	12
4.1.3	Bedömning	13
4.2	Lokalförsörjningsprocessen	14
4.2.1	Befolknings- och behovsanalyser	14
4.2.2	Nämndernas inventering/Lokalbehovsrapport	15
4.2.3	Lokalförsörjningsplan	18
4.2.4	Verksamhetsanpassningar	19
4.2.5	Bedömning	19
4.3	Mål och nyckeltal för en effektiv lokalförsörjning	20
4.3.1	Incitament för ett effektivt lokalutnyttjande	20
4.3.2	Bedömning	21
4.4	Uppföljning och utvärdering	22
4.4.1	Bedömning	23
	Svar på revisionsfrågor	24
5.	Bilaga	26
	Källförteckning	26

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av kommunens revisorer granskat kommunens lokalförsörjningsprocess. Granskningen har syftat till att ge revisorerna underlag för att bedöma om kommunstyrelsen, Upplands-Bro kommunfastigheter AB och Upplands-Brohus AB sammantaget har säkerställt en ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess. Vår sammanfattande bedömning är att de berörda parterna delvis har säkerställt en ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess. Vi ser positivt på att det under senare år gjorts insatser för att strukturera arbetet med lokalförsörjningsfrågor men ser fortsatt behov av att stärka den strategiska styrningen och planeringen av lokalförsörjningsfrågor i kommunen.

Vår bedömning är att det finns en dokumenterad lokalförsörjningsprocess som bidrar till ett effektivt lokalutnyttjande. Vi bedömer dock att reglerna för lokalresursplanering bör revideras i syfte att beskriva processen såsom den nu fungerar. Vår bedömning är att det i huvudsak finns en fungerande samverkan mellan berörda aktörer i lokalförsörjningsprocessen avseende planering på lång sikt och ett effektivt utnyttjande av befintliga lokaler. Samverkan sker främst genom de samordningsmöten som fastighetschefen regelbundet håller med verksamheterna.

Ansvar för inhyrning av lokaler hanteras genom reglementen och delegationsordningar. Vi bedömer att kommunstyrelsen bör göra en översyn av reglementen för att säkerställa att ansvarerna är konsistenta. Ramavtalet mellan kommunen och Kommunfastigheter beslutades av kommunstyrelsen 2006. Av granskningen framkommer att det finns ett behov av att se över avtalet med hänseende till nuvarande förhållanden. I det fall avtalet bedöms vara i behov av att revideras menar vi, givet avtalets storlek och vikt, att kommunstyrelsen bör bereda underlag för nytt avtal inför beslut i fullmäktige. Om en översyn av ramavtalet genomförs bedömer vi att kommunstyrelsen samtidigt bör göra en översyn av gränsdragningslistan och förvaltningsavtalet i syfte att säkerställa att avtalet reglerar aktuella delar och former för samarbetet mellan kommunen och Kommunfastigheter.

Av ramavtalet mellan kommunen och Kommunfastigheter framgår att kommunen ska inventera och sammanställa kommunens lokalbehov på olika tidsperspektiv och lämna över det som underlag till Kommunfastigheters planering. Kommunfastigheter har i ägardirektiv fått ansvar att låta uppföra/förvärva nya förskolor, skolor och verksamhetslokaler som efterfrågas av kommunen. Vår bedömning är att Kommunfastigheters planering skulle förenklas om det från kommunens sida fanns en tydligare information till bolaget om vad Kommunfastigheter förväntas bygga.

Vi bedömer att det i huvudsak görs tillräckliga prognoser avseende framtida lokalbehov. Befolkningsprognoserna utgör grunden för att räkna ut lokalbehovet i de olika verksamheterna. Vi bedömer att perspektivet i lokalbehovsrapporten är tillräckligt långt för att kunna prognosticera behov i närtid. Vi bedömer att det även i det korta perspektivet finns generella svårigheter i att göra prognoser avseende framtida lokalbehov, exempelvis gällande utbildningsnämndens verksamhet.

Vår bedömning är att det, huvudsakligen genom att nämnderna fullt ut kompenserar verksamheter för tillkommande kostnader vid nybyggnation, saknas tydliga incitament för verksamheterna att sträva mot ett effektivt lokalutnyttjande. Vi anser därför att kommunstyrelsen bör skapa en struktur där verksamheterna har incitament att effektivisera sitt lokalutnyttjande. Vi bedömer också att kommunstyrelsen bör utveckla arbetet med mål och nyckeltal för att kunna styra mot och ha möjlighet att utvärdera om kommunen har en effektiv lokalförsörjning. Kommunen kan utveckla arbetet med att mäta

nyttjandet av lokaler. Vår bedömning är att kännedom om hur kommunens lokaler nyttjas är en viktig förutsättning för att åstadkomma en effektiv lokalanvändning. Därför anser vi att kommunstyrelsen bör överväga att se över lokalnyttjandet i kommunens verksamheter.

Vi bedömer att det tidigare inte skett någon tydlig uppföljning av effektiviteten i lokalkostnader och lokalutnyttjande. Vidare bedömer vi att det mot bakgrund av det inte heller skett någon systematisk analys av lokalkostnader och lokalutnyttjande i syfte att säkerställa en god effektivitet. Vi ser positivt på att det pågår ett arbete med att utveckla nyttjandet av nyckeltal i utbildningsnämndens verksamheter som framgent kommer att möjliggöra uppföljning och analys.

Baserat på bedömningarna rekommenderar vi kommunstyrelsen, som ansvarig för att verka för ett optimalt utnyttjande av kommunens lokaler, att:

- ▶ Bereda förslag till uppdaterade regler för lokalresursplanering för beslut i fullmäktige.
- ▶ Utreda behovet av att revidera ramavtalet mellan kommunen och Upplands-Bro kommunfastigheter efter nuvarande förhållanden.
- ▶ Utreda hur en incitamentsstruktur kan skapas där verksamheterna uppmuntras att effektivisera sitt lokalutnyttjande.
- ▶ Tillse att ett arbete med nyckeltal för lokaler finns i kommunens verksamheter i enlighet med regler för lokalresursplanering.
- ▶ Besluta om mål för kommunens lokalförsörjning.

Stockholm den 13 maj 2022

Jakob Hallén
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Daniel Larsson
Verksamhetsrevisor

2. Inledning

2.1 Bakgrund

En ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess är väsentlig för att tillgodose kommunens lokalbehov i kvantitativt, kvalitativt och ekonomiskt avseende. Förseningar i arbetet att få fram tomtmark och lokaler för kommunens olika verksamheter kan bland annat orsaka extrakostnader och olägenheter för både brukare och personal. En ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess ska präglas av såväl långsiktig planering som beredskap för nytillkomna lokalbehov samt avyttringen av överflödiga lokaler. Den ska också präglas av att lokalförsörjningen är effektiv i olika perspektiv, bland annat vad gäller driftskostnader på kort och lång sikt.

Revisorerna har i sin riskanalys för år 2022 beslutat att genomföra en fördjupad granskning av kommunens av lokalförsörjningsprocess.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att ge revisorerna underlag för att bedöma om kommunstyrelsen, Upplands-Bro kommunfastigheter AB och Upplands-Brohus AB sammantaget har säkerställt en ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns det en dokumenterad och aktuell lokalförsörjningsprocess som bidrar till ett effektivt lokalutnyttjande?
 - Tillämpas i så fall denna processbeskrivning?
- ▶ Finns det en fungerande samverkan mellan berörda aktörer i lokalförsörjningsprocessen avseende planering på lång sikt och ett effektivt utnyttjande av befintliga lokaler?
- ▶ Görs tillräckliga prognoser avseende framtida lokalbehov?
- ▶ Vidtas åtgärder för att effektivisera lokalutnyttjandet?
- ▶ Följs effektiviteten i lokalkostnader och lokalutnyttjande upp och analyseras detta i syfte att säkerställa en god effektivitet?

2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna utgörs av:

- ▶ Mål och budget 2022-2024
- ▶ Av fullmäktige beslutade policys
- ▶ Ägardirektiv för Kommunfastigheter
- ▶ Ägardirektiv för Upplands-Brohus

2.4 Genomförande och avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen, Upplands-Bro kommunfastigheter AB och Upplands-Brohus AB.

Granskningen har genomförts genom dokumentanalys och intervjuer med nyckelpersoner inom kommunledningskontoret, Kommunfastigheter och inom kommunala verksamheter som utnyttjar lokalerna. Lokaler för äldreomsorg och skola har valts som granskningsobjekt varför representanter för lokalplanering intervjuats inom socialkontoret och utbildningskontoret. Se bilaga 1 för en förteckning över intervjuade funktioner.

Granskningen har även omfattat styrningen avseende trygghetsboenden. Frågan ligger under Upplands-Brohus AB.

Granskningen har endast omfattat lokaler för kommunal verksamhet, inte kommersiella och andra av kommunen ägda lokaler.

3. Utgångspunkter för granskningen

3.1 Övergripande mål och budget 2022¹

Övergripande mål och budget 2022 fastställer inte några direkta mål eller instruktioner för lokalförsörjningsprocessen. Avseende mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning fastställs att:

- ▶ Kommunen ska planera, bygga och underhålla sina anläggningar för långsiktig brukbarhet, minskad miljöbelastning, bibehållen funktion och bibehållet värde under anläggningarnas livslängd.
- ▶ Verksamheterna ska hålla sin budget och bedrivs inom de ekonomiska ramarna som beslutats, kvalitativt, effektivt och med stor kostnadsmedvetenhet.

Avseende kommunens utbildningsverksamhet fastslås under det övergripande målet lustfyllt lärande att resurser behövs prioriteras där de gör som störst skillnad för kommunens barn och elever.

I samband med beslut om budget fattar fullmäktige även beslut om lokalförsörjningsplan (se 4.2.3) som en bilaga till budget.

3.2 Reglementen

Av kommunstyrelsens reglemente² framgår att det i kommunstyrelsens styrfunktion ingår att verka för ett optimalt utnyttjande av kommunens lokaler. Vidare framgår att kommunstyrelsen på delegation från kommunfullmäktige ska besluta i ärenden som rör att hyra lokaler för kommunens behov, i första hand från Upplands-Bro kommunfastigheter AB samt att hyra ut kommunens lokaler som inte upplåtits till annan nämnd.

Äldre- och omsorgsnämnden och utbildningsnämnden har inte delegerats något ansvar för inhyrning eller uthyrning av lokaler i sina reglementen.

3.3 Regler för lokalresursplanering

3.3.1 Övergripande mål och syfte

Regler för lokalresursplanering³ fastställer regler för kommunens lokalresursförsörjning. Syftet med reglerna är säkerställa:

- ▶ En effektiv användning av lokaler och anläggningar samt bostäder för socialt ändamål
- ▶ Att den strategiska planeringen ger en långsiktig handlingsplan och säkerställer effektivitet och kvalitet i lokalresursplaneringen
- ▶ Ett kontinuerligt arbete med att åstadkomma produktiva och effektiva lokaler och anläggningar för kommunkoncernens verksamheter
- ▶ Att en väl fungerande samverkan i lokalförsörjningsfrågor sker mellan nämnder och kommunägda bolag

¹ Övergripande mål och budget 2022 med planering för 2023 - 2024, beslutad av kommunfullmäktige 2021-06-09

² Reglemente för kommunstyrelsen, Beslutad av kommunfullmäktige 2018-10-17, Reviderad efter kommunfullmäktiges beslut 2020-04-29

³ Regler för lokalresursplanering, beslutad av kommunfullmäktige 2020-12-10 §10

Av reglerna framgår att lokalresursplaneringens övergripande mål är att uppnå en ändamålsenlig, effektiv, sund och säker verksamhetsmiljö som bidrar till hög produktivitet och kvalitet för kommunens verksamheter.

3.3.2 Lokalstyrgrupp

Av reglerna framgår att det ska finnas en lokalstyrgrupp som ansvarar för den strategiska samordningen, planeringen och uppföljningen av lokalförsörjningen samt att driva lokalförsörjningsfrågorna framåt och tillse att beslut kan fattas av rätt organ inom kommunen. Styrgruppen ska ledas av kommundirektören, vilken utser övriga medlemmar. Gruppen ska enligt reglerna:

- ▶ Leda och samordna kommunens lokalresurser samt ta fram förslag till prioritering mellan olika behov och önskemål om lokaler
- ▶ Samordna lokalplanering med kommunens fysiska planering, verksamhetsplanering, bostadsförsörjningsplanering, investeringsplanering, ekonomiska planering samt miljöplanering
- ▶ Föreslå beslut som effektiviserar lokalutnyttjandet

3.3.3 Lokalberedningsgrupp

Reglerna fastställer att kommunen ska ha en lokalberedningsgrupp, vilken svarar för samordning, planering, uppföljning och beredning av ärenden inför beslut i styrgruppen. Beredningsgruppen utses av och rapporterar till styrgruppen. Beredningsgruppen har till uppgift att:

- ▶ Föreslå mål och måttetal för att styra och följa upp kommunens lokalförsörjning, lokalanvändning och lokalkostnader
- ▶ Föreslå åtgärder för att effektivisera lokalanvändningen
- ▶ Föreslå prioriteringar mellan olika behov och önskemål om lokaler
- ▶ Föreslå åtgärder för att minska kostnaderna
- ▶ Föreslå förändringar i lokalbeståndet

3.4 Bolagsordning och ägardirektiv

3.4.1 Upplands-Bro kommunfastigheter AB

Av bolagsordningen⁴ framgår att bolaget har till föremål för sin verksamhet att inom Upplands-Bro kommun köpa, sälja och äga fastigheter för att på dessa uppföra, förvalta, hyra in och upplåta lokaler, utrymmen och anläggningar för kommunala verksamheter eller verksamheter som är angelägna för kommunens utveckling och drift.

Bolaget är skyldigt att utföra de uppdrag som bolaget tilldelas av sin ägare. Verksamheten ska bedrivas åt ägaren/i ägarens ställe.

Ändamålet med bolagets verksamhet är att förse kommunens förvaltningar och andra organisationer som bedriver kommunalt finansierade eller angelägna verksamheter med ändamålsenliga lokaler och anläggningar samt att i övrigt hyra ut på marknaden.

Av ägardirektivet⁵ för Upplands-Bro kommunfastigheter AB som finns i Övergripande mål och budget 2022 framgår att det bland annat åligger bolaget att:

⁴ Bolagsordning för Upplands-Bro kommunfastigheter AB, antagen vid extra bolagsstämma 2015-04-23 efter beslut i kommunfullmäktige 2015-04-22.

⁵ Ägardirektiv i Övergripande mål och budget 2022.

- ▶ Ta fram ett program för energieffektivisering i samtliga lokaler med målet att reducera förbrukning av el och värme.
- ▶ Öka kundnöjdheten och värdera genom NKI.
- ▶ Arbeta aktivt för trivsamma utemiljöer och verka för ökad trygghet i och runt fastigheterna.
- ▶ Schablondelen i gällande hyressättningsmodell får uppräknas med 1 % inför 2022.
- ▶ Låta uppföra/förvärva nya förskolor, skolor och verksamhetslokaler som efterfrågas av kommunen.

3.4.2 Upplands-Brohus AB

Av bolagsordningen⁶ framgår att bolaget har till föremål för sin verksamhet att inom Upplands-Bro kommun köpa, sälja och äga fastigheter för att på dessa uppföra, förvalta och upplåta bostäder, affärslägenheter och andra kollektiva anordningar samt att bedriva annan därmed förenlig verksamhet som är kommunalrättsligt godtagbar.

Bolagets syfte är att - med iakttagande av kommunallagens lokaliseringsprincip - tillgodose behovet av bostäder och god boendeservice för i första hand invånarna i Upplands-Bro kommun.

Av ägardirektivet⁷ för Upplands-Brohus AB som finns i Övergripande mål och budget 2022 framgår att det bland annat åligger bolaget att uppföra och tillhandahålla fler trygghetsbostäder.

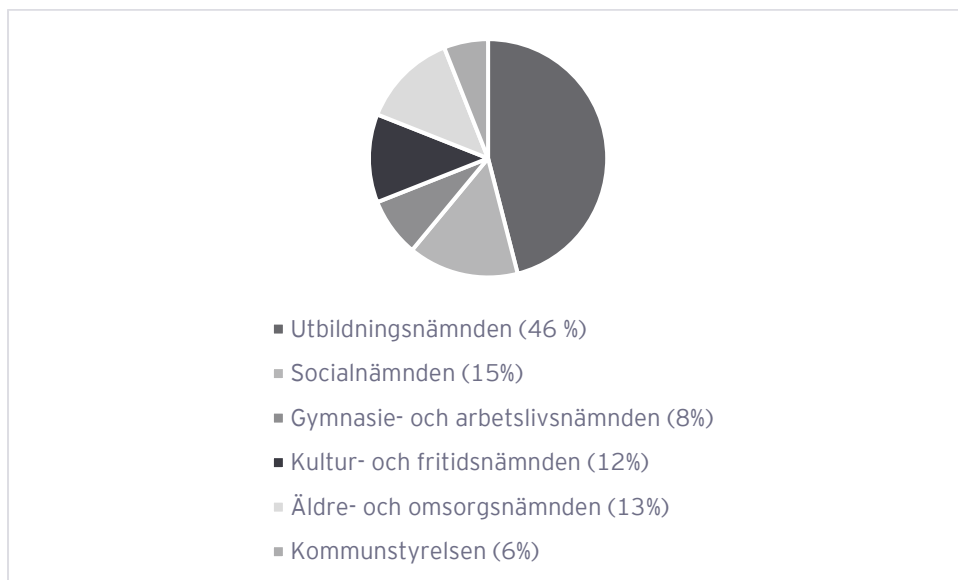
⁶ Bolagsordning för aktiebolaget Upplands-Brohus AB, antagen vid extra bolagsstämma 2015-04-23 efter beslut i kommunfullmäktige 2015-04-22.

⁷ Ägardirektiv i Övergripande mål och budget 2022.

4. Resultat av genomförd granskning

I Lokalbehovsrapport 2022⁸ beskrivs kommunens hyresbestånd. Merparten av kommunens verksamhetslokaler ägs av Upplands-Bro kommunfastigheter AB, med undantag för bostäder som i huvudsak ägs av AB Upplands-Brohus. Därutöver ägs kultur- och idrottslokaler samt några exploateringsfastigheter direkt av kommunen. Sammantaget hyr kommunens verksamheter cirka 120 000 kvadratmeter där utbildningskontoret är den enskilt största brukaren på ungefär 65 procent av den totala ytan. Den aggregerade kostnaden för lokaler uppgår till cirka 180 miljoner kronor årligen. Nämndernas och kommunstyrelsens andel av den totala kostnaden presenteras i figur 1.

Figur 1. Nämndernas och kommunstyrelsens andelar av den totala lokalkostnaden.



4.1 Styrning av lokalförsörjning

4.1.1 Roller och ansvar

Lokalstyrgrupp består av kommundirektör, ekonomichef, tf. samhällsbyggnadschef samt fastighetschef. Kontorschefer och Upplands-Bro kommunfastigheter deltar vid behov.

Lokalberedningsgruppen som återfinns i regler för lokalresursplanering har enligt uppgift upphört. Gruppen upplevdes vara för stor för att genomföra sitt uppdrag effektivt. I stället har fastighetschefen samordnat lokalbehovet med representanter för utbildningskontoret, socialkontoret, kultur- och fritidskontoret samt kommunfastigheter på individuell basis. Möten har enligt uppgift skett ungefär en gång i månaden.

Det finns ett ramavtal för verksamhetslokaler mellan Upplands-Bro kommunfastigheter AB och Upplands-Bro kommun⁹ som reglerar relationerna mellan kommunen och Kommunfastigheter gällande lokalfrågor för den kommunala verksamheten. Kommunstyrelsen tecknade avtalet för kommunens räkning. Vi har inte inom ramen för granskningen kunnat se att beslutet att teckna avtalet delegerats från kommunfullmäktige till kommunstyrelsen.

⁸ Beslutad av kommunstyrelsen 2021-02-26

⁹ Beslutat av kommunstyrelsen 2006-11-20.

Enligt avtalet ska kommunen och Kommunfastigheter gemensamt arbeta för att skapa ändamålsenliga lokaler för respektive verksamhet med rimliga hyresnivåer, där viktiga förutsättningar för detta är:

- ▶ Ömsesidig information
- ▶ Gemensam långsiktig planering
- ▶ Att vid behov underlätta för omstruktureringar eller avvecklingar av hela eller delar av fastigheter till förmån för alternativt utnyttjande

Av granskningen framkommer att Upplands-Bro kommunfastigheter anser att det finns vissa oklarheter kring vad ägaren anser att bolagets långsiktiga uppdrag är, i huvudsak gällande om bolaget ska bygga nytt och förvalta eller ska fokusera på endast förvaltning. Styrelsen i Upplands-Bro kommunfastigheter har i en skrivelse till kommunstyrelsen efterfrågat ett klagörande från ägaren i denna fråga eftersom styrelsens ledamöter upplever otydlighet om ägarens mål och förväntningar. I skrivelsen konstaterar styrelsen att det finns ett behov av att uppföra verksamhetslokaler i kommunen fram till 2030. Vidare konstaterar styrelsen att bolaget har ägardirektiv att låta uppföra nya förskolor, skolor och verksamhetslokaler men att inga beställningar från kommunen har gjorts sedan 2016 varför styrelsen ställer sig frågan "vad ägaren vill med bolaget?". Styrelsen menar att vad ägaren vill med bolaget påverkar planeringen av personella resurser i form av antal personer och olika kompetenser.

.1.1.1 Reglering av beslut om inhyrning av lokaler

Ramavtalet fastställer de villkor som gäller för samtliga hyreskontrakt för verksamhetslokaler som har tecknats eller kommer att tecknas mellan Kommunfastigheter och nämnderna. Av avtalet framgår att nämnderna tecknar och självständigt svarar för objektvisa hyreskontrakt inom sina respektive ansvarsområden.

I reglementet har kommunstyrelsen delegerats ansvar från fullmäktige att hyra lokaler för kommunens behov, i första hand från Upplands-Bro kommunfastigheter AB, samt att hyra ut kommunens lokaler som inte upplåtits till annan nämnd. I kommunstyrelsens delegationsordning¹⁰ delegeras beslut om upplåtelse och inhyrning av lokaler och bostadslägenheter för en tid av högst tio år per avtalsperiod, inkluderande uppsägning av sådana avtal till kontorschef¹¹. Vidare delegeras hyra av byggnad på ofri grund till ett värde av upp till 15 prisbasbelopp till berörd kontorschef, och vid hyra av byggnad på ofri grund till ett värde av över 15 prisbasbelopp till samhällsbyggnadsutskottet.

Äldre- och omsorgsnämnden och utbildningsnämnden har inte delegerats något ansvar för inhyrning eller uthyrning av lokaler i sina reglementen. I delegationsordning för utbildningsnämnden¹² har inte beslut om inhyrning delegerats. I äldre- och omsorgsnämndens delegationsordning framgår dock att nämnden delegerat ansvar för att teckna hyreskontrakt avseende lokaler till socialchef (inom beloppsgränsen fem (5)

¹⁰ Kommunstyrelsens delegationsordning, beslutad av kommunstyrelse 2022-03-16

¹¹ I kommunstyrelsens delegationsordning anges att kontorschefen är den högsta chefen för varje kontor. I Upplands-Bro finns fem kontor: kommunledningskontoret som svarar mot kommunstyrelsen, samhällsbyggnadskontoret som svarar mot kommunstyrelsen, bygg- och miljönämnden och tekniska nämnden, utbildningskontoret som svarar mot utbildningsnämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, socialkontoret som svarar mot socialnämnden och äldre- och omsorgsnämnden samt kultur- och fritidskontoret som svarar mot kultur- och fritidsnämnden. Av delegationsordningen framgår att det under kommunstyrelsen finns två kontorschefer, kommundirektören och samhällsbyggnadschefen. I de flesta fall där kontorschef är angiven som delegat i kommunstyrelsens delegationsordning är det därför kommundirektören eller samhällsbyggnadschefen som avses.

¹² Beslutad av Utbildningsnämnden den 24 augusti 2021.

prisbasbelopp i årskostnad), avdelningschef (tre (3) prisbasbelopp i årskostnad) och enhetschef (ett (1) prisbasbelopp i årskostnad). Detta trots att ansvaret för frågorna inte har delegerats till äldre- och omsorgsnämnden från kommunfullmäktige i reglementet.

Gällande övriga nämnder har socialnämnden delegerats ansvar från fullmäktige att hyra lokaler för nämndens behov, i första hand från Upplands-Bro Kommunfastigheter AB. Kultur- och fritidsnämnden har delegerats ansvar för att hyra lokaler för nämndens behov, i första hand från Upplands-Bro Kommunfastigheter AB samt för tillfällig uthyrning eller annan upplåtelse av lokaler som nämnden förfogar över, enligt kommunfullmäktiges fastställda riktlinjer. Av intervjuer framgår att uthyrning av lokaler i kommunen främst är aktuellt för kultur- och fritidsnämnden varför det, utöver kommunstyrelsen, bara är kultur- och fritidsnämnden som delegerats detta ansvar i reglementet.

Av granskningen framgår att kommundirektörens delegationslista¹³ i huvudsak används för att hantera inhyrning av lokaler i kommunens olika verksamheter. I denna ges kommundirektören rätt att vidaredelegera beslut om upplåtelse och inhyrning av lokaler och bostadslägenheter för en tid av högst tio år per avtalsperiod, inkluderande uppsägning av sådana avtal till kontorschef med vidaredelegeringsrätt till enhetschef.

.1.1.2 Reglering av roller i lokalförsörjningsprocessen enligt ramavtalet

I ramavtalet fastställs kommunens, Kommunfastigheters, och nämndernas respektive ansvarsområden. Kommunen ska inventera och sammanställa kommunens lokalbehov på olika tidsperspektiv och lämna över det som underlag till Kommunfastigheters planering. Dessutom har kommunen ansvar för att alla myndighetskrav är uppfyllda vid övertagandet av respektive fastighet. Kommunfastigheter svarar för att tillhandahålla lokaler som uppfyller de krav som följer av gällande lagar, förordningar och andra bestämmelser utifrån kommunens behovsplanering. Kommunfastigheter har också ansvar för underhåll så att byggnadernas värde inte försämras. I samarbete med nämnderna ska Kommunfastigheter också verka för att byggnaderna är ändamålsenliga för bedriven verksamhet.

Ramavtalet fastställer en arbetsprocess för Kommunfastigheter vid ny- om- och tillbyggnader som delas in i fyra skeden. I det första skedet, utredningsskedet, klarläggs hyresgästens lokal- och funktionskrav och förslag till lösning lämnas. Hyresgästen är själv ansvarig för detta skede, men Kommunfastigheter ska lämna fastighetstekniska och arkitektoniska förslag samt föreslå lösningar och överlämna kostnadsbedömning med uppskattad hyreskostnad. Det andra skedet, förslagsskedet, inbegriper utarbetning av beslut för genomförande, vilket innefattar utarbetande av förslagshandlingar och kalkyler, som i sin tur ligger till grund för en hyresoffert som lämnas till hyresgästen. I det tredje skedet, genomförandeskedet, ska Kommunfastigheter, efter skriftlig beställning, genomföra projektering, upphandling och produktion. I detta skede har hyresgästen rätt och skyldighet att kontinuerligt följa arbetet, för att bevaka och godkänna eventuella avvikelser med avseende på lokalkrav, funktion och ekonomi. Slutligen sker i det fjärde skedet, uppföljningsskedet, en slutredovisning om projektets ekonomiska utfall och funktion till hyresgästen.

Hyresgästen äger, efter Kommunfastigheters godkännande, rätt att göra ombyggnads-, anpassnings- eller underhållsarbeten på egen bekostnad. Kommunfastigheter har ansvar för periodiskt underhåll, skötsel, reparationer och drift av lokalen, såväl inre som yttre om inte annat anges i en lista med specifik ansvarsfördelning. Lokalerna ska hållas i ett gott och funktionsdugligt skick och så att värdet inte försämras. Hyresgästen svarar för den dagliga skötseln och renhållningen samt underhåll av inredning och utrustning.

¹³ Delegationslista för kommundirektören, Vidaredelegation från Kommunstyrelsen, beslutad den 27 mars 2022 KS 22/0232

Hyresgästen äger enligt ramavtalet rätt att, tillfälligt eller permanent, i andra hand hyra ut lokal eller del av lokal efter Kommunfastigheters skriftliga tillstånd.

I ramavtalet finns även en gränsdragningslista som reglerar ansvar och kostnader mellan Kommunfastigheter och hyresgäst/förvaltning för drift, reparation/underhåll/skötsel samt utbyte till nytt. Av gränsdragningslistan framgår att all beställd standardhöjning är hyresgenererande eller föremål för fakturering. Av intervju framgår att det finns vissa otydligheter i gränsdragningslistan. Det lyfts även att SKR:s Gränslista för kommuner och regioner troligtvis är mer omfattande än listan i ramavtalet men samarbetet mellan kommunen och kommunfastigheter fungerar enligt kommunen tillräckligt väl för att reda ut eventuella oreglerade problem om sådana uppstår. Från bolagets sida lyfts att det vore bra om gränsdragningslistan ses över och uppdateras.

Av granskningen framgår att det, utöver ramavtalet, även finns ett förvaltningsavtal mellan kommunen och kommunfastigheter som signerades av VD för kommunfastigheter och kommundirektör något år efter att ramavtalet trädde i kraft. Förvaltningsavtalet gäller de fastigheter som kvarstår i kommunens ägo. Av granskningen framgår att avtalet inte fungerat på det sätt det är tänkt utan att kommunen snarare avropat tjänster från Kommunfastigheter. Vi har inte inom ramen för granskningen haft möjlighet att granska avtalet.

4.1.2 Fastighetsorganisation

Genom en omorganisation på kommunledningskontoret i juni 2020 upprättades en fastighetsenhet, vars syfte är att arbeta med fastighetsekonomiska analyser och planering och som ligger inom ekonomiavdelningen. Fastighetsenheten ska enligt en VD-rapport¹⁴ från VD för Upplands-Bro kommunföretag AB, tillika kommundirektör, arbeta i nära samarbete med Upplands-Brohus och Kommunfastigheter. Målsättningen var att enheten skulle leda till stärkt långsiktighet i prognosarbete, skapa tydlighet inom lokalresursprocessen och bereda förbättrade förutsättningar för kommunens strategiska arbete med fastighetsfrågor. Av intervjuer framgår också att kommunens arbete med lokalförsörjningsfrågor har förtydligats och strukturerats betydligt sedan fastighetsenhetens upprättande.

Fastighetsenheten har sedan dess bildande endast bestått av en fastighetschef. Av intervjuer framgår att det ofrånkomligen funnits ett personberoende i lokalförsörjningsfrågor eftersom det centralt i kommunen bara funnits en tjänst som arbetat med frågorna. Fastighetschefen nämns därför av flera intervjuade som en nyckelperson i arbetet med lokalfrågor i kommunen och den utveckling i hantering av frågorna som skett under senare år. Vid granskningstillfället ska fastighetschefen avsluta sin tjänst, vilket innebär att posten tillfälligt tas över av kommunens ekonomichef till dess en ersättare finns på plats. Fastighetschefen kommer att ersättas av en lokalstrateg som ska ha befogenheter liknande de som fastighetschefen har haft. Av intervjuer framgår att fastighetschefen inte har något egentligt mandat att fatta beslut i lokalfrågor utan är beroende av att få gehör hos andra i organisationen för att kunna verka.

Flera intervjuade lyfter att det framgent hade varit önskvärt med en större fastighetsorganisation under kommunstyrelsen som i viss utsträckning kan överta den hantering av lokalfrågor som idag sker av tjänstepersoner som inte har fastighets- eller lokalfrågor som huvudkompetens ute i verksamheterna. Som exempel lyfts att leda lokalrelaterade projekt och sköta inhyrning av lokaler. Det finns inga rutiner som reglerar att vissa frågor ska gå via fastighetsenheten i syfte att nyttja fastighetsexpertis och undvika att fördyrande misstag begås i olika skeden av lokalförsörjningsprocessen. Av

¹⁴ VD-rapport Upplands-Bro kommunföretag AB juni 2020, 2020-06-03.

intervjuer framgår att det inom ramen för befintlig bemanning inte heller finns resurser att stötta verksamheterna med att vara grindvakt och kontrollera underlag i alla sådana frågor. Samtidigt framkommer att det finns risker med att personer som inte har fastigheter eller lokaler som huvudkompetens verkar som projektledare eller hyr in lokaler. Det har konkret inneburit att verksamheterna ingått hyresavtal av skiftande kvalitet och utformning, bland annat till följd av att fel mallar har använts. I intervjuer lyfts också fastighetsorganisationen har utvecklats under senare år vilket bland annat lett till att verksamheterna är nöjdare och att kommunledningskontoret har bättre kontroll på kostnadsdrivande och väsentliga kostnader.

Inom utbildningsnämnden, som också har högst lokalkostnader i kommunen, finns en lokalstrateg som arbetar i nära samarbete med fastighetsenheten. Samarbetet med utbildningskontoret lyfts i intervjuer som välfungerande mycket till följd av att det finns en dedikerad resurs som arbetar med frågorna.

4.1.3 Bedömning

Vår bedömning är att det finns en dokumenterad lokalförsörjningsprocess som bidrar till ett effektivt lokalutnyttjande. Vi bedömer dock att reglerna för lokalresursplanering bör revideras i syfte att beskriva processen såsom den nu fungerar. Det avser främst att lokalberedningsgruppen har ersatts av samordningsmöten mellan fastighetschef och verksamheterna. Vår bedömning är att det i huvudsak finns en fungerande samverkan mellan berörda aktörer i lokalförsörjningsprocessen avseende planering på lång sikt och ett effektivt utnyttjande av befintliga lokaler. Samverkan sker främst genom de samordningsmöten som fastighetschefen regelbundet håller med verksamheterna.

Åsidosättandet av de skrivna reglerna avseende lokalbehovsgruppen till mindre samordningsmöten mellan fastighetschefen och verksamheterna riskerar enligt vår bedömning att ytterligare öka personberoendet av fastighetschefen och det finns en risk att etablerade arbetsätt försvinner när nyckelpersoner byter tjänst. Det finns i sådana situationer även en risk att de, i vår mening viktiga, ansvar som lokalberedningsgruppen har enligt reglerna för lokalresursplanering framgent inte hanteras. Detta förstärker behovet av att reglerna för lokalresursplanering uppdateras. Vi bedömer också att fastighetsenhetens roll kan tydliggöras avseende i vilka frågor enheten ska stötta verksamheterna för att säkerställa att personer som har fastigheter eller lokaler som huvudkompetens exempelvis kvalitetssäkrar projektledning och hyr in lokaler.

Ansvaret för inhyrning av lokaler hanteras genom reglementen och delegationsordningar. Vi bedömer att kommunstyrelsen bör göra en översyn av reglementena för att säkerställa att ansvaren är konsistenta. Vi ser exempelvis att vissa nämnder delegerats ansvar från fullmäktige att hyra lokaler för nämndens behov medan detta ansvar saknas hos andra nämnder. En nämnd som inte fått ansvaret delegerat till sig av fullmäktige är äldre- och omsorgsnämnden. Äldre- och omsorgsnämnden har, trots detta, delegerat ansvaret vidare ner i chefsleden. Vi bedömer att nämnden bara kan vidaredelegera uppgifter som först har delegerats till nämnden av fullmäktige genom reglementet.

Ramavtalet mellan kommunen och Kommunfastigheter beslutades av kommunstyrelsen 2006. Av granskningen framkommer att det finns ett behov av att se över avtalet med hänseende till nuvarande förhållanden. I det fall avtalet bedöms vara i behov av att revideras menar vi, givet avtalets storlek och vikt, att kommunstyrelsen bör bereda underlag för nytt avtal inför beslut i fullmäktige. Av granskningen framgår att det även finns ett förvaltningsavtal mellan kommunen och Kommunfastigheter som inte fungerat enligt den ursprungliga intentionen. Vi har inte inom ramen för granskningen granskat förvaltningsavtalet och kan därför inte heller bedöma de eventuella brister som finns i avtalet. Om en översyn av ramavtalet genomförs bedömer vi att kommunstyrelsen

samtidigt bör göra en översyn av gränsdragningslistan och förvaltningsavtalet i syfte att säkerställa att avtalet reglerar aktuella delar och former för samarbetet mellan kommunen och Kommunfastigheter.

Av ramavtalet mellan kommunen och Kommunfastigheter framgår att kommunen ska inventera och sammanställa kommunens lokalbehov på olika tidsperspektiv och lämna över det som underlag till Kommunfastigheters planering. Vi bedömer att det finns en inventering och sammanställning av kommunens lokalbehov på olika tidsperspektiv men att sammanställningen inte fungerar som underlag till Kommunfastigheters planering eftersom det inte finns något beslut kring vad eller hur stor andel av lokalbehovet som Kommunfastigheter ska bygga. Kommunfastigheter har i sitt ägardirektiv fått ansvar att låta uppföra/förvärva nya förskolor, skolor och verksamhetslokaler som efterfrågas av kommunen. Av ramavtalet framgår också att kommunen och Kommunfastigheter gemensamt ska arbeta för att skapa ändamålsenliga lokaler för respektive verksamhet med rimliga hyresnivåer och att viktiga förutsättningar för detta är ömsesidig information och en långsiktig planering. Vår bedömning är att Kommunfastigheters planering skulle förenklas om det från kommunens sida fanns en tydligare information till bolaget om vad Kommunfastigheter förväntas bygga.

4.2 Lokalförsörjningsprocessen

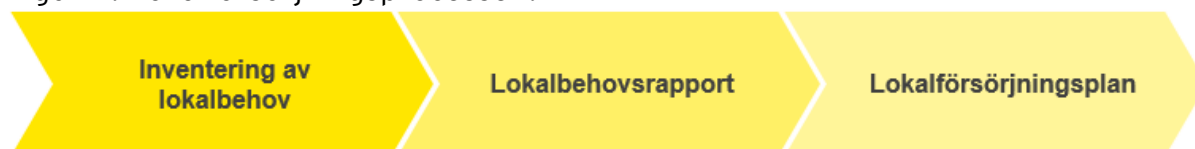
Regler för lokalresursplanering fastställer en process för lokalresursplanering i kommunen. Reglerna antogs av kommunfullmäktige i februari 2020 och av intervjuer framgår att arbetet i processen fortfarande är relativt nytt och att det därför fortfarande kan utvecklas och förfinas.

Processen inleds med att respektive nämnd gör en inventering av lokalbehov. I inventeringen ska behovet på kort och lång sikt, pågående lokalprojekt, samt befintliga lokalresurser och nuvarande nyttjande beskrivas. Kommunledningskontoret sammanställer inventeringarna i en lokalbehovsrapport. Rapporten ska innehålla:

- ▶ Faktorer i omvärlden som påverkar lokalbehovet
- ▶ Befolkningsprognoser
- ▶ Verksamheternas utveckling och behov av lokaler
- ▶ Lokalbeståndets utveckling som exempelvis underhållsåtgärder och verksamhetsanpassningar
- ▶ Nyckeltal för vägledning och styrning av lokalbehov

Rapporten överlämnas till kommunstyrelsen och utgör ett underlag för budgetarbetet. Baserat på bland annat rapporten ska en lokalförsörjningsplan tas fram och finnas som bilaga till kommunens budget. Planen ska innehålla prioriterade lokalprojekt, när de avses påbörjas och avslutas, investeringsutgifter samt påverkan på kommunens driftkostnader. Figur 2 beskriver översiktligt lokalförsörjningsprocessen utifrån reglerna.

Figur 2. Lokalförsörjningsprocessen.



4.2.1 Befolknings- och behovsanalyser

Regler för lokalresursplanering fastställer att lokalbehovsrapporten ska innehålla befolkningsprognoser. Det framgår inte mer specifikt vad dessa prognoser ska innefatta eller hur de ska analyseras. Befolkningsprognoserna utgör grunden för att räkna ut

lokalbehovet i de olika verksamheterna. Av intervjuer framgår att det alltid finns en osäkerhet i prognoserna och det sker förändringar till följd av exempelvis förändrade beteenden och flyttmönster. Prognosen för när kommunen skulle passera 30 000 invånare uppges ha stämt bra, prognoserna uppges dock ha stämt något sämre under senare år.

I lokalbehovsrapport 2022 fastställs befolkningsprognoser för kommunen som helhet samt för personer under 18 och personer över 65 och uppdelat på olika geografiska prognosområden. Ökning prognostiseras i både befolkningen som helhet och i de båda avgränsade åldersgrupperna. Kommunens sammanlagda befolkning prognostiseras nå 36 344 personer vid slutet av prognosperioden vilket är år 2029. Andelen av befolkningen över 65 år förväntas ligga relativt konstant, cirka 15,5 procent 2019 och 15,3 procent 2029. Däremot prognostiseras andelen av befolkningen över 80 år att öka från cirka 3,2 procent 2019 till ungefär 4,9 procent 2029. Andelen av befolkningen under 18 år prognostiseras ligga förhållandevis still, 26,1 procent 2019 och 26,8 procent 2029.

Utkastet till lokalbehovsrapport 2023 innehåller i stort samma information men prognostiserar en betydligt högre tillväxttakt för befolkningen. I denna prognostiseras kommunen ha en befolkning på 39 839 år 2029, och 40 468 vid prognosperiodens slut 2030. I rapporten prognostiseras andelen av befolkningen över 65 år att minska till 14,3 procent 2029. Vidare förväntas andelen av befolkningen över 80 år fortfarande öka, men inte lika drastiskt som i prognosen från lokalbehovsrapport 2022, till 4,6 procent 2029. Andelen av befolkningen under 18 år prognostiseras ligga på 26,9 procent 2029.

Båda rapporterna innehåller korta kommentarer gällande kommunens tillväxt det föregående året samt dess eventuella avvikelse från prognos. Den relativa mängden invånare över 65 år eller under 18 år skrivs inte ut direkt i någon av lokalbehovsrapporterna, men kan räknas fram givet de data som presenteras.

4.2.2 Nämndernas inventering/Lokalbehovsrapport

I Lokalbehovsrapport 2022 redogörs för nämndernas befintliga situation samt prognostiserade lokalbehov fram till 2029.

.1.1.3 Utbildningsnämnden

Vid granskningstidpunkten förfogar utbildningsnämnden över cirka 71 000 kvadratmeter inhyrd lokalyta, bestående av 16 förskolor och tio grundskolor i kommunal regi. Fristående verksamheter finns i 10 förskolor och 3 grundskolor.¹⁵

Lokaler för förskola och grundskola utgör nästan hälften av kommunens samlade lokalkostnader. Historiskt har det funnits många paviljonger inom förskolans, grundskolans och särskolans verksamheter för att lösa problem med underkapacitet i verksamhetslokaler, vilket har varit associerat med högre lokalkostnader. Av intervjuer framgår att det sedan en tid pågår ett arbete i kommunen med att lösa problem med underkapacitet genom mer långsiktiga metoder och samtidigt minska antalet paviljonger. Det kvarstår dock fortfarande paviljonger på vissa skolor vilket innebär ökade lokalkostnader. Exempelvis framgår det av Lokalbehovsrapport 2023 att kostnaden i kr/LOA om paviljonger exkluderas faller från 1 179 till 642 för Finnstaskolan och från 1 189 till 825 för Råbyskolan. I intervjuer betonas att det inte behöver vara fel att använda paviljonger när det handlar om att hantera tillfälliga behov men att paviljonger inte ska användas när behoven är mer långsiktiga.

Utbildningsnämnden prognostiserar i Lokalbehovsrapport 2022 sammantaget ett överskott på förskoleplatser för hela prognosperioden. Överskott kvarstår även givet en ökande

¹⁵ Uppgifter från den vid granskningstillfället ännu inte beslutade Lokalbehovsrapporten 2023.

inskrivningsgrad. Mindre underskott prognostiseras emellertid till slutet av prognosperioden för kommundelen Håbo-Tibble givet en ökning i inskrivningsgraden. Denna prognos visar också på en nästintill icke-existerande överkapacitet i Håbo-Tibble från och med 2022. Vidare prognostiseras ett underskott i kommundelarna Bro och Brunna till prognosperiodens slut givet att prognos för antalet barn utgår från den beräkningsmodell som Linköpings kommun använder sig av för antal barn per 100 lägenheter. Känslighetsanalys enligt Linköpingsmodellen används enbart när den påvisar ett underskott på skolplatser.

Nämnden prognostiserar i Lokalbehovsrapport 2022 sammantaget ett överskott på grundskoleplatser för hela prognosperioden, även med en ökande inskrivningsgrad. Underskott prognostiseras dock för kommundelen Kungsängen för perioden 2023-2027. Givet att Linköpingsmodellen används för att prognostisera antal barn per lägenhet förväntas också ett underskott i kommundelen Bro. För både grundskola och förskola är överkapacitet beroende av att det finns fristående aktörer. I prognoserna ligger den kommunala kapaciteten relativt konstant under perioden medan andelen fristående aktörer prognosticeras öka. Från intervjuer har framkommit att prognos- och planeringsarbetet försvåras av den relativt stora förekomsten av fristående aktörer inom skolväsendet i kommunen. Uppslutningen kring fristående aktörer är svårbedömd innan de öppnar och kommunen måste ta höjd i planeringen för att hantera fler barn än vad det faktiskt blir. Ett elevbortfall på ett antal barn per klass i de kommunala skolorna innebär att kostnaderna per elev ökar och med det även lokalkostnaden per elev.

Prognosen görs på en inskrivningsgrad av 87 procent avseende förskola och 91-92 procent¹⁶ avseende grundskola, vilket är de nivåer som inskrivningsgraden låg på år 2020. Prognoser finns även med en ökande inskrivningsgrad då inskrivningsgraden förväntas stiga något i och med att fler fristående skolor etablerar sig i kommunen. Detta förväntas leda till att elever som idag pendlar ut ur kommunen till fristående skolor i stället går kvar i en fristående skola i kommunen. Av lokalbehovsrapport 2023 framgår det att inskrivningsgraden 2021 för förskola var 81 procent och för grundskola 91 procent. Inskrivningsgraden för förskola 2021 var därmed lägre än prognostiserat.

Av granskningen framkommer att kommunen saknar tillräcklig kapacitet inom grundsärskolan. Detta har effekten att vissa elever måste resa till andra, ibland mer avlägsna, kommuner vilket också innebär en större kostnad för Upplands-Bro kommun. Aktuell expansion av grundsärskoleverksamheten kommer enligt uppgift inte att täcka hela behovet, vilket innebär en fortsatt utpendling.

.1.1.4 Äldre- och omsorgsnämnden

Vid granskningstillfället fanns det fyra vård- och omsorgsboenden i kommunen; Kungsgården som bedrivs i egen regi och har 32 platser, Norrgården som bedrivs i egen regi och har 48 platser, Hagtorp som ligger under kommunen men där verksamheten drivs på entreprenad av Attendo och har 36 platser samt Lillsjö Badväg som drivs av Humana och där kommunen köper in 46 platser inom ramen för LOV. Vidare finns en outnyttjad kapacitet på Lillsjö Badväg om cirka 10 platser. Kommunen köper också in 5 ytterligare externa platser i annan kommun.

Äldre- och omsorgsnämnden prognostiserar i Lokalbehovsrapport 2022 ett överskott eller en jämvikt mellan behov och kapacitet i platser på vård- och omsorgsboende för hela prognosperioden undantaget för 2024. För prognosen utgår nämnden från ett behov av platser på särskilt boende på 3,4 procent av befolkningen 65 år eller äldre, vilket var den

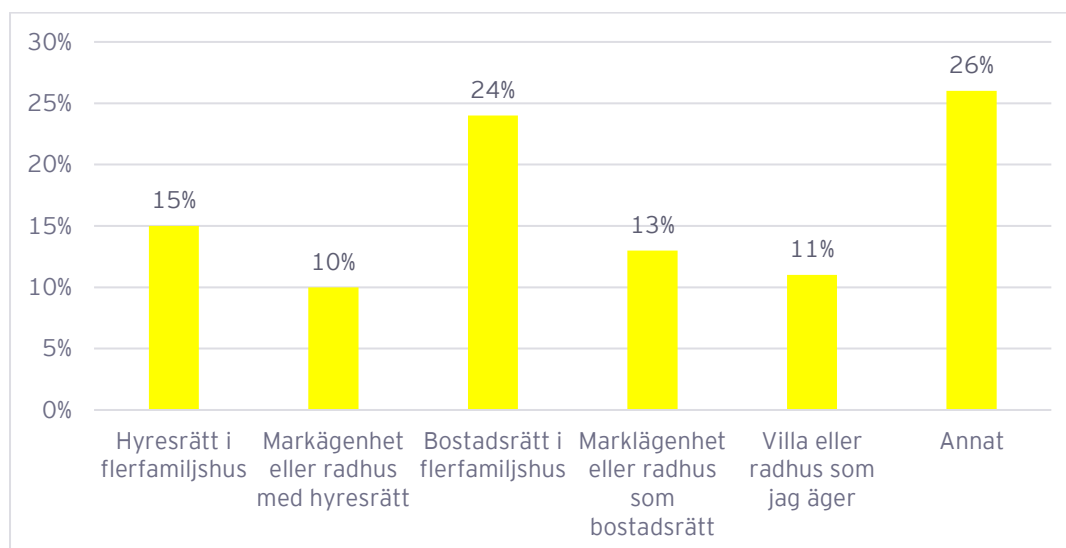
¹⁶ Inskrivningsgraden gällande grundskola är lägre än 100% eftersom det finns en utpendling av grundskoleelever till skolor i andra kommuner.

nivå som behovet låg på i Upplands-Bro kommun 2018. Vidare framgår av rapporten att förekomsten av verksamhet inom ramen för LOV komplicerar planarbetet, då platser på boenden i privat regi endast kan fyllas om individer väljer de boendena och om de har möjligheten att tillgodose individens behov. Ett nytt boende i privat regi behöver inte nödvändigtvis innebära en lösning på obalans i vård- och omsorgsplatser. Av intervjuer framgår dock att en eventuell obalans hanteras genom att kommunen har ingått en överenskommelse¹⁷ vid flytt till vård- och omsorgsboende mellan vissa kommuner i Stockholms län för att underlätta för personer som vill flytta till ett vård- och omsorgsboende i en annan kommun.

Av utkastet till lokalbehovsrapport 2023 framgår att ett underskott på platser förväntas från och med 2027 och att överskott väntas endast två år, 2025 och 2026. Denna prognos utgår från samma förväntade behovsnivå, 3,4 % av befolkningen 65 år eller äldre, som prognosen i lokalbehovsrapport 2022. Prognoser utifrån alternativa behovsnivåer, exempelvis på det sätt skolan prognosticerar med en högre inskrivningsgrad, genomförs inte i någon av rapporterna. Av intervjuer framgår att det ännu inte finns något beslut om vem som ska bygga kommande vård- och omsorgsboende men att det heller inte föreligger något akut behov för tillfället.

I en rapport¹⁸ beställd av äldre- och omsorgsnämnden med utgångspunkt från en enkätundersökning av kommunens invånare födda 1956 eller tidigare redogörs för attityder till olika boendeformer bland kommunens äldre invånare. Av denna framkommer att merparten av de tillfrågade inte vill flytta eller inte vet om de vill flytta inom de närmaste åren. Bland de som uppgett att de vill flytta eller inte vet var den vanligaste anledningen att de förväntar sig ett förändrat hälsotillstånd. Vidare visar figur 3 preferenser för olika bostadsformer som framtida bostad bland respondenterna. Kategorin "Annat" inkluderar i huvudsak äldreboenden, serviceboenden/servicelägenheter samt seniorboende och trygghetsboende.

Figur 3. Preferenser för olika typer av bostäder.



.1.1.5 Trygghetsboenden

Det fanns vid granskningstidpunkten ett trygghetsboende i Upplands-Bro kommun med 72 lägenheter. Upplands-Brohus AB är både hyresvärd och fastighetsägare för boendet. Äldre-

¹⁷ Kommuner som ingått överenskommelsen är Danderyd, Ekerö, Haninge, Lidingö, Nacka, Norrtälje, Salem, Sollentuna, Stockholm, Täby, Upplands-Bro, Värmdö och Österåker.

¹⁸ Upplands-Bro Framtida boendeformer för äldre, utförd november 2021.

och omsorgsnämnden uppger i Lokalbehovsrapport 2022 att det finns ett behov av trygghetsboenden i kommunen då ungefär 300 personer står i kö, varav cirka 30 personer är aktivt sökande. Av intervju har det emellertid framkommit att listan förmodligen inte uppdaterats, varför 300 personer kan vara en överskattning av behovet. Från kommunens sida lyfts att det fortsatt finns ett tydligt underskott på trygghetsboenden, som är en mycket efterfrågad boendeform, och att det förs diskussioner med Upplands-Brohus om ett nytt trygghetsboende. Av intervjuer med Upplands-Brohus framgår att det varit en utmaning att hitta mark att bebygga för ett nytt trygghetsboende eftersom kommunen äger relativt lite egen mark. Bolaget uttrycker ett behov av att stärka samarbetet med kommunens exploateringsavdelning för att lättare komma framåt i frågan. Målet är enligt Upplands-Brohus att framöver kunna uppföra ett trygghetsboende i Bro.

Vid kommunstyrelsenssammanträdet 2022-04-13 beslutade kommunstyrelsen att ge kommundirektören i uppdrag att omedelbart inleda förhandlingar med Odalen avseende att möjliggöra tillkomsten av ett trygghetsboende och vård och omsorgsbostäder. Av beslutet framgår att kommunen har antagit den detaljplan för området som benämns "Trädgårdsstaden etapp 1". Vidare framgår att Odalen har visat intresse för kommunen i avsikt att bebygga delar av området, med trygghetsbostäder samt ett vård- och omsorgsboende. Som ett första steg bör ett intentionsavtal med nämnda bolag förhandlas fram, som sedan ska ligga till grund för en direktmarkanvisning inom kvarteret Brogård 4:1 och 3:1.

I Lokalbehovsrapport 2022 fastställs att det finns flera fördelar med trygghetsboenden som ett komplement till särskilt boende, samt att det är av stor vikt att dialog förs med andra aktörer vid etablering av trygghetsboende. Detta för att tillgodose god samhällsservice. Vidare uppmärksammas det i Lokalbehovsrapport 2023 att trygghetsbostäder kan vara en något otydlig benämning. För de trygghetsbostäder som byggdes med statligt investeringsstöd mellan 2010 och 2014 är målgruppen personer över 70 år. Boendena ska ha gemensamma utrymmen för bland annat måltider och rekreation samt personal som kan stödja de boende. Hyresbostäder för äldre, vilket funnits sedan 2016 och ofta benämns som trygghetsbostäder, har motsvarande statligt investeringsstöd men har personer över 65 år som målgrupp och mindre strikta krav gällande tillgänglighet av personal. Vidare finns det sedan 2019 biståndsbedömda trygghetsboenden vilka riktar sig till äldre personer som inte kräver vård och omsorg dygnet runt men ändå känner sig otrygga i sina nuvarande boenden. Dessa kräver, till skillnad får de andra formerna, ett biståndsbeslut från kommunen. Enligt uppgift är inte biståndsbedömda trygghetsboenden något som är aktuellt för Upplands-Bro kommun i nuläget.

Trygghetsboenden som inte är biståndsbedömda är inget kommunalt ansvar likt lokaler för omsorg eller skola utan åligger helt Upplands-Brohus AB. Fastighetsenheten har ändå valt att ta med trygghetsbostäder i kommunens styrande dokument för lokalförsörjning såsom lokalbehovsrapport och lokalförsörjningsplan.

4.2.3 Lokalförsörjningsplan

Som en bilaga till Övergripande mål och budget 2022 finns Lokalförsörjningsplan 2022. I denna fastställs prioriterade projekt. För prioriterade projekt anges projektens namn alternativt beskrivning av projektet om namn inte finns, bedömd investeringsutgift, uppskattade fastighetsrelaterade kostnader, kapacitet, status för detaljplanen, när förstudie ska vara klar, planerad byggstart, planerat tillträde, samt om det är kommunen eller fristående aktör som är verksamhetsutövare. Två av 21 projekt med kommunen som verksamhetsutövare har information om samtliga punkter. Som tidigare nämnts fastslår reglerna för lokalresursplanering att det av lokalförsörjningsplanen ska framgå när projektet avses påbörjas och avslutas. Det ska även framgå bedömning av eventuell investeringsutgift samt hur kommunens driftkostnader påverkas. Vi konstaterar att dessa

uppgifter saknas för ett flertal av de prioriterade projekten i lokalförsörjningsplan 2022 som förväntas slutföras i närtid.

Exempelvis noterar vi att projektet "Öppen ungdomsverksamhet i Bro" planeras slutföras 2022 men endast har information om när förstudien förväntas vara klar och när byggstarten planeras. Vissa objekt saknar också den information som reglerna kräver ska framgå. Projektet "Trygghetsboende" saknar information om förväntade investeringsutgifter, fastighetsrelaterade kostnader, när projektet förväntas påbörjas eller avslutas, eller när förstudie ska vara klar. Av intervjuer framgår att trygghetsboende egentligen inte ska ingå i kommunens lokalförsörjningsplan därför att det inte handlar om en verksamhetslokal och därför att ansvaret ligger helt på Upplands-Brohus.

Av intervjuer framgår att det är svårt att ha en fullständig lokalförsörjningsplan eftersom det finns projekt där information saknas. Kopplingen till budget- och investeringsprocesserna är tydliga där det finns kalkyler i bakgrunden men av naturliga skäl svagare i de fall där information om projekten saknas. Ett sådant uppdrag i lokalförsörjningsplanen 2022 är utveckling av Kungsängens IP.

4.2.4 Verksamhetsanpassningar

Av reglerna för lokalresursplanering framgår att verksamhetsanpassningar ska ingå som en del av lokalbehovsrapporten. Vi ser att ett fåtal behov av verksamhetsanpassningar på ett övergripande plan omnämns i lokalbehovsrapporten. Enligt intervjuer hanteras verksamhetsanpassningar inte nödvändigtvis genom lokalbehovsrapporten. Det viktigaste uppges vara att fastighetsenheten vet om vilka åtgärder som sker ute i verksamheterna och att åtgärder beslutas av ansvarig chef på delegation. Arbetssättet uppges i huvudsak fungera bra men av intervjuer framgår också att hanteringen av verksamhetsanpassningar kan tydliggöras och dokumenteras i syfte att undvika att hanteringen bygger på ett personberoende.

4.2.5 Bedömning

Vi bedömer att det i huvudsak görs tillräckliga prognoser avseende framtida lokalbehov. Befolkningsprognoserna utgör grunden för att räkna ut lokalbehovet i de olika verksamheterna. I lokalbehovsrapporterna redogörs för nämndernas befintliga lokalsituation samt prognostiserade lokalbehov kommande sju år. Vi bedömer att perspektivet är tillräckligt långt för att kunna prognosticera behov i närtid men ser en möjlighet att framgent sträcka ut planeringshorisonten för att möjliggöra en ännu mer proaktiv planering.

Vi bedömer att det även i det korta perspektivet finns svårigheter i att göra prognoser avseende framtida lokalbehov. När det gäller skola utgör förändringar i elevströmmar en försvårande faktor där strömmarna är svåra att parera därför att elevantalet kan förändras snabbt medan anpassningar av lokaler tar längre tid. Vi bedömer därför att det är positivt att prognoserna för skola innehåller alternativa scenarier.

Vi bedömer att kommunens lokalförsörjningsplan inte för samtliga prioriterade projekt innehåller den information som reglerna för lokalresursplanering fastslår att planen ska innehålla. Vi menar att ett viktigt syfte med en lokalförsörjningsplan är att vara ett underlag för kommunens budgetarbete på både lång och kort sikt och att beskriva kommunens lokalbehov årsvis ett antal år framåt. Vår bedömning är att lokalförsörjningsplanen kan förtydligas avseende kopplingen till kommunens driftbudget och investeringsbudget på kort och lång sikt. Samtidigt ser vi att det finns en poäng i att exempelvis ha med projekt i förstudiefas där investeringskostnader och driftskostnader ännu inte är kända i syfte att få överblick även om projekten inte innehåller all den information som reglerna fastslår ska ingå.

4.3 Mål och nyckeltal för en effektiv lokalförsörjning

Det finns inga beslutade mål för kommunens lokalförsörjning på kommunövergripande nivå. Av granskningen framgår att detta är ett utvecklingsområde att arbeta vidare med när de mest prioriterade aktiviteterna i lokalförsörjningsprocessen har färdigställts.

Enligt Regler för lokalresursplanering ska lokalbehovsrapporten innehålla nyckeltal för vägledning och styrning av lokalbehov samt för att göra jämförelser med andra liknande kommuner. I Lokalbehovsrapport 2022 framgår inga nyckeltal för kommunen som helhet eller för utbildningsnämnden eller äldre- och omsorgsnämnden. Vi har tagit del av ett utkast till Lokalbehovsrapport 2023, denna innehåller nyckeltal för utbildningsnämnden i form av LOA¹⁹/elev, LOA/kapacitet och kr/LOA. Rapporten har inte antagits vid granskningstillfället. Vi noterar att det inte finns några angivna målvärden för nyckeltalen. Det uppges vara svårt att sätta specifika målvärden då förutsättningar varierar mellan olika lokaler. Exempelvis har äldre skolor högre kostnader per LOA än nyare skolor, allt annat lika, i och med deras utformning. Sedan tidigare arbetar kultur- och fritidsnämnden med nyckeltal och jämförelser med närliggande kommuner i Lokalbehovsrapporterna.

Kommunen har inlett ett arbete med att se över möjligheterna att använda sig av konceptförskolor från Adda (tidigare SKL Kommentus) i syfte att få ner lokalkostnaderna i kommande nybyggnationer. Tidigare lokaler som varit kostnadsdrivande har enligt uppgift inte varit standardiserade utan mer arkitektdrivna. I sammanhanget nämns att konceptförskolor och konceptskolor kräver att det finns lämplig mark att bebygga.

Det genomförs inte några mätningar avseende nyttjande av lokaler i kommunen.

4.3.1 Incitament för ett effektivt lokalutnyttjande

.1.1.6 Hyresmodell

Av ramavtalet för verksamhetslokaler mellan Upplands-Bro Kommunfastigheter AB och Upplands-Bro kommun framgår att hyran för respektive objekt ska grunda sig på Kommunfastigheters självkostnad och för inhyrda lokaler på dess faktiska hyresnivå samt egna kostnader enligt fastställt schablonpåslag för Kommunfastigheter.

Individuella verksamheter bär inte sina egna lokalkostnader i kommunen. Inom utbildningsverksamheten innebär detta konkret att individuella skolor inte står för sina egna lokalkostnader, lokalkostnaden bärs i stället gemensamt av nämnden som kompenserar verksamheterna fullt ut för tillkommande kostnader vid exempelvis nybyggnation eller lokalanpassningar. Detta innebär att det saknas direkta incitament för verksamheterna att verka för ett effektivt lokalutnyttjande då detta inte är något som krävs av eller som premieras för enskilda verksamheter. Detta gäller teoretiskt exempelvis vid formulering av behov inför nybyggnation och vid bedömning av vilka lokaler som behövs respektive kan avyttras. Vidare kan det avspegla sig i förståelse och insikt om hur nybyggnation, lokalanpassningar och underhållsåtgärder påverkar driftskostnaderna. Det kan även avspegla sig i viljan att samnyttja lokaler. I intervjuer nämns dock att det finns en medvetenhet om ett kostnadseffektivt lokalutnyttjande i verksamheterna trots att en direkt incitamentsstruktur saknas. Det uppges även finnas en vilja att arbeta över nämnd- och förvaltningsgränser för att exempelvis samnyttja lokaler.

Av granskningen framgår vidare att Kommunfastigheter i ramavtalet från 2006 har en relativt låg uppräkningsgrad av medel för underhåll som saknar direkt koppling till marknadsläget. Vidare framgår att bolaget har en underhållsskuld. Då utrymmet för underhåll är mycket begränsat menar bolaget att andra typer av projekt prioriteras för att

¹⁹ LOA = Lokalarea.

bibehålla fastigheternas långsiktiga värde och uppfylla gällande myndighetskrav. Av intervjuer framgår att det, åtminstone på ett teoretiskt plan, innebär att det finns incitament för bolaget att göra investeringar snarare än att utföra underhållsåtgärder då kostnader för investeringar täcks av kommunen.

Nuvarande affärsmodell bygger på att kommunen som hyresgäst betalar kostnaderna för el, värme och vatten. Kommunfastigheter har i ägardirektiv i uppdrag att genomföra energibesparande åtgärder. Bolaget menar dock att de inte, med den affärsmodell som finns idag, kan räkna hem några sådana projekt då besparingen inte kommer bolaget till godo. Bolagets uppfattning är därför att affärsmodellen bör ses över i sin helhet.

.1.1.7 Avyttring av lokaler

I ägardirektivet för Upplands-Bro kommunfastigheter för 2021 framgår att bolaget ska avyttra de fastigheter som identifieras under 2020 och som man fattar beslut om. I lokalbehovsrapporten 2022 framgår att styrelsen för Upplands-Bro kommunfastigheter för att fastslå vilka fastigheter som anses lämpliga för försäljning har beslutat att följande kriterier ska beaktas:

1. lokaler som är uppsagda och som kommunen inte har behov av
2. lokaler som är i behov renovering eller inte är lämpade för ändamålet
3. att skapa en mix av olika typer av fastigheter på listan (förskola, daglig verksamhet, industrifastighet, vårdlokal) i syfte att skapa intresse hos flera köpare
4. att beakta var Kommunfastigheter har stor närvaro då det kan finnas ett värde i att fler aktörer etablerar sig i ett område. Ett sådant exempel är centrala Bro där två fastigheter föreslås avyttras.

Vi noterar att uppdraget att avyttra fastigheter inte finns med i ägardirektivet för 2022. Av intervjuer framgår att detta beror på att listan på avyttringsobjekt som kommunfastigheter tog fram till lokalbehovsrapporten 2022 främst avsåg verksamhetslokaler. Tanken var aldrig att verksamhetslokaler skulle avyttras, men då Kommunfastigheter främst äger verksamhetslokaler så kom verksamhetslokaler att ingå i förslaget i syfte att tillmötesgå uppdraget i ägardirektivet. Ägaren informerade därefter bolaget om att de fastigheter som valts ut inte skulle säljas utan i stället vara kvar i bolagets ägo.

4.3.2 Bedömning

Vi bedömer att det, huvudsakligen genom att nämnderna fullt ut kompenserar verksamheter för tillkommande kostnader vid nybyggnation, saknas tydliga incitament för verksamheterna att sträva mot ett effektivt lokalutnyttjande. Vi anser därför att kommunstyrelsen bör skapa en struktur där verksamheterna har incitament att effektivisera sitt lokalutnyttjande. Vi bedömer också att kommunstyrelsen bör utveckla arbetet med mål och nyckeltal för att kunna styra mot och ha möjlighet att utvärdera om kommunen har en effektiv lokalförsörjning.

Det finns övergripande mål för kommunens lokalresursplanering, vår bedömning är dock att det saknas tydliga nedbrutna och mätbara mål för att styra mot de övergripande målen. Vi ser därför att arbetet med nyckeltal bör utvecklas i syfte att fungera i vägledning och styrning av kommunens lokalbehov. Vi ser positivt på att nyckeltal har börjat användas avseende skolans lokaler i Lokalbehovsrapporten 2023 och bedömer att arbetet kan utvecklas ytterligare genom att ange målvärden för nyckeltalen.

I det vidare arbetet ser vi att nyckeltal med tillhörande målvärden även bör tas fram för kommunens övriga verksamheter för att möjliggöra ett mer målmedvetet lokalutnyttjande i

hela kommunen och möjliggöra jämförelser med andra likande kommuner i enlighet med skrivningen i regler för lokalresursplanering. Det ger också en möjlighet att utvärdera om kommunen har en effektiv lokalförsörjning.

Vi ser positivt på att ett arbete inletts med att använda sig av konceptlokaler avseende förskola och bedömer att arbetet framgent bör utvidgas till att även innefatta andra typer av verksamhetslokaler.

Kommunen kan utveckla arbetet med att mäta nyttjandet av lokaler. Vår bedömning är att kännedom om hur kommunens lokaler nyttjas är en viktig förutsättning för att åstadkomma en effektiv lokalanvändning. Detta i synnerhet då det saknas tydliga incitament för verksamheterna att styra mot effektivt lokalutnyttjande. Därför anser vi att kommunstyrelsen bör överväga att se över lokalnyttjandet i kommunens verksamheter.

4.4 Uppföljning och utvärdering

Kommunstyrelsen får återrapportering i lokalförsörjningsprocessen genom lokalbehovsrapporter och lokalförsörjningsplan. Genom lokalbehovsrapporten får kommunstyrelsen information om inventering av nuvarande lokaler och befintlig kapacitet samt lokalbehov baserat på befolkningsutveckling. Rapporten innehåller även en omvärldsanalys och en utvecklings- samt avvecklingsanalys. Genom lokalförsörjningsplanen får kommunstyrelsen information om prioriterade lokalprojekt kommande år.

Det sker ingen tydlig uppföljning eller utvärdering kring om kommunens effektivitet i lokalkostnader eller lokalutnyttjande. Därmed görs heller ingen vidare analys av detta i syfte att säkerställa en god effektivitet.

Av ramavtalet mellan kommunen och Kommunfastigheter framgår att kommunen och Kommunfastigheter årligen gemensamt ska gå igenom bolagets kostnader och effektivitet i syfte att utvärdera bolagets faktiska kostnader för verksamhetslokalerna. Av granskningen framgår att det inte sker någon tydlig utvärdering faktiskt utöver den mer allmänna utvärdering som sker i ägardialogen och att utvärderingen behöver utvecklas. Bolaget har i ägardirektivet ett avkastningskrav på 3,7 % vilket kan ses som ett mått på en typ av effektivitet.

Som tidigare nämnts genomförs från och med lokalbehovsrapport 2023 en uppföljning av LOA/elev, LOA/kapacitet och kr/LOA i utbildningsnämndens verksamheter. Enligt uppgift utgår utvärdering av nyckeltal från en mer informell bedömning baserad på att nivåer uppfattas som avvikande. Av intervjuer framgår också att nyckeltal för att utvärdera nyttjandet av lokaler kan vara trubbiga. Som exempel nämns att lokalanvändningen kan bli mindre yteffektiv av att stänga en paviljong men att det ändå kan vara rätt ur ett ekonomiskt perspektiv. Av intervjuer framgår att en prioritet i lokalförsörjningsarbetet har varit att bli mer yteffektiva och att åtgärder prioriterats där de bedömts ha störst effekt.

.1.1.8 Uppföljning genom NKI

Enligt ägardirektivet för Upplands-Bro kommunfastigheter AB åligger det bolaget att öka kundnöjdheten och värdera genom NKI. Eftersom bolaget inte har någon egen personal genomför Upplands-Brohus kundundersökningar i syfte att mäta hyresgästernas värderingar av den fysiska miljön och Upplands-Brohus och Upplands-Bro Kommunfastigheters service. Undersökningarna genomförs vartannat år och utgör enligt intervjuer ett underlag för bolagets insatser. I undersökningen för 2021²⁰ framgår att

²⁰ Rapport kundundersökning 2021, Upplands-Brohus.

Upplands-Brohus och Upplands-Bro Kommunfastigheter hade ett värde för totalindex²¹ på 51, vilket är en mindre försämring jämfört med 53 året innan, och ett värde för nöjdhetsindex²² på 50, vilket är en liten förbättring jämfört med 48 året innan. Vidare framgår att det är en avsevärd variation på betygssättningen från de olika verksamheterna. Förskola och grundskola hade båda värden på totalindex och nöjdhetsindex över den sammantagna nivån, 58 och 58 samt 52 och 51 för respektive verksamhet. Båda index var som lägst för äldreomsorgen, där totalindex låg på 19 och nöjdhetsindex låg på 21. Sammantaget görs bedömningen i rapporten att Upplands-Brohus överlag har ganska svaga betyg inom de olika områdena. Motsvarande bedömning saknas för Kommunfastigheter.

I intervjuer framkommer att en del av synpunkterna i undersökningarna rör att nivån på underhållet är för låg och att detta genererar missnöje hos hyresgästerna. Bolaget menar dock att detta till viss del är självförvållat till följd av den avtalskonstruktion som ägaren tillämpar (se även 4.1.1) och att ägaren på så vis väljer vilken standard som lokalerna ska ha. Det finns därför ett begränsat utrymme för bolagen att påverka sina NKI-siffror.

4.4.1 Bedömning

Vi bedömer att det tidigare inte skett någon tydlig uppföljning av effektiviteten i lokalkostnader och lokalutnyttjande. Vidare bedömer vi att det mot bakgrund av det inte heller skett någon systematisk analys av lokalkostnader och lokalutnyttjande i syfte att säkerställa en god effektivitet. Vår bedömning är dock att det pågår ett arbete med att utveckla nyttjandet av nyckeltal i utbildningsnämndens verksamheter som framgent kommer att möjliggöra uppföljning och analys. När arbetet med att ta fram nyckeltal med tillhörande målvärden för kommunens verksamheter har slutförts ser vi att det finns bättre förutsättningar för att tydligt följa upp effektiviteten i lokalkostnader genom att exempelvis genomföra jämförelser. Det ger även beslutsfattare bättre beslutsunderlag och en objektiv grund för överläggningar mellan olika intressen internt i kommunen.

Av ramavtalet mellan kommunen och Kommunfastigheter framgår att kommunen och Kommunfastigheter årligen gemensamt ska gå igenom bolagets kostnader och effektivitet i syfte att utvärdera bolagets faktiska kostnader för verksamhetslokalerna. Vi bedömer att formerna för denna utvärdering kan tydliggöras i syfte att möjliggöra en utvärdering i enlighet med det avtalet fastslår.

²¹ Totalindex är ett totalbetyg på lokalernas fysiska miljö och service där 100 är högsta möjliga betyg och den tyngsta beståndsdelens betyg är nöjdhetsindex.

²² Nöjdhetsindex är hyresgästens totalbetyg på fastighetsfunktionen som hyresvärd där 100 är högsta möjliga betyg.

Svar på revisionsfrågor

Delfråga	Svar
<p>Finns det en dokumenterad och aktuell lokalförsörjningsprocess som bidrar till ett effektivt lokalutnyttjande?</p> <p>Tillämpas i så fall denna processbeskrivning?</p>	<p>Delvis. Lokalförsörjningsprocessen finns dokumenterad i Regler för lokalresursplanering. Av intervjuer framgår att verksamheterna i stort upplever att processen är välfungerande.</p> <p>Alla delar av den dokumenterade processen tillämpas dock inte i och med att lokalberedningsgruppen inte finns. Denna har ersatts med individuella möten mellan fastighetschefen och verksamheterna. Det finns behov av att dokumentera processen såsom den nu ser ut för att säkerställa att alla delar i processen hanteras oberoende av personförhållanden.</p>
<p>Finns det en fungerande samverkan mellan berörda aktörer i lokalförsörjningsprocessen avseende planering på lång sikt och ett effektivt utnyttjande av befintliga lokaler?</p>	<p>I huvudsak. Samverkan sker främst genom de samordningsmöten som fastighetschefen regelbundet håller med verksamheterna. Samordningsmötena uppges fungera väl för att hantera de frågor som uppstår i processen.</p> <p>Samverkan mellan kommunen och Kommunfastigheter uppges fungera väl i det operativa arbetet men kan stärkas på det strategiska planet genom ett tydliggörande av bolagets uppdrag och en översyn av det ramavtal som bolaget och kommunen ingick 2006.</p>
<p>Görs tillräckliga prognoser avseende framtida lokalbehov?</p>	<p>I huvudsak. Regler för lokalresursplanering fastställer att lokalbehovsrapporten ska innehålla befolkningsprognoser. Befolkningsprognoserna utgör grunden för att räkna ut lokalbehovet i de olika verksamheterna. I lokalbehovsrapporten redogörs för nämndernas befintliga lokalsituation samt prognostiserade lokalbehov kommande sju år.</p> <p>När det gäller skola utgör förändringar i elevströmmar en försvårande faktor där strömmarna är svåra att parera därför att elevantalet kan förändras snabbt medan anpassningar av lokaler tar längre tid. Det är därför positivt att prognoserna för skola innehåller alternativa scenarier.</p>

Vidtas åtgärder för att effektivisera lokalutnyttjandet?

Delvis. Att ta fram en ny process för att arbeta med kommunens lokalförsörjning var en åtgärd för att effektivisera lokalutnyttjandet som genomfördes för två år sedan. Arbetet med att effektivisera lokalutnyttjandet uppges på senare tid varit inriktat på större yteffektivitet.

I granskningen beskrivs det faktum att nämnderna kompenserar verksamheterna för tillkommande kostnader vid nybyggnation som en faktor som motverkar ett effektivt lokalutnyttjande genom att det saknas incitament för att sträva mot ett effektivt lokalutnyttjande.

Det finns inte någon styrning av kommunens lokalförsörjning genom mål och nyckeltal. Vi ser positivt på att nyckeltal har tagits fram för utbildningsnämndens verksamhet och ser att detta bör ske även för övriga kommunala verksamheter. Framgent bör även mål beslutas. Detta i syfte att möjliggöra ett mer målmedvetet lokalutnyttjande i hela kommunen och möjliggöra jämförelser med andra likande kommuner. Det ger en möjlighet att tydligt utvärdera om kommunen har en effektiv lokalförsörjning.

Vi ser positivt på att ett arbete inletts med att använda konceptlokaler avseende förskola och bedömer att arbetet framgent bör utvidgas till att även innefatta andra typer av verksamhetslokaler.

Följs effektiviteten i lokalkostnader och lokalutnyttjande upp och analyseras detta i syfte att säkerställa en god effektivitet?

I viss mån. Det har tidigare inte skett någon uppföljning avseende lokalkostnader och lokalutnyttjande inom lokalförsörjningsprocessen. Det har således inte heller funnits något systematiskt arbetssätt för att analysera och säkerställa en god effektivitet i kommunens lokalutnyttjande. I utbildningsnämndens verksamhet har ett första steg tagits genom att ta fram nyckeltal för verksamheternas lokaler vilka senare kan användas för uppföljning, analys samt jämförelser mellan år och med andra kommuner.

5. Bilaga

Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Fastighetschef på Upplands-Bro kommun
- ▶ Ekonomichef på Upplands-Bro kommun
- ▶ Chef fastighetsutveckling på Upplands-Brohus
- ▶ Förvaltningschef på Upplands-Brohus
- ▶ Lokalsamordnare på utbildningskontoret
- ▶ Avdelningschef på äldre- och omsorgsavdelningen av socialkontoret

Dokument

- ▶ Mål och budget 2022-2024, beslutad av kommunfullmäktige 2021-06-09
- ▶ Lokalförsörjningsplan 2022, beslutad av kommunfullmäktige 2021-06-09
- ▶ Regler för lokalresursplanering, beslutad av kommunfullmäktige 2020-02-12
- ▶ Lokalbehovsrapport 2022, beslutad av kommunstyrelse 2021-03-17
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen, Beslutad av kommunfullmäktige 2018-10-17, Reviderad efter kommunfullmäktiges beslut 2020-04-29
- ▶ Bolagsordning för aktiebolaget Upplands-Brohus AB, antagen vid extra bolagsstämma 2015-04-23 efter beslut i kommunfullmäktige 2015-04-22.
- ▶ Bolagsordning för Upplands-Bro kommunfastigheter AB, antagen vid extra bolagsstämma 2015-04-23 efter beslut i kommunfullmäktige 2015-04-22.
- ▶ Ramavtal för verksamhetslokaler mellan Upplands-Bro Kommunfastigheter AB och Upplands-Bro kommun, beslutad av kommunstyrelse 2006-11-20.
- ▶ Skrivelse från Upplands-Bro Kommunfastigheter ABs styrelse, 2021-11-05, Diarienummer: UBKF-2021-AnHe-0209
- ▶ VD-rapport Upplands-Bro kommunföretag AB juni 2020, 2020-06-03.
- ▶ Delegationsordning för kommunstyrelsen, beslutad den 16 mars 2022 KS 21/0529
- ▶ Delegationsordning för utbildningsnämnden, beslutad av utbildningsnämnden den 24 augusti 2021
- ▶ Delegationsordning för äldre- och omsorgsnämnden, antagen av äldre- och omsorgsnämnden i Upplands-Bro kommun den 27 september år 2021
- ▶ Delegationslista för kommundirektören, Vidaredelegation från Kommunstyrelsen, beslutad den 27 mars 2022 KS 22/0232