



Rapport

**Utredning avseende ansvarsförhållandet
gällande idrottshallar mellan idrotts- och
föreningsnämnden, grundskolenämnden och
stadsfastighetsnämnden**

2024-11-21

Innehåll

1	Sammanfattning.....	3
2	Bakgrund.....	4
2.1	Nämndernas gemensamma och olika uppdrag	5
2.1.1	Stadsfastighetsnämndens uppdrag.....	5
2.1.2	Idrotts- och föreningsnämndens uppdrag.....	5
2.1.3	Grundskolenämndens uppdrag.....	6
3	Uppdrag från kommunfullmäktige.....	6
4	Nulägesanalys av utmaningar i ansvar och kostnader	8
4.1.1	Grundskolenämnden	9
4.1.2	Idrotts- och föreningsnämnden	11
5	Förslag på ansvarsfördelning.....	12
6	Förslag på kostnadsfördelning.....	14
7	Rekommendationer	15
8	Bilagor	16

1 Sammanfattning

Uppdraget från kommunfullmäktige handlar om att klargöra ansvar och kostnadsfördelning vid byggnation och förvaltning av idrottshallar. Nuvarande styrning och ansvarsfördelning är otydlig, särskilt när det gäller fristående idrottshallar på skolområden och kostnader för större hallar som möter bredare behov än grundskolans. Stadsledningskontoret föreslår att grundskolenämnden, idrotts- och föreningsnämnden samt stadsfastighetsnämnden gemensamt utreder dessa frågor.

Syftet med uppdraget från kommunfullmäktige är att tydliggöra ansvar och kostnader mellan förvaltningar för att skapa en mer förutsägbar och effektiv hantering av nybyggnation av idrottshallar. Arbetsgruppen, bestående av representanter från de tre förvaltningarna, började sitt arbete i maj 2024. Utmaningarna inkluderar otydligheter i ansvar och kostnader vid byggnation av idrottshallar. Då idrotts- och föreningsnämnden också har en byggande och förvaltande roll i staden, utöver stadsfastighetsnämnden, skapas oklart gränssnitt dem emellan. Det finns olika tolkningar av beslut om ansvarsfördelning och ingen strukturerad process för när stadsfastighetsnämnden eller idrotts- och föreningsnämnden ska ansvara för investering, byggnation och förvaltning. För grundskolenämnden uppstår utmaningar med normprövningen av fullmåtthallar och hanteringen av kostnader för verksamheter utöver det pedagogiska uppdraget. Idrotts- och föreningsnämnden har svårigheter att få sina behov tillgodosedda när stadsfastighetsnämnden förvaltar idrottshallar kopplade till skolor.

För att förbättra styrningen föreslås en gemensam process för planering, byggnation och förvaltning av idrottshallar, baserad på samarbete mellan grundskolenämnden och idrotts- och föreningsnämnden. Detta ska ge bättre förutsättningar för att tillgodose både skolidrottsbehov och föreningslivets behov. En systematisk dialog och gemensam behovsplanering föreslås för att effektivisera processen för nybyggnation. Utöver det behöver grundskolenämnden och idrotts- och föreningsnämnden synkronisera sina funktionsprogram avseende idrottshallar.

Två scenarion för ansvarsfördelning presenteras: när en friliggande fullmåtthall byggs på egen fastighet med säkra skolvägar, samt när en fullmåtthall byggs på samma fastighet som skolbyggnaden. I ena fallet föreslås att idrotts- och föreningsnämnden ska vara den byggande och förvaltande parten, medan grundskolenämnden blir hyresgäst och hanterar en kostnad motsvarande skolbehovet. I det andra fallet föreslås stadsfastighetsnämnden utgöra den byggande parten men där förvaltningen övergår till idrotts- och föreningsnämnden. Grundskolenämnden blir i dessa fall hyresgäst och hanterar en kostnad motsvarande nyttjandegrad och lokalyta. Det vill säga kostnaden för fullmåtthallar, utöver skolbehovet, förväntas därmed hanteras av idrotts- och föreningsnämnden i stället för grundskolenämnden.

För att möjliggöra detta behöver tekniska krav och anvisningar samordnas mellan stadsfastighetsnämnden och idrotts- och föreningsnämnden. Vidare behöver grundskolenämndens och idrotts- och föreningsnämndens funktionsprogram samordnas. Förslaget bygger på rådande reglementen och ansvarsfördelning för att påverka organisationerna så lite som möjligt.

Sammanfattningsvis syftar förslaget till att skapa en enhetligare, tydligare och mer förutsägbart process för byggnation och förvaltning av idrottshallar, vilket ska leda till ett mer jämlikt utbud av idrottshallar över staden och en effektivare hantering av resurser. Den nya styrmiljön för lokalförsörjning, i kombination med förslagets kompletteringar, bedöms ersätta tidigare beslut fattade i kommunfullmäktiga och kommunstyrelsen, då ansvarsfördelning samt fortsatt hantering numera kan omhändertas inom och mellan de berörda förvaltningarna.

2 Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade 2014-02-06 § 11 att lokalnämnden (nuvarande stadsfastighetsnämnden) skulle vara den nämnd som ansvarar för fastighetsförvaltning avseende bland annat förskole- och skollokaler. Samtidigt fastslogs att idrotts- och föreningsnämnden har ett förvaltningsansvar avseende de lokaler nämnden själva nyttjar, bland annat sporthallar.

Kommunstyrelsen beslutade 2019-12-11 § 937 i samband med antagande av 2020 års lokalförsörjningsplan att fullmåttshallar ska vara norm vid ny- och ombyggnation av skolidrottshallar. Grundskolenämndens behov av idrottshallar innebär inte alltid ett behov av en fullstor idrottshall utan behovet av fullstora idrottshallar är snarare kopplat till det fria föreningslivets behov.

2020-03-19 § 4 1006/18 antog kommunfullmäktige Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026. Genom programmet har kommunfullmäktige beslutat att nya reglerande styrande dokument ska tas fram i syfte utveckla stadens lokalförsörjningsprocess. Syftet med lokalbehovsplanerna är att ge nämnderna en tydlig struktur för och analys av nämndens lokalbehovsplanering, kopplade till behov och utmaningar.

Ett av de ovan nämnda styrande dokument är Göteborgs Stads Riktlinje för styrande nyckeltal samt inriktning för samnyttjan och samlokalisering avseende kommunala verksamhetslokaler. Riktlinjen anger vilka kommunala verksamhetslokaler som kan beskrivas genom styrande nyckeltal, definierar dessa styrande nyckeltal samt anger hur avsteg ska hanteras. Nyckeltalen är utgångspunkten både i den tidiga stadsplaneringen såväl som vid nybyggnation och inhyrning. Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden ska i enlighet med respektive uppdrag säkerställa att beslutade volymnyckeltal uppnås i stadsplaneringen. Volymnyckeltalets primära funktion är att bedöma ett framtida behov av t ex grundskoleplatser eller idrottshallar så att tillräckliga ytor reserveras i ett framtids- och närtidsperspektiv. Avseende nyckeltal för lokalyta samt friyta ska exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, stadsfastighetsnämnden och stadsmiljönämnden i enlighet med respektive uppdrag säkerställa att beslutade nyckeltal uppnås. I riktlinjen framgår att skolidrottshall med fullmått (planyta minst 40x20 m) alltid ska prövas i samband med nya grundskoleprojekt. Det är dock slutgiltigt grundskolenämnden som avgör storlek på idrottshall i respektive projekt.

Samnyttjan och samlokalisering ska enligt ovan nämnda riktlinje¹ alltid övervägas som ett sätt att ge bättre förutsättningar att tillskapa lokaler och utemiljöer som är rätt dimensionerade och lokaliserade samt ekologiskt, socialt, och ekonomiskt hållbara. Om samnyttjan och samlokalisering medför väsentligt ökade intäkter för en nämnd och väsentligt ökade utgifter för en annan, så ska möjligheten till omfördelning av ekonomiska resurser inom givna budgetramar utredas och om möjligt genomföras. I de fall samnyttjan och samlokalisering inte medför ekonomiska fördelar så ska ekonomiska konsekvenser för enskilda nämnder hanteras inom givna budgetramar.

Utöver reglementen och riktlinjer har även grundskolenämnden och idrotts- och föreningsnämnden ytterligare styrning och ansvarsområden att förhålla sig till, som t. ex övernattningsskolor och civil beredskap, som påverkar kostnader. För grundskolenämndens del är dessa merkostnader inte kopplade till grunduppdraget men för idrotts- och föreningsförvaltningen kan dessa (overnattningsfunktion i skolorna) anses ha koppling till grunduppdraget.

2.1 Nämndernas gemensamma och olika uppdrag

2.1.1 Stadsfastighetsnämndens uppdrag

Stadsfastighetsnämnden har enligt sitt reglemente till uppgift att tillhandahålla, förvalta och utveckla de verksamhetslokaler med tillhörande utemiljöer som behövs för stadens nämnder. Stadsfastighetsnämndens tolkning av sitt uppdrag utifrån beslut som togs i kommunfullmäktige 2014 och kommunstyrelsen 2019, innebär att stadsfastighetsnämnden alltid bygger skolidrottshallar som uppkommer genom skolbehov, oavsett om idrottshallen ska sammanbyggas med skolbyggnad eller ej och oavsett om det är en fullmåtts hall eller ej.

2.1.2 Idrotts- och föreningsnämndens uppdrag

Idrotts- och föreningsnämnden har enligt sitt reglemente i uppdrag att skapa förutsättningar för att kunna idrotta, ha en aktiv fritid och främja folkhälsa vilket innebär att förvalta och utveckla anläggningar som inte anförtröts annan nämnd eller bolag. Idrotts- och föreningsnämnden ansvarar för att tillhandahålla idrottsanläggningar för dessa behov. Idrotts- och föreningsnämndens tolkning av sitt uppdrag i kombination med samma nämnda beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, innebär att de alltid ska bygga idrottshallar som inte är sammanbyggd med skollokal, förutsatt att det är en fullmåtts hall.

För idrotts- och föreningsnämnden definieras volymnyckeltal för idrottshallar och bollplaner. Behovet av idrottshallar kan hanteras antingen med fristående anläggningar eller med en samnyttjad fullstor skolidrottshall.

Idrottsanläggningar har inte definierade behov av friytor kopplat till en lokal,

¹ Riktlinje för styrande nyckeltal samt inriktning för samnyttjan och samlokalisering avseende kommunala verksamhetslokaler.

jämfört med skolor och förskolor. Däremot finns det behov av kringtytor intill idrottsanläggningar för angöringsbehov.

Idrottsfrågor är ett så kallat frivilligt kommunalt åtagande och staden har sedan 2023 ett idrottsprogram. Målsättningarna i programmet är att Göteborg ska vara en levande idrottsstad där stadens alla invånare kan ta del av idrott i olika former. Idrottsfrågorna behöver därför ha en tydlig plats när staden utvecklas. Arbetet med programmet syftar till att ska skapa en gemensam syn på utvecklingen av idrott inom Göteborgs Stad. Programmets mål och strategier ska bidra till en ökad fysisk aktivitet, en stärkt föreningsidrott och ett jämlikt idrottande.

2.1.3 Grundskolenämndens uppdrag

Grundskolenämnden har enligt sitt reglemente i uppdrag att ansvara för de uppgifter som ankommer på kommunen inom förskoleklass, grundskola, kulturskola, anpassad grundskola och fritidshem. Detta innefattar att följa läroplanen 2021 samt idrottslig verksamhet i enlighet med Skollagen (2010:800)

Grundskolenämnden styrs primärt av nationell lagstiftning och styrdokument. Styrningen klargör både vilket innehåll och omfattning av ämnet Idrott och hälsa som åligger den kommunala huvudmannen. Regleringen sker genom läroplan och timplan, med ett större behov av utrymme för de högre årskurserna. Regleringen förutsätter dock inte så kallade fullmåttshallar, utan fullgod undervisning kan tillgodoses på en något mindre yta. Dock strävar förvaltningen efter att skolbyggnad och idrottshall bör vara sammanbyggda. Detta innebär flera fördelar ur ett pedagogiskt och kvalitetsmässigt perspektiv, rörande bland annat tillgänglighet, säkerhet, schemaläggning och bättre resursutnyttjande. Om en sammanbyggnad inte är möjligt är säkra skolvägar mellan skolbyggnad och idrottshall en nödvändig förutsättning för verksamheten.

3 Uppdrag från kommunfullmäktige

Nuvarande styrning och ansvarsfördelning sker genom en kombination av de ovan redovisade styrande dokumenten. I planeringsprocessen inför byggnation uppstår det som en följd av denna kombination två primära otydligheter som idrotts- och föreningsnämnden såväl som grundskolenämnden lyfte fram i samband med antagandet av årets lokalbehovsplan. Stadsledningskontorets bedömning är att otydligheterna primärt avser:

- Vilken part som ska ansvara för planering, byggnation och förvaltning av fristående idrottshallar som byggs på samma fastighet som en skolbyggnad.

- Vilken part som ska bära kostnaden för de ytor och funktioner som följer av att staden bygger större hallar för att möta ett bredare behov än det som genereras av grundskolenämnden.

Med anledning av ovan nämnda aspekter avseende idrottshallar föreslår stadsledningskontoret att grundskolenämnden, idrotts- och föreningsnämnden samt stadsfastighetsnämnden ges i gemensamt uppdrag att:

- utreda vilken part som bör ansvara för investering, byggnation och förvaltning av idrottshallar
- hur kostnader förknippade med idrottshallar bör fördelas mellan berörda nämnder.

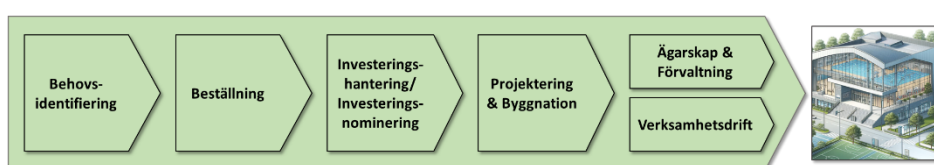
År 2021 beslutade kommunfullmäktige att genomföra en förändring av stadens organisation för stadsutveckling, i form av att införa fyra nya nämnder. Denna förändring skulle börja gälla vid årsskiftet 2022/2023. Samtidigt fick kommunstyrelsen i uppdrag att utvärdera om den byggande och förvaltande delen för idrotts- och fritidsanläggningar skulle vara kvar på idrotts- och föreningsnämnden. Denna utvärdering skulle ske senast två år efter införandet av den nya organisationen. Denna utvärdering har påbörjats under hösten 2024 och förväntas färdigställas i samband med årsskiftet 2024/2025. Utifrån dessa förutsättningar har uppdraget tolkats att utreda ansvar och kostnader utifrån befintliga reglementen och grunduppdrag.

Syftet med uppdraget blir därmed att tydliggöra ansvarsfördelningen och kostnadsfördelning mellan förvaltningar vid byggnation och förvaltning av idrottshallar, utifrån rådande reglementen och styrning. Ambitionen är ett tydligare arbetssätt för en mer förutsägbar och effektivare hantering genom tydliga processer och på förhand given ansvarsfördelning vid nybyggnation av idrottshallar. Fokus ligger därmed på hur nuvarande processer utifrån befintlig styrning kan tydliggöras och effektiviseras avseende nybyggnation av idrottshallar, oavsett storlek. Befintligt bestånd hanteras inte i utredningen.

Uppdraget har utförts av en arbetsgrupp bestående av representanter från de tre aktuella förvaltningarna, idrott och förening, grundskola samt stadsfastigheter. Arbetsgruppens bildades och påbörjade sitt arbete under maj månad 2024 där målet var leverera en färdig nämndbehandlad rapport till SLK i slutet av oktober 2024. Uppdragsleveransen senarelades på grund av alltför stora komplexa frågor som var svåra att hantera och överblicka i den konstellation arbetsgruppen haft. Därav innebär även slutsatsen i rapporten att det kvarstår flera praktiska frågeställningar och intresseavvägningar som berörda nämnder behöver arbeta vidare med.

4 Nulägesanalys av utmaningar i ansvar och kostnader

Tillskapandet av en ny idrottshall kan förenklat beskrivas i följande stegvisa hantering. Först sker en *behovsidentifiering* samt *beställning*, följt av hantering av *investeringsmedel/investeringsnominering*, därefter utförs projektering och *byggnation*. Efter detta övergår processen i *förvaltning* (ägarskap) av byggnaden samt hantering av *verksamhetsdriften* av idrottshallen.



I dagsläget har stadens verksamhetsförvaltningar generellt en beställande och verksamhetsdriftande roll i denna hantering. Det vill säga de identifierar sitt behov och beställer motsvarande byggnad hos stadsfastighetsnämnden som hanterar investering, bygger och förvaltar fastigheten och där verksamheten hanterar verksamhetsdriften.

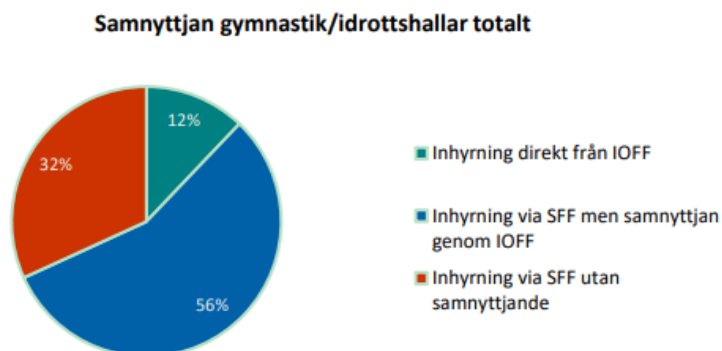
Idrotts- och föreningsnämnden har dock en unik roll i sammanhanget. De hanterar samtliga steg för merparten av deras anläggningar och utgör en byggande och förvaltande part i staden. För idrottshallar uppstår dock ett tydligt gränssnitt gentemot stadsfastighetsnämnden och ger upphov till olika varianter och lösningar på hantering och ansvarsfördelning.

Förvaltningarna gör olika tolkningar av de beslut som togs i Kommunfullmäktige 2014-02-06 § 11 om ansvarsfördelning av idrottshallar, samt beslut i Kommunstyrelsen 2019-12-11 § 937 i samband med antagande av 2020 års lokalförsörjningsplan att fullmåttshallar ska vara norm vid ny- och ombyggnation av skolidrottshallar². Det finns inte heller någon strukturerad arbetsmetod, process eller tydliga principer för när stadsfastighetsnämnden eller idrotts- och föreningsnämnden ska ansvara för investering, byggnation och förvaltning. I praktiken innebär detta att prioriteringar och vägval bestäms från projekt till projekt och ofta först när en förstudie startat. Det kan råda oklarheter vilken organisation som ska investeringsnominera och begränsad förutsägbarhet gällande funktionskrav.

Idag har inte föreningslivet tillgång till samtliga skolidrottshallar i staden. Diagrammet nedan visar grundskolenämndens samnyttjande kring gymnastik/idrottshallar. Av dessa har föreningslivet inte tillgång till 32 procent. Strax under 60 procent samnyttjas med idrotts och föreningsförvaltningen, som

² Se rubrik 2 Bakgrund, de två sista styckena.

hyr av grundskolenämnden via stadsfastighetsnämnden. Grundskolenämnden hyr 12 procent av sitt behov direkt från idrotts- och föreningsnämnden.



4.1.1 Grundskolenämnden

Nybyggnation av idrottshallar uppkommer till allra största delen ur ett skolbehov. Grundskolenämndens behov förutsätter dock inte så kallade fullmåttshallar, utan fullgod undervisning kan tillgodoses på en något mindre yta. Skolidrotten har dock specifika behov av förrådsutrymmen och omklädningsrum. Den kommunala styrningen klargör dock att grundskolenämnden alltid ska utgå från en så kallad fullmåttshall, vid nybyggnation av skolidrotthallar. I praktiken eftersträvas också idrottshallar som är sammanbyggda med skolbyggnaden. Om idrottshallen placeras på separat fastighet från skolbyggnaden så är säkra skolvägar mellan skolbyggnad och idrottshallen en nödvändig förutsättning.

Vid nybyggnation av skolor är stadsfastighetsnämnden huvudsakligen den part som hanterar grundskolenämndens idrottsbehov. Grundskolenämnden definierar sitt behov av skolidrott i form av en beställning hos stadsfastighetsnämnden. Stadsfastighetsnämnden besitter sedan investeringsmedlen och utgör vanligtvis den byggande och förvaltande parten och kontaktvägen för grundskolenämnden. För förvaltnings- samt driftskedet finns dock olika lösningar, med både idrotts- och föreningsnämnden samt stadsfastighetsnämnden. Stadsfastighetsnämnden behåller vanligtvis förvaltning av idrottshallar som inte räknas som fullmåttshallar, medan hallar som är uppförda av stadsfastighetsnämnden och klassas som fullmåttshall och i fristående byggnad i normalfallet lämnas över till idrotts- och föreningsnämnden. Det finns dock undantag där helt eller till delvis sammanbyggda idrottshallar tagits över av idrotts- och föreningsnämnden efter färdigställande, men också exempel på fullmåttshallar där idrotts- och föreningsnämnden inte har tagit över förvaltning eller drift.

Beroende på vilken part grundskolenämnden hyr av faller också hyran olika ut. Stadsfastighetsnämnden debiterar 100 procent av hyran, då grundskolenämnden är beställare och mottagare av idrottshallen. Idrotts- och föreningsnämnden tar ut en hyra av grundskolenämnden grundad på del av driftskostnadskalkylen. Hyran för grundskolenämnden sätts till 33 procent av driftskostnaden vilket

motsvarar skolans nyttjandegrad i timmar (klockan 8.00-17.00 vardagar). Idrott och förening får hyresintäkter från föreningslivet för resterande tid, kvällar och helger, och har driftskostnader kopplade till anläggningarna.

Rådande hantering innebär framför allt två utmaningar specifikt för grundskolenämnden i sammanhanget; normprövningen rörande fullmåttshallar samt hanteringen av de kostnader som genereras av ansvarsområden utöver det pedagogiska uppdraget. Styrningen att alltid pröva fullmåttshall bottnar i en sund ambition att möjliggöra samnyttjan mellan skolverksamhet och föreningsliv och effektivt nyttja resurser i staden. Utmaningen att alltid pröva fullmåttshall bottnar dels i att detta inte alltid utgår ifrån ett specifikt uttryckt behov i idrotts och föreningsförvaltningens behovsplanering, dels i de målkonflikter som uppstår. Fullmåttshall provas alltid idag vid samtliga skolbyggnationer. Det saknas dock en gemensam hantering och prioriteringsinriktning när olika målkonflikter uppstår. Det saknas tydlighet i vilket planeringsläge och forum där beslut ska tas om halltyp och på vilka grunder dessa fattas, samt hur kostnaden ska hanteras och fördelas. Exempelvis om en fullmåttshall är möjlig inom angiven skolfastighet men det blir på bekostnad av friyta enligt antagna nyckeltal för eleverna, eller skapar fördyrande byggkostnader som till exempel vid sprängning. Enligt riktlinjen för samnyttjan är det grundskolenämnden som slutligen avgör huruvida idrottshallen ska vara fullmåttshall eller mindre.

Den andra utmaningen för grundskolenämnden i rådande styrning är den ökade kostnaden som uppstår till följd av att möjliggöra verksamheter bortom det pedagogiska uppdraget. Kravet är ett av flera för grundskolenämndens stadenövergripande ansvarsområden, såsom skyddsrum, nödbespisning, kommande trygghetspunkter och övernattningskolor. Yta, funktioner och kapacitet med mera är inte i första hand kopplat till grundskolenämndens grunduppdrag eller verksamhet, men extra kostnader för drift och underhåll hamnar inom principen för självkostnadshyra och ska därmed hanteras inom grundskolenämndens budgetram. Skillnaden i kostnad mellan en mindre skolidrottshall och en fullmåttshall kan generellt sett ses som försumbar, särskilt i relation till den ökade nytta som kan genereras för föreningslivet. I praktiken kan dock tomtens förutsättningar innebära att steget från en mindre idrottshall till en separat fullmåttshall skapar påtagligt höjda kostnader. Kostnaden för en större fullmåttshall landar i nuläget på grundskolenämnden och i den styrande riktlinjen för samnyttjan och samlokalisering framgår att väsentligt ökade utgifter för en av parterna, så ska möjligheten till omfördelning av ekonomiska resurser inom givna budgetramar utredas och om möjligt genomföras. En annan aspekt av detta är de enskilda huvudmännens ersättningsnivåer utifrån de hyreskostnader som skapas genom att grundskolenämnden beställer nybyggnationer av idrottshallar hos stadsfastighetsnämnden. Ersättningen baseras på de kommunala verksamheternas hyreskostnader och då grundskolenämnden i dessa fall tar hela kostnaden i kommande hyra, trissas ersättningsnivåerna till de enskilda huvudmännen upp.

4.1.2 Idrotts- och föreningsnämnden

Idag har staden två byggande förvaltningar med skilda uppdrag, olika behov, funktionskrav och TKA (tekniska krav och anvisningar) vilket leder till att idrottshallsutbudet till föreningslivet men också för skolelever ser olika ut beroende på vilken förvaltning som planerat och byggt. Detta kan handla om exempelvis låssystem, utrustning och förrådsmöjligheter. Utbudet till föreningslivet kan också bli olika över staden då två aktörer förhyr lokaler utifrån olika styrning om tillgängliggörande för föreningslivet eftersom en förhyrning som stadsfastigheter ansvarar för behöver godkännas av enhetschef på grundskolenämnden. De olika verksamhetsansvariga förvaltningarna har också olika tider för sitt verksamhetsår. En hall som ägs av stadsfastighetsnämnden har ett kortare verksamhetsår än en idrottshall som ägs av idrott och förening. Möjlighet till lovverksamhet för föreningslivet ges inte alltid i stadsfastigheters hallar och öppettiderna kan skilja sig åt. Oavsett vem som äger, driftsätter och förvaltar idrottshallarna så ska det vara idrotts- och föreningsnämnden som ansvarar för uthyrning av hallarna till föreningsliv och privatpersoner. Det finns dock undantag även här, i form av enskilda skolidrottshallar som hyrs ut direkt av skolenheten.

Dagens förfarande med stadsfastigheter som förvaltare av majoriteten av idrottshallar kopplade till skola, innebär att idrotts- och föreningsnämnden har svårare att få sina hallbehov tillgodosedda, då det primärt är grundskolenämnden som är verksamhetsansvarig för hallen. Idrotts- och föreningsnämnden som hyr hallen av grundskolenämnden behöver vid behov av renovering, ny utrustning med mera gå via grundskolenämnden som i sin tur får kontakta sin förvaltare på stadsfastigheter. I dessa fall har även grundskola fått ta hela investeringen av idrottshallen och får en intäkt från idrotts- och föreningsnämnden för uthyrning kvällstid och helger. Det blir således grundskolenämndens hyra som ökar, som de i sin tur måste ta ut av idrotts- och föreningsnämnden.

För idrotts- och föreningsnämnden innebär mellanhyresvärdskapet också ett begränsat handlingsutrymme kopplat till användarperspektivet då rådighet över exempelvis planerat underhåll, reparationer, utbyte av utrustning eller inpassering inte finns. Det råder således utmaningar kopplat till verksamhetsdriften och förutsättningar att effektivt och hållbart förhyra dessa hallar till föreningslivet.

När hallen ägs och förvaltas av idrotts- och föreningsnämnden, får dessa rådighet över hallen och sina behov. Grundskolenämnden hyr därmed av idrotts- och föreningsnämnden och när behov hos grundskolenämnden uppkommer kontaktar de förvaltare på idrotts- och föreningsnämnden. Det innebär således fler kontaktvägar för grundskolenämnden samt olika förvaltare för skola och idrottshall, även när idrottshallen är sammanbyggd med skolan.

Om idrotts- och föreningsnämnden endast ska förhyra anläggningen ska nämnden godkänna en hyra som avtalas med stadsfastighetsnämnden. En idrottshall som byggs av stadsfastighetsnämnden och som ska övergå till idrott

och förening vid färdigställande nämndbehandlas minst två år i förväg för att anläggningstillgången ska reserveras och övertas till bokfört värde.

5 Förslag på ansvarsfördelning

Definierad process & gemensam behovsplanering

För att ge en tydligare styrning av vilken förvaltning som ska ansvara för planering, byggnation och förvaltning av tillkommande idrottshall i staden föreslås en process som bygger på samarbete och samplanering mellan grundskolenämnden och idrotts- och föreningsnämnden. Detta ger staden bättre förutsättningar att tillgodose både skolidrottsbehovet och föreningslivets behov samt omhändertar kostnadsfördelningen rörande fullmättshall. En gemensam process innebär färre alternativa lösningar och bättre förutsättningar för samnyttjan. Grundskolenämnden och idrotts- och föreningsnämnden bör ta ytterligare steg för att systematisera en gemensam behovsplanering genom sina lokalbehovsplaner, men också i form av lokalfunktionsprogram. Genom en systematisk dialog kan förvaltningarnas gemensamma behov samordnas i ett tidigt skede och möjliggöra en mer effektiv efterföljande process för nybyggnation. Förslaget innebär att fullmåttsbehovet ska utgå från idrotts- och föreningsnämndens behovsbild på områdesnivå och baserat på detta prövas i de projektutvecklingar som uppstår i samma område. För att nå dit behöver idrotts- och föreningsnämnden säkerställa sin kartläggning av vilka behov som finns av olika typer av idrottshallar i stadens alla områden i en strategisk plan. I de områdena idrotts- och föreningsnämnden inte ser ett behov inom överskådlig så prövas fortsatt fullmätt, men vid målkonflikter gentemot andra nyckeltal och kostnader, prioriteras inte fullmättshall.

Samverkansformerna mellan stadsfastighetsnämnden och idrotts- och föreningsnämnden behöver också systematiseras från planeringsskede till genomförande. Här finns också en stark koppling till stadsbyggnadsförvaltningens ansvar och den taktiska planeringen. Dessa arbetsformer behöver införlivas och systematiseras i relation till idrotts- och föreningsnämnden och grundskolenämndens behovsplanering. Det taktiska stadsutvecklande skedet ska bland annat möjliggöra rätt lokaliserade och rätt dimensionerade fastighetsytor för det behov som har identifierats. Det saknas forum och systematiska arbetssätt för denna typ av taktiska planering idag.

Ansvarsfördelning – två scenarion

I de fall där förvaltningarna har identifierat ett gemensamt behov och en friliggande fullmättshall på *egen fastighet* men med säkra skolvägar bedöms vara möjlig så är det idrotts- och föreningsnämnden som bör vara den finansierande, upphandlande, byggande och förvaltande parten. Grundskolenämnden blir i dessa fall förstahandshyresgäst och hanterar en kostnad motsvarande nyttjandegrad (tid) och lokalyta (skolidrottsbehovet). I de

fall idrotts- och föreningsnämnden initierar ett hallbygge men där skolbehovet inte är lika uttalat, gäller samma ansvarsfördelning. Men även i dessa fall ska samplanering ske med grundskolenämnden för att säkerställa deras behov vid ett eventuellt framtida nyttjande. Idrotts- och föreningsnämndens förutsättningar för att få ekonomi i en hall är uthyrning under dagtid och det är endast skolbehov som gör det möjligt.

I de fall där båda förvaltningarna har identifierat ett behov och en fullmåtshall bedöms vara möjlig, men lokaliserad på *samma* fastighet som skolbyggnaden, upphör idrotts- och föreningsnämndens byggande roll. Detta gäller oavsett om byggnaden är solitär eller sammanbyggd med skolbyggnaden. För att få en enhetlig byggprocess bör stadsfastighetsnämnden vara den byggande aktören av alla idrottshallar som tillkommer på grund av skolbehov, om inte idrottshallen ska uppföras på en helt annan fastighet, avskild från skolan samt med ett behov av fullmåtshall från idrotts- och föreningsnämnden. Det innebär att stadsfastighetsnämnden är den byggande aktören av idrottshallar i alla lägen så länge som idrottshallen har ett primärt skolbehov att fylla samt att det inte är möjligt eller lämpligt att med två upphandlingar och två entreprenader, både av ekonomiska och tidsmässiga skäl.

För att tillgängliggöra dessa fullmåtshallar för föreningslivet, samt för att hantera kostnadsfördelningen, skall dock förvaltningen och ägarskapet av fullmåtshallarna alltid övergå från stadsfastighetsnämnden till idrotts- och föreningsnämnden. För att möjliggöra detta behöver både grundskolenämnden och idrotts- och föreningsnämnden utgöra beställare hos stadsfastigheter för respektive byggnad och göras delaktiga och involveras i planerings-, genomförande- och överlämnandeskedet.

Förvaltningen av kommande mindre idrottshallar, det vill säga mindre än fullmåtshall, ligger tills vidare kvar hos stadsfastighetsnämnden. Dessa hallar är en resurs för föreningslivet och här kvarstår möjligheten för idrotts- och föreningsnämnden att via mellanhyresvärd hyra ut hallarna till föreningslivet och kravställa grundläggande funktionalitet. Organiseringen med mellanhyresvärd har beskrivits ovan och har sina brister, det kräver driftsresurser och behöver hanteras vidare mellan förvaltningarna. Med en hållbar verksamhetsdrift samt säkerställd tillgänglighet vid kvällar, helger och lov bedöms samnyttjan och utbudet till föreningslivet att öka.

Funktionsprogram och Tekniska krav och anvisningar

För att möjliggöra denna ansvarsfördelning, utöver den gemensamma behovsplaneringen, behöver stadsfastighetsnämnden och idrotts- och föreningsnämnden förändra och samordna sina *tekniska krav och anvisningar* (TKA) så att byggnationen av idrottshallar blir likvärdig, oberoende av vem som bygger av de två förvaltningarna. För att också möjliggöra planering, förvaltning och likvärdigt samnyttjande av idrottshallar behöver grundskolenämnden och idrotts- och föreningsnämnden även säkerställa information samt avväga behov i sina respektive *funktionsprogram*. Dessa måste samordnas och ligga väl i linje med varandra, för en god ändamålsenlighet och drift för både skoländamål och föreningsliv.

Samplanering mellan Grundskola och Idrott & förening
Gemensam behovsplanering i samarbetsforum med stadsutvecklande förvaltningar
Synkade funktionsprogram IoFF och GSF
Synkad TKA mellan IoFF och SFF avseende idrottshallar



Med ovan förslag får staden en mer enhetlig, tydligare och mer förutsägbar process. Redan i tidigt skede när yta ska tillskapas vet man behovsomfattningen för att både säkerställa rätt hall, friyta, säkra skolvägar, byggbarhet mm. Rätt förvaltning kan ta investeringen och planera för framtida förvaltning. Idrotts- och föreningsnämnden i form av specialister, får i högre utsträckning rådighet över idrottshallarna och utbudet till föreningslivet ökar utan att staden alltid behöver tillskapa fler hallar. Det innebär ett mer jämlikt utbud av idrottshallar över staden och en enhetlig hantering som sparar både tid och resurser genom till exempel dedikerad personal, enhetliga låssystem och uthyrningsprocesser.

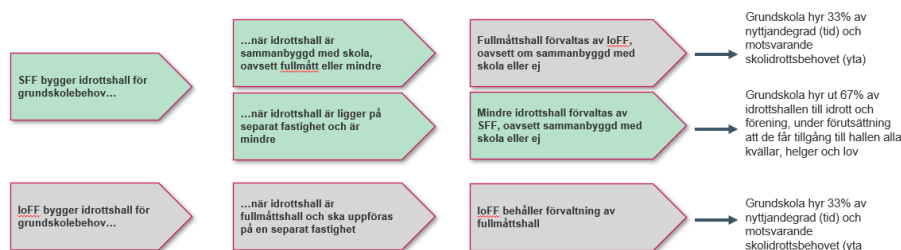
Resultatet av den här inriktningen innebär att stadsfastighetsnämnden i nuläget behåller alla tillkommande mindre idrottshallar i sin förvaltning, medan fullmåttshallar, oavsett om hallen är sammanbyggd med skola eller solitär, övergår till idrotts- och föreningsnämnden efter färdigställandet. Mindre hallar som byggs bör dock tillgängliggöras för uthyrning av idrotts- och föreningsnämnden. Hur detta ska ske på ett hållbart sätt behöver utredas vidare mellan förvaltningarna, för att säkerställa förutsättningar för huvudmannaskap, verksamhetsdrift samt tillgängligheten för föreningslivet.

6 Förslag på kostnadsfördelning

I de fall där förvaltningarna har identifierat ett gemensamt behov och en friliggande fullmåttshall på *egen fastighet* med säkra skolvägar bedöms vara möjlig, så är idrotts- och föreningsnämnden den som bör vara den finansierande, upphandlande, byggande och förvaltande parten. Grundskolenämnden blir i dessa fall hyresgäst och hanterar en kostnad motsvarande nyttjandegrad och lokalyta. Det vill säga kostnaden för volymen

motsvarande fullmätt hamnar hos idrotts- och föreningsnämnden, och grundskolans kostnader baseras på lokalbehov för skolidrott och nyttjad tid. I dagsläget baseras tillämpad kostnadsmodell endast på nyttjad tid vilket motsvaras av 33 procent av driftskostnaden för hela anläggningen. Resterande kostnader bär idrotts- och föreningsnämnden, genom att hyra ut idrottshallen på kvällar, helger och lov. Täckningen för kostnaden ska enligt förslaget beslutas och säkerställas gemensamt i ett tidigare planeringsskede.

Samma kostnadsfördelning rörande fullmättshallar gäller även då stadsfastighetsnämnden är den byggande parten, det vill säga när idrottshallen är lokaliserad på *samma* fastighet som skolbyggnaden. Då idrotts- och föreningsnämnden ska utgöra den beställande och mottagande parten av idrottshallen, är det också dessa som ska förvalta och drifva hallen. Även här utgör grundskolenämnden förstahandshyresgäst och debiteras den kostnad som motsvarar skolbehovet avseende både yta och timmar. Täckningen för kostnaden ska enligt förslaget beslutas och säkerställas gemensamt i ett tidigare planeringsskede.



Eftersom förslaget på ansvarsfördelning för byggnation och förvaltning innebär att stadsfastighetsnämnden fortsatt kommer att bygga och förvalta de mindre idrottshallar som uppförs för skolbehov, kommer också grundskolenämnden fortsatt få en högre hyreskostnad genom att utgöra beställare och mottagare dessa mindre idrottshallar. I dessa fall hanterar grundskolenämnden hela kostnaden (100 procent) i kommande hyra, jämfört med motsvarande hyreskostnadsfördelning för en hall som förvaltas av idrotts- och föreningsnämnden som ligger på 33 procent av lokalkostnaden. För att även dessa mindre hallar ska komma till föreningslivet till gagn behöver förutsättningarna för drift ses över. Både utifrån idrotts- och föreningsnämndens resurser samt tillgängligheten. Grundskolenämnden kan alltså i dessa fall hyra ut och får intäkter för de mindre idrottshallarna från idrotts- och föreningsnämnden, även om stadsfastighetsnämnden utgör den förvaltande parten. Detta förutsätter dock en fortsatt arbete rörande verksamhetsdrift, faktiska kostnader samt hur idrotts- och föreningsnämnden får tillgång till idrottshallarna kvällar, helger och lov.

7 Rekommendationer

Fortsatt arbete och styrning mellan berörda förvaltningar

Förslaget kring ansvars- och kostnadsfördelning som presenteras i avsnitten ovan behöver samlas i gemensamma styrande och stödjande dokument

förvaltningarna emellan, inom ramen för den nya styrmiljön för lokalförsörjningsarbetet. Dessa dokument behöver klargöra den praktiska hanteringen samt hur den gemensamma processen för ansvars- och kostnadsfördelning är definierad och vilken förvaltning som ansvarar för vad, i vilket skede, när och hur. De behöver även klargöra hur den systematiska behovsplaneringen ska omhändertas samt inkludera tekniska krav och anvisningar och funktionskrav i kommande funktionsprogram.

Riktlinjerna för den nya styrmiljön för lokalförsörjningen, i kombination med dessa kompletterande styrande dokument, hanterar därmed ansvarsfördelningen mellan förvaltningarna, hur kostnaderna ska fördelas samt möjliggör för en förstärkt samnyttjan. Den nya styrmiljön bedöms därmed kunna ersätta tidigare beslut fattade av kommunfullmäktige 2014-02-06 § 11 om ansvarsfördelning av idrottshallar, samt beslut i Kommunstyrelsen 2019-12-11 § 937 i samband med antagande av 2020 års lokalförsörjningsplan att fullmåttshallar ska vara norm vid ny- och ombyggnation av skolidrottshallar. Med rådande riktlinjer samt tillkommande ovan beskrivna styrande dokument, hanteras ansvar inom och mellan de berörda nämnderna, idrotts- och föreningsnämnden, stadsfastighetsnämnden samt grundskolenämnden.

Mindre hallar och befintligt bestånd

Utöver att samla ansvars- och kostnadsfördelning samt den praktiska hanteringen i dessa ovan nämnda gemensamma styrdokument, behöver stadsfastighetsnämnden, idrotts- och föreningsnämnden och grundskolenämnden fortsätta arbetet med att möjliggöra att även mindre tillkommande hallar kommer föreningslivet till del och blir en så användbar och välfungerande resurs som möjligt. Förutsättningarna rörande verksamhetsdrift, funktioner och faktiska kostnader behöver gemensamt klargöras samt på sikt om, och i sådant fall hur, förvaltningen av även mindre hallar ska omfördelas. Utöver tillkommande idrottshallar vid nybyggnation behöver förvaltningarna även se över det befintliga beståndet av idrottshallar. I första hand fullmåttshallar som i dagsläget inte förvaltas av idrotts- och föreningsnämnden men möjligen även på sikt förvaltning och drift av mindre idrottshallar. Detta kräver vidare arbete och utredning för att säkerställa förutsättningar och påverkan på ekonomi, organisation och hantering samt nyttan och effekterna för göteborgarna och föreningslivet.

8 Bilagor

Bilaga 1	Processbild över samarbetet vid nybyggnation av idrottshallar där ansvarsfördelning vid planering, byggnation och förvaltning redovisas samt kostnadsfördelning mellan grundskolenämnden och idrotts- och föreningsnämnden.
----------	---