

Yttrande angående – Redovisning av uppdrag att utreda möjligheten att effektivisera kostnader och öka intäkter i investeringsprojekt i centrala lägen

Yttrande

Vi kommer att hantera detta ärende i ett nytt ärende där vi yrkar på att Stadsledningskontoret ska få i uppdrag att utreda huruvida verksamhetsnämnderna kan få del av de fördelar som samnyttjan och samlokalisering innebär för staden. Detta genom att avvägningar mellan exempelvis exploateringsekonomi, kvalitets- och ändamålskrav enklare kan vägas in i den verksamhetsnämnd som berörs utan att prioritera ner verksamhetsnämndernas kvalitets- och ändamålskrav eller nyckeltal för friyta. Stadsledningskontoret ska också få i uppdrag att återkomma med en uppdaterad redovisning av driftskostnader av olika skolor och förskolor i samband med framtagande av lokalförsörjningsplan 2023. I redovisningen ska även skolenheter med färre än 500 elever beaktas. Således yrkar vi bifall till tjänsteutlåtandet.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2021-11-22

Diarienummer 1633/20

Handläggare

Annika Rynner

Telefon: 031-367 33 47

E-post: annika.rynner@stadshuset.goteborg.se

Redovisning av uppdrag att utreda möjligheten att effektivisera kostnader och öka intäkter i investeringsprojekt i centrala lägen

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Redovisning av kommunstyrelsens uppdrag 2020-12-09 § 1030 punkt 3 till stadsledningskontoret, om att utreda möjligheten att effektivisera kostnader och öka intäkter i investeringsprojekt i centrala lägen genom att även ha kontor, bostäder och/eller verksamhetslokaler i samma byggnad som skola, förskola eller andra offentliga lokaler, antecknas och förklaras fullgjort.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen beslutade 2020-12-09 § 1030 punkt 3, att ge stadsledningskontoret i uppdrag att utreda möjligheten att effektivisera kostnader och öka intäkter i investeringsprojekt i centrala lägen genom att även ha kontor, bostäder och/eller verksamhetslokaler i samma byggnad som skola, förskola eller andra offentliga lokaler. Detta uppdrag har syftat till att på en övergripande nivå beskriva förutsättningar och möjligheter att utreda möjligheten att effektivisera kostnader och öka intäkter i investeringsprojekt i centrala lägen genom att även ha kontor, bostäder och/eller verksamhetslokaler i samma byggnad som skola, förskola eller andra offentliga lokaler.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Samlokalisering genom inhyrning kan skapa en risk då staden inte längre har rådighet över lokaler som kan bedömas vara nödvändiga för försörjningen av kommunal verksamhet. Inhyrning kan bli dyrare på grund av att fastighetsbolagets avkastningskrav är högre än kommunens upplåningsränta. En inhyrning av lokaler genererar inte heller ett fastighetsvärde för staden.

Bedömning ur ekologisk dimension

Samlokalisering kan ge ett mer lokal- och markeffektivt utnyttjande av både befintliga och tillkommande lokaler vilket sannolikt bidrar till en minskad klimatpåverkan genom ett mer cirkulärt användande av befintliga resurser. Men en bättre geografisk placering av kommunala verksamhetslokaler, närmare behoven, skapas också bättre förutsättningar för ett mer hållbart resande exempelvis med kollektivtrafik eller cykel.

Bedömning ur social dimension

Samlokalisering skulle kunna skapa goda förutsättningar för staden att möta medborgarnas behov av tillgång till kommunal service liksom verksamheternas behov av volym, lokalyta och friyta.

Bilaga

Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2020-12-09 §1030

Ärendet

Föreliggande ärende är en återrapportering av kommunstyrelsens uppdrag 2020-12-09 §1030 punkt 3 till stadsledningskontoret gällande möjligheten att effektivisera kostnader och öka intäkter i investeringsprojekt i centrala lägen genom att även ha kontor, bostäder och/eller verksamhetslokaler i samma byggnad som skola, förskola eller andra offentliga lokaler.

Beskrivning av ärendet

Inledning och förutsättningar

Stadsledningskontoret tolkar uppdraget som att beskriva vilka förutsättningar som finns för att samlokalisera olika kommunala verksamhetslokaler med andra former av lokaler exempelvis bostäder. Samlokalisering kan ske mellan flera kommunala verksamheter eller mellan kommunala verksamheter och kommersiella- och bostadsaktörer. Ett önskvärt resultat av samlokalisering är att effektivisera markanvändningen i syfte att minska kostnader och öka intäkter i exploateringsprojekt.

Detta tjänsteutlåtande belyser utmaningar och möjligheter till att effektivisera kostnader och öka intäkter i investeringsprojekt i centrala lägen genom att även ha kontor, bostäder och/eller verksamhetslokaler i samma byggnad som skola, förskola eller andra offentliga lokaler. Då kommunstyrelsen inte angivit något explicit syfte som ska belysas är analysen nedan på en övergripande principiell nivå. Att samlokalisera mellan olika juridiska personer kan vara komplicerat. Om det skulle vara aktuellt att gå vidare i frågan behöver mer djuplodande analys genomföras innan det går att lämna någon rekommendation avseende tillvägagångssätt.

Nulägesbeskrivning

Samlokalisering hos fastighetsägande förvaltningar och bolag inom Göteborgs Stad

Göteborgs Stad har ett stort lokalbestånd som förvaltas av ett antal aktörer. Inom förvaltningssektorn är lokalförvaltningen och fastighetskontoret största aktörer, men även idrotts- och föreningsförvaltningen samt park- och naturförvaltningen förvaltar fastigheter/anläggningar.

Stadens bolag återfinns i en koncernstruktur där Göteborgs Stadshus AB är koncernmoder. I koncernstrukturen finns två kluster där ägande och drift av olika fastigheter utgör kärnverksamhet. Framtidenkoncernen och lokalklustret. Inom Framtidenkoncernen bedrivs genom ett antal rörelsedrivande dotterbolag allmännyttig bostadsverksamhet. Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer. Syftet är att undvika snedvridning av konkurrensen. Därmed görs ett undantag från självkostnadsprincipen och förbudet mot att bedriva företag i vinstsyfte. Som utgångspunkt får ägaren inte ge några särskilda fördelar till bolagen och ska ställa marknadsmässiga avkastningskrav. Lokalklustret består av Higab AB, Älvstranden Utveckling AB och Göteborgs stads parkeringsbolag. Higab AB har såväl en moderbolagsfunktion som ett rörelsedrivande uppdrag.

Vid samlokalisering mellan kommunala aktörer i lokaler som förvaltas av lokalförvaltningen tecknas interna upplåtelseavtal som enligt nuvarande ordning inte är uppsägningsbara gentemot lokalförvaltningen. Exempel på verksamheter där

samlokalisering sker idag är när skola och förskola är lokaliserade i samma byggnad, men i olika lokaler. Andra exempel på samlokalisering är förskola med vård och omsorgsboende och Frölunda kulturhus där flera verksamhetsnämnder är samlokaliserade

Vid samlokalisering av kommunala verksamheter i lokaler som ägs av stadens bolag upprättas regelrätta hyresavtal där lokalförvaltningen är mellanhyresvärd vilket innebär att dessa lokaler också är uppsägningsbara. Inget av stadens bolag eller nämnder har i sitt huvuduppdrag att både bygga lokaler för kommunal service och bostäder för den öppna marknaden. Detta innebär att när det sker en lokalisering av bostäder och kommunal service i samma fastighet är det ett hyresförhållande enligt affärsmässiga principer mellan parterna som behöver att behöver upprättas.

Samlokalisering förekommer i begränsad omfattning när delar av stadens lokalbestånd hyrs ut till externa aktörer. Denna typ av uthyrning är relativt begränsad då staden inte har till uppdrag att producera lokaler för uthyrning utan endast hyr ut byggnader som ska behållas, men som inte bedöms behövas för kommunalt ändamål vid uthyrningstillfället. Denna form av samlokalisering sker bland annat på Guldhedsskolan då ISGR hyr vissa av byggnaderna på skolfastigheten.

I planerade och beslutade byggprojekt avseende idrottshallar för skolverksamhet samverkar grundskolenämnden och idrott-och föreningsnämnden för att nå ett bättre nyttjande av stadens resurser.

Sammanfattningsvis, i centrala stan, så sker samlokalisering i nuläget främst mellan förskolan och grundskolan.

Samlokalisering hos externa fastighetsägare

Samlokalisering hos externa fastighetsägare består huvudsakligen av hyresförhållanden där staden hyr en yta. En vanligt förekommande samlokalisering mellan en extern fastighetsägare och staden, är att förskolor och bostäder med Särskild Service (BmSS) lokaliseras i samma byggnad som annan verksamhet och att staden hyr dessa integrerade ytor för kommunala ändamål under en överenskommen tidsperiod.

I Majorna, vid Fixfabriken, pågår ett byggprojekt med samlokalisering mellan skola och ett vård- och omsorgsboende, här är det en privat aktör som är byggherre och fastighetsägare och staden har tecknat avtal om att hyra verksamhetslokalerna.

I Nya Hovås finns exempel på samlokalisering av parkering-, centrum-och skoländamål. Exploatören har realiserat den möjlighet till samnyttjande som detaljplanen gav möjlighet till. I Nya Hovås är det en fristående skola som tecknat hyresavtal för denna skollokal.

Möjligheter och utmaningar kopplat till utökad samlokalisering

Samlokalisering skapar möjligheter till ett effektivt markutnyttjande och en ger en möjlighet till att skapa en hög exploateringsgrad på en begränsad yta. Medan samlokaliseringens utmaning är att möjliggöra för olika funktioner och verksamheter att samexistera och skapa positiva synergier.

Möjligheter och utmaningar för staden som fastighetsägare och byggherre

Fastighetsnämnden är formell ägare till stadens fasta egendom och ansvarar för kommunens bostadsförsörjning. I nämndens strategiska markägarroll ingår att säkerställa

mark för kommunal service och att anvisa mark till externa exploatörer enligt stadens policy. Upprättandet av en markanvisningspolicy och riktlinjer för bostadsförsörjning är sådant som enligt lag åvilar alla kommuner. Som ett alternativ till att reservera mark för kommunal service som ska byggas av staden, har fastighetsnämnden möjlighet att inkludera krav på kommunal service i markanvisningar riktade till externa exploatörer.

Detaljplanerna är möjliggöraren för att olika verksamheter och ändamål kan placeras inom samma fastighet. De tillåtna ändamålen framgår av plankartans byggrätter, men om dessa inte är specificerade till storlek eller läge är det möjligt välja bort de ändamål som av en aktör inte är önskvärda. Detta möjliggör för en aktör att välja att endast producera de övriga ändamål som planen medger. Exempel på detta är en bottenvåning med ett kombinerat ändamål förskola och centrumverksamhet där den byggande aktören väljer att bygga för den kommersiella verksamheten och inte förskola.

Ingen av stadens byggande bolag eller nämnder har i sitt huvuduppdrag att både bygga lokaler för kommunal service och bostäder för den öppna marknaden. En möjlighet att samlokalisera bostäder och skollokaler som byggs av ett kommunalt bolag är att skollokalerna hyrs och att lokalförvaltningen blir mellanhyresvärd. En konsekvens av inhyrning är att lokaler för kommunal service blir uppsägningsbara oavsett om lokalerna behövs för att bedriva verksamhet eller ej.

En annan möjlighet till samlokalisering med externa fastighetsägare såväl som mellan stadens parter kan ske genom att staden äger en eller flera delar i en tredimensionell fastighetsbildning. Sedan 2004 är det möjligt att bilda tredimensionella fastigheter, omfattningen av denna fastighetsbildning är ännu begränsad då det bland annat behöver lämplighetsprövas varför en traditionell fastighetsbildning inte skulle kunna vara möjlig istället. Tredimensionella fastigheter ska endast bildas då det är klart befogat enligt (FBL 3 kap. 1 §) En tredimensionell fastighetsbildning skulle kunna ge förvaltningsmässiga fördelar då en byggnad kan ägas av skilda juridiska personer med olika intresse för en långsiktighet i ägandet. Även ur ett inhyringsperspektiv kan det ge förvaltningsmässiga fördelar vid en tredimensionell fastighetsbildning. Det kan vara när en fastighets bottenvåning exempelvis ägs av ett fastighetsbolag och resterande del av en bostadsrättsförening. I detta fall kan det finnas fördelar att lokalisera en förskola i fastighetsbolagets lokaler och därmed få ett avtalsförhållande med en kommersiell aktör.

Vid samlokalisering av kommunala verksamheter med externa fastighetsägare behöver avtal för det aktuella behovet säkerställas och dessutom behöver det säkerställas över tid. Delvis är det motstridiga önskemål eftersom hyresavtal inte kan tecknas för längre tid än 25 år, samtidigt som staden hittills har varit ovillig att teckna längre hyresavtal än 10-15 år.

Ur stadens perspektiv finns risken att rådigheten över lokaler förloras vilket kan påverka förmågan att klara lokalförsörjning av lagstadgad verksamhet över tid. Det finns utifrån ett fastighetsägarperspektiv en risk med stora kommunala inhyrningar då lokalerna kan bli uppsagda. Dock finns det historiskt sett en efterfrågan på att bo, leva och verka i centrala områden vilket medför att risken för vakanser minskar. Detta gäller både för bostäder och för lokaler för olika ändamål.

Byggnadsmässiga möjligheter och utmaningar vid samlokalisering

Ur ett tekniskt perspektiv kan kombinationer av olika verksamheter vara olika lämpliga. Tekniskt perspektiv betyder i det fallet både konstruktioner, mediaförsörjning, säkerhet

och rena utformningsfrågor. När kombinationen är tekniskt möjlig kan den ändå medföra kostnader som gör att projektet inte kan realiseras. Exempelvis skiljer byggnadsdjupet och kraven på ljusinsläpp sig åt mellan bostäder och moderna utbildningslokaler. Generellt önskas smalare huskroppar för genomgående bostäder, vilket krockar med att en skolbyggnad gärna får vara ca 18 m djup.

Grundskole-, förskole- och äldre-och vård och omsorgsförvaltningarna har tagit fram egna lokalprogram och ramprogram för att effektivisera det egna lokalutnyttjandet utifrån ändamålsenlighet och verksamhetsspecifika behov. Avsteg från dessa program behöver ibland göras vid en samlokalisering då styrande byggnadskonstruktioner inte stödjer programmen. Kontorsbyggnader är däremot till sin funktion mer flexibla i förhållande till andra lokaler som behövs för kommunala ändamål och är därför möjliga att utforma med olika byggnadsdjup. Större delen av den kontorsvolym som staden behöver för att bedriva sin verksamhet hyrs in från externa fastighetsägare och en mindre del hyrs från stadens fastighetsbolag.

Exempel på olika behov vid exploatering

Bra bostäder och goda boendemiljöer är viktiga kvalitéer för att skapa tillväxt och välfärd. Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska varje kommun planera bostadsförsörjning i syfte att skapa goda förutsättningar. Byggande av bostäder kräver som regel även en utbyggnad av förskolor, skolor och ofta även en utbyggnad av särskilda boenden för att behovet av kommunal service ska kunna upprätthållas. Förskolor och skolor behöver enligt plan och bygglagen (2010:900 8 kap. 9 § andra stycket) tillräckliga och lämpliga friytor som bör ligga i anslutning till byggnaden. Den mark som behöver reserveras för dessa ändamål konkurrerar med byggande av ytterligare bostäder och andra vitala funktioner för att möjliggöra en god miljö. Bostäder genererar dels ett behov av skola och förskola, men de bidrar även till finansieringen av allmänna funktioner som gator, parker, ledningsnät mm.

Potentiella inläsningseffekter

Vid samlokalisering finns risk för att verksamheter kan få svårt för att expandera inom den befintliga fastigheten och att det blir en inläsningseffekt då det kan ske förändringar i volymbehov mellan olika verksamheter över tid. Exempel på detta i nutid är när grundskolan behöver mer yta och ser att möjlighet att expandera in i förskolans lokaler i samma hus. Det behöver finnas tydliga avtal mellan de samlokaliserade parterna för att inte en part ska bli borttvingad. Ur ett stadenövergripande lokalutnyttjande kan det vara positivt att möjliggöra för omflyttning utifrån verksamheternas förändrade behov över tid. En omflyttning kan innebära ökade hyreskonsekvenser för den avflyttande parten vilket behöver omhändertas.

LOU vid inhyrning av kommunala verksamhetslokaler

Inhyrning eller hyresgästanpassning av lokaler med en speciell karaktär, exempelvis förskola eller BmSS, kan i vissa fall omfattas av lagen om offentlig upphandling (LOU). För närvarande finns det få rättsfall vilket innebär en brist på praxis och medför i praktiken fler gråzoner jämfört med upphandling av byggtrepreneurad vid byggnation i egen regi. Nuvarande situation medför att processen för inhyrning tar längre tid och delvis omfattas av större osäkerheter. Sveriges kommuner och regioner har tagit fram en vägledning och i staden pågår ett förvaltningsövergripande arbete i syfte att hitta ett gemensamt arbetssätt.

Ny styrmiljö för lokalförsörjning

Förslaget till ny styrmiljö för stadens lokalförsörjningsprocess bygger dels på genomförande av Göteborgs Stads program för lokalförsörjning (KF 2020-03-19 § 4) dels på översynen av befintlig styrmiljö för stadens lokalförsörjning (KS 2020-12-09 § 1030).

Inom ramen för Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026, vilket antogs av kommunfullmäktige 2020-03-19 § 4 1006/18, pågår arbetet med Göteborgs Stads riktlinje för samnyttjan och samlokalisering för kommunala verksamheter. Under stadsledningskontorets ledning, i samverkan med förvaltningar och bolag i en workshopserie, arbetas det fram ett förslag till riktlinje vilken är planerad som ärende till kommunstyrelsen för beslut om remittering under våren 2022, med möjligt antagande under hösten/vintern 2022–2023. Inom ramen för programarbetet är målsättningen att presentera riktlinjer för gemensamma vägar att bättre nyttja stadens gemensamma resurser och lösa ut geografiska begränsningar.

I arbetet med att ta fram en riktlinje för samnyttjan och samlokalisering kommer en avvägd och överenskommen definition av begreppen samnyttjan och samlokalisering att fastställas. Fram tills dess att riktlinjen är framtagen i ovan nämnda ärende definieras begreppen i detta ärende enligt följande: Samlokalisering är när en eller flera verksamheter placeras i närheten av varandra, horisontellt eller vågrätt och samnyttjan är när flera olika aktiviteter kan ske på samma geografiska plats samtidigt eller vid olika tidpunkter. Samnyttjan sker till exempel då flera verksamheter eller förvaltningar nyttjar samma lokalyta med kontorslokaler. Skolans lokaler är ofta föremål för samnyttjan med både kommunala och externa aktörer efter skoltid.

I Göteborgs Stads program för lokalförsörjning anges att en policy ska tas fram gällande när staden bör äga och när staden bör hyra sina verksamhetslokaler.

Stadsledningskontoret har föreslagit att detta arbete ska inkluderas i översynen av befintlig styrning för lokalförsörjningsområdet och ingå som en del i en ny riktlinje för investering i- och inhyrning av kommunala verksamhetslokaler.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontorets bedömning är att det pågående arbetet med att ta fram en riktlinje för samlokalisering och samnyttjan kommer att leda till bättre förutsättningar för samverkan i att nyttja stadens gemensamma resurser.

Samlokalisering genom inhyrning kommer initialt att ge exploateringsintäkter medan de långsiktiga effekterna kan bli ökade lokalkostnader för verksamhetsnämnderna, samt att staden inte har rådighet över de lokaler som behövs för att klara lagstadgad verksamhet.

Stadsledningskontoret gör bedömningen att inom det kommunala klustret finns möjligheter att i stället för samlokalisering med externa aktörer, samlokalisera olika typer av kommunala lokaler där det föreligger långsiktiga behov.

Stadsledningskontoret ser att det finns tekniska utmaningar att placera vissa typer av verksamheter i samma byggnad men även utifrån de lokalprogram som exempelvis grundskoleförvaltningen, förskoleförvaltningen och äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen arbetat fram för att nå effektivt lokalutnyttjande för deras respektive verksamheter.

Stadsledningskontoret anser att möjligheten att skapa en tredimensionell fastighetsbildning kan behöva studeras vidare, om denna form kan gynna en ökad samlokalisering mellan olika ägarstrukturer men med bibehållen kontroll.

Avslutningsvis gör stadsledningskontoret bedömningen att det inte går att utesluta att samlokalisering kan leda till att ökade intäkter i investeringsprojekt i centrala lägen. Omfattningen är dock svår att närmare bedöma då effektiviseringspotentialen kommer att variera mellan olika projekt beroende på geografisk plats, tekniska samordningsvinster och vilka verksamheter som samlokaliseras.

Jörgen Samuelsson

Eva Hessman

Tf Ekonomidirektör

Stadsdirektör



Göteborgs Stads lokalförsörjningsplan 2021

§ 1030, 0837/20

Beslut

Enligt stadsledningskontorets förslag med tillägg enligt yrkande från S:

1. Göteborgs Stads lokalförsörjningsplan för 2021, i enlighet med bilaga 1 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, antas.
2. Stadsledningskontoret får i uppdrag att komplettera det pågående arbetet med Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026 med en översyn av befintliga styrande dokument kopplat till stadens lokalförsörjning i enlighet med stadsledningskontoret tjänsteutlåtande.
3. Stadsledningskontoret får i uppdrag att utreda möjligheten effektivisera kostnader och öka intäkter i investeringsprojekt i centrala lägen genom att även ha kontor, bostäder och/eller verksamhetslokaler i samma byggnad som skola, förskola eller andra offentliga lokaler.
4. Stadsledningskontoret får i uppdrag att modellera skillnaden i driftkostnad för olika storlekar på skola, förskola, jämfört med markpris/markutnyttjande för den samma i olika lägen i staden och vilka jämvikter som finns.
5. Stadsledningskontoret får i uppdrag att utreda möjligheten att konvertera befintliga lokaler mellan olika funktioner, beroende på hur behoven skiftar över tid.

Kommunstyrelsen tillstyrker stadsledningskontorets förslag och föreslår att kommunfullmäktige beslutar:

1. Fastighetsnämnden, byggnadsnämnden, miljö- och klimatnämnden samt trafiknämnden får i uppdrag att föreslå en revidering av vägledningen för trafikbuller i planeringen så att den också omfattar buller vid förskolor och grundskolor i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
2. Lokalnämnden får i uppdrag att ta fram och redovisa en långsiktig fastighetsplanering i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Tidigare behandling

Bordlagt den 25 november 2020, § 965.

Handlingar

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 13 oktober 2020.

Yrkande från SD den 1 december 2020.

Tilläggsyrkande från S den 25 november 2020.

Yttrande från MP och V den 24 november 2020.



Yrkanden

Jörgen Fogelklou (SD) yrkar bifall till yrkande från SD den 1 december 2020.

Jonas Attenius (S), ordföranden Axel Josefson (M), Karin Pleijel (MP) och Daniel Bernmar (V) yrkar bifall till stadsledningskontorets förslag och tilläggsyrkande från S den 25 november 2020 samt avslag på yrkande från SD den 1 december 2020.

Propositionsordning

Ordföranden ställer propositioner på yrkandena med undantag av tilläggsyrkandet från S och finner att Jonas Attenius m.fl. yrkande bifallits.

Kommunstyrelsen beslutar härafter att bifalla tilläggsyrkandet från S.

Protokollsanteckning

Representanterna från MP och V antecknar som yttrande en skrivelse från den 24 november 2020.

Reservation

Jörgen Fogelklou (SD) reserverar sig mot beslutet till förmån för eget yrkande.

Protokollsutdrag skickas till

Skrivelse nr 304 till kommunfullmäktige
Styrande dokument
Stadsledningskontoret

Dag för justering

2020-12-21

Vid protokollet

Sekreterare

Mathias Sköld

Ordförande

Axel Josefson

Justerande

Daniel Bernmar