

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2021-12-29

Diarienummer 1241/21

Handläggare

Tommy Eliasson

Telefon: 031 365 01 35

E-post: tommy.eliasson@stadshuset.goteborg.se

Redovisning av uppdrag att beakta utredningen gällande överföring av lokaler från förvaltning till bolag i utredningen av en ny organisation för stadsutveckling

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

Kommunfullmäktiges uppdrag 2021-09-16 § 26 till kommunstyrelsen att beakta den tidigare utredningen i arbetet med en ny organisation för stadsutveckling och komplettera utredningen med möjligheter att överföra lokaler till stadens befintliga bolag, antecknas och förklaras fullgjort.

Sammanfattning

Stadsledningskontorets tolkning av uppdraget är att det ska baseras på den tidigare utredningens slutsatser och utifrån dessa utreda eventuella förändringseffekter av en ny organisation för stadsutveckling samt möjligheter att överföra lokaler till något av stadens befintliga rörelsedrivande bolag. Stadsledningskontoret har valt att komplettera utredningen med bedömda effekter av och på en ny styrmiljö för stadens lokalförsörjning.

Den tidigare utredningen hade i uppdrag att belysa möjliga alternativ i bolagsform. Utredningen hade inte i uppdrag att belysa andra alternativ i förvaltningsform eller att belysa överföring till något av stadens befintliga bolag.

En ny organisation för stadsutveckling i kombination med en ny styrmiljö för lokalförsörjningen innebär att det finns förändrade styrningsmässiga och organisatoriska förutsättningar för en ny organisation med ansvar för förvaltning och utveckling av stadens skolfastigheter.

Stadsledningskontoret har i samarbete med Stadshus AB gjort en genomgång av befintliga bolag inom koncernen. Utgångspunkten har varit att titta närmare på det eller de bolag som till uppdrag och organisation bedöms ha förutsättningar att ta emot, förvalta och utveckla stadens skolfastigheter. Det bedöms vara möjligt att överföra stadens skolfastigheter till antingen Higab AB eller Förvaltnings AB Göteborgs lokaler. Av dessa två bedöms Higab AB utifrån nuvarande uppdrag och ansvar vara det lämpligaste alternativet.

Oaktat om skolfastigheterna hanteras i förvaltnings- eller bolagsform kvarstår några betydande utmaningar kopplat till, organisationskultur, ekonomistyrning och fastighetsförvaltning, vilka behöver omhändertas i syfte att skapa förutsättningar att nå en

bättre måloppfyllelse. Stadsledningskontoret avser inte att presentera förslag på hur utmaningarna ska lösas i detalj utan presenterar centrala medskick baserat på kunskaper från den tidigare utredningen. Hur en ny organisation på bästa sätt ska kunna lösa ut identifierade utmaningar behöver sedan hanteras i samband med ett genomförande och uppstart av en verksamhet.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Bolagisering av stadens skolfastigheter skulle få långtgående ekonomiska konsekvenser.

Detta ärende utgår ifrån den tidigare utredningens rekommendation vilken baseras på att ett nytt bolag bildas och att en succesiv förmögenhetsöverföring av fastigheterna sker under ett antal år samt att förvaltningsuppdraget för hela beståndet och all nyproduktion överförs direkt till bolaget. Utifrån dessa premisser bedömde konsultbolaget Ekan i sin rapport inom ramen för den tidigare utredningen att det på sikt fanns en årlig kassaflödespotential motsvarande 250 till 600 mnkr. Cirka 100 till 200 mnkr bedömdes kunna synas i resultaträkningen när transformationen har fått effekt och ytterligare 150 till 400 mnkr över tid genom minskade avskrivningar och kapitalkostnader. Bildandet av ett nytt bolag innebär att den nya organisationen helt kan sättas upp för att möta de utmaningar som Ekan har identifierat. Vid en överföring till något av stadens befintliga bolag behöver en befintlig organisation anpassas för att möta samma utmaningar, vilket kan påverka bolagets nuvarande uppdrag. Det är därför inte givet att samma effekt och potential kan uppnås.

En överföring av fastigheter mellan en av stadens nämnder och ett av stadens bolag är en komplex fråga och ger upphov till transaktionskostnader. Stämpelskatt (4,25% av köpeskillingen) utgör den största enskilda posten och dess storlek baseras vanligtvis på de överförda fastigheternas marknadsvärde. För fastigheter som saknar fastställda taxeringsvärden (som i fallet skolfastigheter) finns en möjlighet att bestämma värdet enligt stämpelskattelagen som ett beräknat taxeringsvärde.

Lokalförvaltningens skolbestånd är omfattande och har ett bokfört värde på över 10 mdkr. Taxeringsvärdet behöver inte överensstämma med det bokförda värdet. Sannolikt är betalningsviljan från privata intressenter högre än det bokförda värdet. Ett bestånd som har ett stort eftersatt underhåll bör dock påverka såväl taxeringsvärde som marknadsvärde. I det fall en överföring skulle ske av byggnad med tomträttsavtal blir beräkningsgrunden för stämpelskatten betydligt lägre än om hela fastigheten överförs, det vill säga byggnad inklusive mark. Erfarenhetsmässigt finns även en möjlighet att minska stämpelskatten med 30–60% genom fastighetsrättsliga åtgärder som till exempel fastighetsregleringar. Risker finns även avseende andra skattemässiga kostnader till exempel moms och påverkan på skattemässiga avdrag för räntekostnader i Stadshus AB.

En av slutsatserna i Ekans rapport i den tidigare utredningen var att vid bildandet av ett nytt bolag finns det en kassaflödespotential som över tid vida överstiger bedömda transaktionskostnader och att dessa kostnader bedöms vara rimliga i förhållande till identifierad effekt och potential. I den tidigare utredningen hade Ekan inte i uppdrag att utreda annan förvaltningsform eller överföring till ett befintlig bolag och därför har Ekan inte uttalat sig kring potential vid dessa alternativ.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret inte har funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Säkerställandet av ändamålsenliga skollokaler till en låg kostnad och hög kvalité är en viktig förutsättning för barn och ungas förutsättningar för att få en bättre arbetsmiljö under sin skoltid. Med ny organisation i förvaltnings- eller bolagsform ges staden möjlighet att effektivisera fastighetsförvaltningen och nyproduktionen och därmed skapas möjligheter att en större del av skolpengen kan användas till undervisning.

Bilagor

Kommunfullmäktiges protokollsutdrag 2021-09-16 § 26

Ärendet

Ärendet avser återrapportering av kommunfullmäktiges uppdrag 2021-09-16 § 26 till kommunstyrelsen att beakta den tidigare utredningen, avseende överföring av stadens skollokaler från förvaltning till bolag, i arbetet med en ny organisation för stadsutveckling och komplettera utredningen med möjligheter att överföra lokaler till stadens befintliga bolag.

Beskrivning av ärendet

Stadsledningskontorets tolkning av uppdraget är att det ska baseras på den tidigare utredningens slutsatser och utifrån dessa utreda eventuell förändringseffekt av en ny organisation för stadsutveckling samt möjligheter att överföra lokaler till något av stadens befintliga rörelsedrivande bolag. Stadsledningskontoret har valt att komplettera utredningen med bedömda effekter av och på en ny styrmiljö för stadens lokalförsörjning.

Ärendet utgår dels ifrån den tidigare utredningen avseende överföring av lokaler från förvaltning till bolag (KF 2021-09-16 § 26) dels utifrån utredningen om en ny organisation för stadsutveckling (KF 2021-11-25 § 13).

Effekter av en ny organisation för stadsutveckling i kombination med en ny styrmiljö för lokalförsörjning

Uppdraget i stadsledningskontorets tidigare utredning var att belysa om en bolagisering av stadens skolfastigheter kunde skapa bättre förutsättningar för en mer affärsmässig styrning, effektivare fastighetsförvaltning, snabbare beslutsvägar samt förstärkt likvärdighet, jämfört med nuvarande organisation genom lokalnämnden och lokalförvaltningen. Utredningen hade inte i uppdrag att belysa andra alternativ i förvaltningsform.

I den tidigare utredningen konstaterade konsultbolaget Ekan i sin rapport att det är möjligt att bolagisera skolfastighetsverksamheten för att erhålla fördelar inom områden som affärsmässig styrning, effektivare förvaltning, snabbare beslutsvägar och förstärkt likvärdighet jämfört med nuvarande organisation genom lokalnämnden och lokalförvaltningen. Ekan pekar också på att det är viktigt att komma ihåg att det inte är bolagisering i sig som löser de strategiska utmaningarna, utan en renodling av verksamheten i kombination med ett gediget arbete hos alla inblandade parter för att lyckas uppnå önskade effekter och potentialer. Samtidigt gör Ekan bedömningen att nuvarande förvaltning inte har förutsättning och förmåga att realisera identifierad potential.

I rapporten konstaterar Ekan vidare att lokalförvaltningen inte givits förutsättningar att bedriva utveckling av fastighetsportföljen genom de begränsningar som en utförande förvaltning har i att inte kunna planera och agera långsiktigt. Stadsledningskontoret och tidigare lokalsekretariatet har haft i uppdrag att planera och prioritera ny-/till- och ombyggnad samt rivning av skolfastigheter samt planera och prioritera större inhyrningar, men inte heller de har haft förutsättningar att axla uppdraget. Det innebär i praktiken att ingen fullt ut ansvarat för att strategisk utveckla fastighetsportföljen och säkra värdetillväxt och utveckling av skolfastigheterna.

I sin rapport lyfter Ekan att samtliga respondenter från verksamhetsförvaltningarna har i intervjuerna i utredningen angett att lokalbehovsplaneringen behöver länkas tydligare till

underhållsplaneringen och bedömningen av fastigheternas status. Ekan lyfter också att i en organisation där en part har ett tydligt ansvar för fastighetsutvecklingsfrågorna så kommer skolförvaltningarna att behöva bygga upp kompetens för att klara av rollen både som hyresgäst och som beställare av lokalbehov både på kort och lång sikt.

Kommunfullmäktiges beslut 2021-11-25 § 13 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att vid årsskiftet 2022/2023 inrätta fyra nya nämnder och en ny organisation för stadsutveckling medför förändrade förutsättningar då lokalnämnden ersätts av en ny nämnd med ansvar för genomförande och förvaltning kopplat till byggnader. I jämförelse med lokalnämnden får den nya nämnden ett förändrat uppdrag och ansvar. Den nya nämnden får ett tydligare ansvar för långsiktig underhållsplanering och fastighetsutveckling i syfte att kunna säkra fastighetsbeståndets värde och funktion. Denna förändring förstärks genom den ansvarsförändring som föreslås genom en ny styrmiljö för stadens lokalförsörjning.

I bilaga B till utredningen om en ny organisation för stadsutveckling (delrapport – ny modell för lokalförsörjning) föreslås också att den nya nämnden får ett utökat ansvar när det gäller hantering av uppdrag från verksamhetsnämnderna. I nuläget agerar kommunstyrelsen beställare gentemot lokalnämnden i alla lokalärenden som förväntas överstiga 20 prisbasbelopp. I den nya styrningen kommer stadsledningskontoret föreslå att det framgent blir den nya nämnden och inte kommunstyrelsen som tar emot uppdrag från verksamhetsnämnderna och säkerställer genomförande. Kommunstyrelsen och kommunfullmäktige föreslås fatta beslut i lokalärenden som bedöms vara av principiell betydelse eller annars större vikt. Förändringen bedöms stärka den nya nämndens möjligheter att axla ansvaret för utvecklingen av skolfastigheterna.

I det fortsatta arbetet med att ta fram en ny styrning för stadens lokalförsörjning så skapas också förutsättningar för att lösa ut det identifierade behovet av att synka underhålls- och behovsplanering. I förslaget till Göteborgs Stads riktlinje för stadens lokalförsörjningsplan och nämnders lokalbehovsplaner föreslås en ny struktur för stadens lokalplanering på både kort och lång sikt. Genom att länka samman verksamhetsnämndernas lokalbehovsplansprocess med den nya nämndens processer för underhållsplanering och statusbedömning av fastigheterna så skapas förutsättningar att göra relevanta lokalbehovsbedömningar.

På ett övergripande plan innebär den nya styrmiljön för stadens lokalförsörjning att delar av det operativa ansvar som tidigare har varit placerat på kommunstyrelsen, stadsledningskontoret och tidigare lokalsekretariatet förskjuts till berörda nämnder. Förändringen innebär exempelvis att verksamhetsnämnderna behöver bygga upp kompetens för att klara av rollen både som hyresgäst och som beställare av lokalbehov både på lång och kort sikt. Detta är något som också Ekan belyser i sin rapport och här pågår en utvecklingsprocess bland nämnderna för att kunna möta den föreslagna förändringen.

Stadsledningskontorets bedömning är att ovan redovisade förändringar löser ut styrningsfrågan avseende beställare och utförare samt färre aktörer och tydligare ansvar. Sammantaget innebär det att en ny nämnd med ansvar för genomförande och förvaltning kopplat till byggnader bedöms få bättre organisatoriska förutsättningar exempelvis genom utökad rådighet gällande utvecklingen av skolfastighetsportföljen. Det är heller inte osannolikt att ny nämnd också får bättre förutsättningar att realisera delar av den ekonomiska potential som Ekan har identifierat.

Möjligheter att överföra lokaler till stadens befintliga bolag

Stadsledningskontoret har i samarbete med Stadshus AB gjort en genomgång av befintliga bolag inom koncernen. Utgångspunkten har varit att titta närmare på det eller de bolag som till uppdrag och organisation bedöms ha förutsättningar att ta emot, förvalta och utveckla stadens skolfastigheter. Stadsledningskontoret har tolkat uppdraget på så sätt att det avser aktiva, befintliga, och rörelsedrivande bolag. Det bedöms vara möjligt att överföra stadens skolfastigheter till antingen Higab AB eller Förvaltnings AB Göteborgs lokaler. Av dessa två bedöms Higab AB utifrån nuvarande uppdrag och ansvar vara det lämpligaste alternativet.

Higab AB:s uppdrag är att aktivt medverka i utvecklingen av Göteborgs Stad genom att vara ett av stadens strategiska verktyg inom fastighetsområdet. I uppdraget ligger att vara lyhörd för stadens behov och att agera proaktivt genom förvärv, nyproduktion, utveckling, förvaltning eller avyttring av fastigheter. Higab ska i huvudsak tillgodose stadens egna behov av specialfastigheter samt strategiska fastigheter av betydelse för stadens utveckling där behovet inte alltid kan tillgodoses på den ordinarie fastighetsmarknaden. Bolaget ska även tillhandahålla lokaler till föreningslivet och kulturverksamheten som också är av stor betydelse för stadens utveckling. Bolaget ska även främja mindre företags behov av lokaler. Bolaget har ett särskilt ansvar att vårda kulturhistoriskt värdefulla byggnader som ägs av Göteborgs Stad via Higab.

Förvaltnings AB Göteborgs lokaler är ett bolag som äger och förvaltar kommersiella lokaler, främst vid de lokala torgen. Bolagets uppdrag är att i första hand utveckla kommersiella lokaler för handel och service, kontor och offentlig verksamhet. Syftet är att åstadkomma lokala och välfungerande handels- och mötesplatser till nytta för de boende, de verksamma och besökare i närområdet. Bolaget ska vara en betydelsefull aktör på fastighetsmarknaden genom att värna och aktivt arbeta för att utveckla kommersiella fastigheter samt tillhandahålla specialistkompetens inom sitt verksamhetsområde.

Fördjupning Higab AB

Då Higab i sitt nuvarande uppdrag både förvaltar och nyproducerar olika typer av byggnader/anläggningar innebär det att bolaget har rutiner, systemstöd och en organisation som besitter nödvändig kompetens för att kunna ta emot stadens skolfastigheter. Stadsledningskontoret har tillsammans med Stadshus AB haft avstämningsmöten med ledningen för Higab kring möjligheter och risker som kan uppkomma om skolfastigheterna överförs till Higab. Det finns samsyn avseende presenterade slutsatser som har bäring på Higab vid en eventuell överföring.

Totalt uppgår Higabs nuvarande fastighetsbestånd till cirka 300 byggnader om drygt 610 000 kvadratmeter. 31 av byggnaderna är byggnadsminnen. Higab har knappt 100 medarbetare och omsätter ca 770 mnkr.

Lokalförvaltningen förvaltar cirka 2,2 miljoner kvadratmeter fördelat på 1 500 anläggningar där de huvudsakliga verksamheterna bedrivs i lokalerna är förskolor, grundskolor, gymnasieskolor och vård-/omsorgsboende. Den totala omsättningen uppgick till cirka 3,3 mdkr (2020). Vid tidpunkten för den tidigare utredningen uppgick den prognostiserade investeringsvolymen för skolfastigheterna till 17,5 mdkr i perioden 2021 till 2025. Stadsledningskontoret har inom ramen för denna utredning fått uppgifter om att

investeringsprognosen är nedjusterad med cirka 25 % i huvudsak på grund av förändrade tidsplaner i planerade projekt.

Higabs nyproduktionstakt är blygsam i jämförelse med Lokalförvaltningens. I Higabs investeringsplan för 2022–2032 uppges att Higab under åren 2023–2027 beräknar att genomföra nyproduktion på i storleksordningen 1,4 mdkr.

Skolbeståndet utgörs av drygt 700 ägda och inhyrda skolor vilket motsvarar 1,2 miljoner kvadratmeter. Lokalförvaltningen är organiserade i en linjeorganisation med cirka 550 medarbetare. Lokalförvaltningen bedömer att verksamheten till 60% utgörs av skollokaler. Det är därför rimligt att anta att vid en verksamhetsövergång kommer ungefär 300–350 medarbetare att få erbjudande om att få Higab som arbetsgivare om skolfastigheterna förs över till Higab.

Konsekvenser vid en överföring till Higab AB

I den tidigare utredningen föreslås att en förmögenhetsöverföring av fastigheterna av skattemässiga och praktiska skäl genomförs successivt under ett antal år medan förvaltningsuppdraget för hela beståndet överförs direkt. Efter att förvaltningsuppdraget överförs sker all nyproduktion i bolagsform. Fram tills dess att hela förmögenheten är överförd måste Higab under övergångsperioden beakta hur större investeringsrelaterade insatser hanteras på specifika fastigheter innan de är överförda till Higab. Att som förvaltningsbolag erbjuda byggtjänster i annans fastighet medför nämligen en risk för oönskade skattemässiga effekter (såsom så kallad ”byggmästarsmitta”) för bolaget i sig och för eventuella dotterbolag till förvaltningsbolaget. Den negativa skatteeffekten kan förflyttas nedåt (”smitta”) i en koncern från moderbolag till dotterbolag. Smittan kan aldrig gå från dotterbolag till moderbolag. Om det under planeringsfasen skulle visa sig att eventuell risk för byggmästarsmitta kan uppstå bör överväganden göras i huruvida skolfastigheterna placeras i ett separat dotterbolag, alternativt så kan förvaltningsuppdraget under övergångsperioden ske genom ett separat dotterbolag.

En överföring till Higab innebär att fastighetsbeståndet blir mer än tre gånger så stort jämfört med idag och personalstyrkan skulle bli fyra gånger så stor. Higabs ledning bedömer det som osäkert om dagens struktur går att skala upp för att kunna hantera den stora volymökningen eller om det skulle krävas ett organisatoriskt och strukturellt omtag. Innan en överföring till Higab kan ske bör en plan för överföring av verksamheten tas fram som beaktar Higabs mottagarkapacitet och belyser de eventuella risker som kan uppkomma för Higabs befintliga verksamhet vid en eventuell överföring.

Utmaningar att hantera avseende organisationskultur, ekonomistyrning och fastighetsförvaltning

Oaktat om skolfastigheterna hanteras i förvaltnings- eller bolagsform kvarstår några betydande utmaningar som behöver hanteras i syfte att undvika en bristande måluppfyllelse likt den med dagens organisation. Dessa återfinns inom tre huvudsakliga områden, organisationskultur, ekonomistyrning och fastighetsförvaltning.

Stadens organisation och styrning av dess lokalförsörjning har kontinuerligt förändrats över tid. Ökad effektivitet inom nyproduktion, fastighetsförvaltning och hantering av eftersatt underhåll har varit bärande syften vid bildandet av såväl lokalförsörjningsnämnden som nämnden för Medichus och lokalnämnden. Konsulterna från Svefa och Ekan har påvisat att tio år efter bildandet av lokalnämnden och

lokalförvaltningen har man inte uppnått de mål som sattes upp vid bildandet. Exempelvis så ligger utgiftsnivån för fastighetsförvaltning, underhåll och delar av nyproduktionen avsevärt över branschsnittet och i Svefas rapport framgår att det eftersatta underhållet för hela lokalförvaltningens bestånd uppgår till 4 miljarder varav 3,5 miljard avser skollokaler.

Stadsledningskontoret avser inte att presentera förslag på hur utmaningarna ska lösas i detalj utan presenterar centrala medskick baserat på kunskaper från den tidigare utredningen. Hur en ny organisation på bästa sätt ska kunna lösa ut identifierade utmaningar behöver sedan hanteras i samband med ett genomförande och uppstart av en verksamhet.

Organisationskultur

Ekan konstaterar i sin rapport att en bolagisering i sig löser inte de strategiska utmaningar som lokalförvaltningen har. En bolagisering kan dock vara ett effektivt sätt att skapa förändring och ses som en möjliggörare för att nå ökad effektivitet. Utan ett tydligt förändringsuppdrag och ett aktivt och målmedvetet förbättringsarbete går det inte att nå den ekonomiska potential som identifierats i den tidigare utredningen. Utifrån lokalförvaltningens och stadens historik kring skolfastigheter, så bedömer Ekan i sin rapport att nuvarande förvaltning inte har förutsättning och förmåga att realisera identifierad potential. Vidare lyfter Ekan att lokalförvaltningen inte har en struktur och arbetssätt kring ekonomisk styrning, planering och uppföljning som är normal i fastighetsbranschen för att säkra de tillgångar som man förvaltar.

Vid sammanslagningen av lokalförsörjningsnämnden och nämnden för Medichus var ett av huvudargumenten att det fanns stora samordningsvinster och synergieffekter. Ekan lyfter i sin rapport att lokalförvaltningen inte har lyckats realisera dessa utan i praktiken resulterade sammanslagningen i stordriftsnackdelar. Att transformera och förändra uppdrag, styrning samt arbetssätt inom en befintlig organisation som har en struktur och kultur likt lokalförvaltningen är komplicerat och tar lång tid. Den är för omfattande, komplex, kulturellt belastad och är i behov av en omstart. I korthet är det Ekans bedömning att det krävs en omfattande omorganisation för att nå önskad förändring.

Kommunfullmäktiges beslut om att ge kommunstyrelsen i uppdrag att inrätta en ny organisation för stadsutveckling innebär att nuvarande organisation kommer att ersättas med en ny nämnd och förvaltning. Den nya nämnden kommer till stor del bestå av lokalförvaltningens bestånd och organisation men i jämförelse med lokalnämnden får den nya nämnden ett utökat uppdrag och förändrat ansvar. Med förändringen skapas förbättrade förutsättningar att komma till rätta med bristerna inom lokalförvaltningen. Men oaktat om en ny organisation bildas i förvaltnings- eller bolagsform så är det stadsledningskontorets bedömning att det kommer krävas ett omfattande, gediget och långsiktigt arbetet för att lyckas komma till rätta med identifierade brister. En ny organisation behöver anlägga ett tydligt strategiskt perspektiv med en tydlig målbild samt få ett tydligt förändrings- och utvecklingsuppdrag.

Ekonomistyrning

Ekan konstaterar i sin rapport att lokalförvaltningen inte har en struktur och ett arbetssätt kring ekonomisk styrning, planering och uppföljning som är standard i fastighetsbranschen. Uppföljning av till exempel effektivitetsmått per yta eller plats görs inte systematiskt idag vilket är normalt i branschen. I förhållande till den stora volym

nyproduktion som planeras bedöms detta vara centralt i syfte att skapa förutsättningar för att hålla nyproduktionskostnaderna nere. Ekan har konstaterat att lokalförvaltningens nomenklatur och definitioner avseende sin fastighetsterminologi avviker från gällande branschstandard som de flesta aktörer följer. Detta är viktigt inte bara avseende uppföljning och benchmarking, utan det kan vara kostnadsdrivande då det riskerar att minska entreprenörers intresse att lägga anbud när entreprenadupphandlingar genomförs.

Utifrån Ekans rapport ser stadsledningskontoret att en ny ansvarig nämnd eller styrelse behöver säkra upp en struktur, incitament och ett arbetssätt kring ekonomistyrning, planering, nomenklatur, definitioner och uppföljning som följer den standard som är praxis i fastighetsbranschen. Exempelvis behöver den nya nämnden säkerställa en uppföljning av relevant information avseende kassaflöden och fastighetsvärden, vilket också bedöms skapa bättre förutsättningar för en god ekonomistyrning.

I den tidigare utredningen förde stadsledningskontoret en diskussion med redovisningscheferna på Förvaltnings AB Framtiden och Higab AB i syfte att bringa klarhet i hur dessa bolag redovisar sitt underhåll/reinvesteringar. Framtiden uppskattar att de aktiverar drygt 50% av sina underhålls-/reinvesteringsarbeten och Higab omkring 65%. Både Framtiden och Higab marknadsvärderar fastigheterna i balansräkningen varje år och om en aktiverad underhållsåtgärd inte har resulterat i ökade intäkter som motiverar värdetförändringen så skrivs den aktiverade underhållsåtgärden ner över resultaträkningen. Det innebär att underhåll kan komma att bokföras i resultaträkningen det året då det utförs på grund av att det inte försvaras av ett ökat marknadsvärde på fastigheten. Utifrån ett ekonomistyrningsperspektiv med den nya hyresmodellen som lokalförvaltningen successivt nu inför med fullt genomslag 2022 så kommer skolförvaltningarna att faktureras de faktiska kostnader som lokalförvaltningen upparbetar. Detta innebär att även eftersatt underhåll som i normalfallet inte är hyresgrundande kan aktiveras på samma sätt som det planerade underhållet. Genom att fortsatt aktivera underhållsåtgärder som på en konkurrensutsatt marknad inte skulle motivera någon form av hyreshöjning så innebär detta i praktiken att resultateffekten för det eftersatta underhållet flyttas framåt i tiden då en oproportionerligt stor balansräkning kommer att tynga resultatet och därmed belasta hyran i årtionden framöver. Det är därför av vikt att den nya nämnden eller styrelsen säkerställer en ekonomistyrning, organisation och genomförandekapacitet för att åtgärda problem med eftersatt underhåll i en takt som verksamheternas ekonomi kan bära.

Kommunfullmäktige beslutade 2021-09-16 § 25 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att i samarbete med lokalnämnden och berörda nämnder, redovisa förslag kopplade till en utvecklad ekonomistyrning. I utredningen kommer stadsledningskontoret närmare att belysa frågan utifrån ett hyresprocessperspektiv. Oaktat om skolfastigheterna förvaltas i förvaltnings- eller bolagsform så kommer en ny organisation behöva beakta de förslag och slutsatser som redovisas. Ärendet är planerat att återrapporteras till kommunstyrelsen under februari månad 2022.

Fastighetsförvaltning

Lokalförvaltningen förvaltar ett av Göteborgs Stad ägt skolbestånd om drygt 1 miljon kvadratmeter som domineras av skolor byggda på 1970- och 1980-talet. Utöver det egenägda beståndet hyrs lokaler om knappt 200 000 kvadratmeter för att täcka skolförvaltningarnas behov av förskolor, grundskolor och gymnasieskolor. Totalt rör det sig om drygt 700 skollokaler som lokalförvaltningen ansvarar för.

Konsultbolaget Svefa har i sin rapport analyserat driftkostnadsnivån för skolbeståndet och konstaterat att driftkostnaderna ligger avsevärt över branschgenomsnitt. Svefa har även, givet beståndets ålder, storlek etc. själva gjort en kvalitativ bedömning och kommit fram till att driftkostnaderna är för höga. Beroende på om lokalförvaltningens driftkostnader jämförs mot Svefas bedömda kostnader eller mot branschnyckeltal så erhåller man en differens för det egenägda beståndet som på årlig basis ligger på 190 respektive 130 mkr.

Motsvarande analys och bedömning har även genomförts avseende underhålls-/reinvesteringsutgifter (kassaflöde). Om lokalförvaltningens långsiktiga underhållsbehov (exklusive eftersatt underhåll) ställs i relation till Svefas bedömning motsvarar den cirka 240 mkr per år. Om i stället branschnyckeltal för planerligt underhåll sätts i relation till lokalförvaltningens långsiktiga underhållsbehov (exkl. eftersatt underhåll) uppgår skillnaden till cirka 210 mkr per år. Sammanfattningsvis så bedömer Svefa att det finns en årlig potential att sänka drifts- och underhållsutgifterna (kassaflöde) med i storleksordningen 340–430 mkr utan att detta negativt påverkar skolornas funktion.

Svefa har analyserat lokalförvaltningens underhållsplaner som tagits fram i närtid och som av Svefa bedöms vara av god kvalitet. I samband med att underhållsplanerna togs fram så har lokalförvaltningen arbetat fram en bedömning avseende eftersatt underhåll, det vill säga underhållsåtgärder som behöver utföras utöver det planerliga underhållet. För skolbeståndet uppskattas det eftersatta underhållet uppgå till cirka 3,5 mkr.

I Ekans rapport framgår att skolförvaltningarna (och de tidigare stadsdelsförvaltningarna) inte är nöjda med lokalförvaltningens leveranser/tjänster, att kostnaden för fastighetsförvaltningen ligger över branschsnittet, att det finns ett stort eftersatt underhåll av fastigheterna och att man som en av Sveriges största fastighetsförvaltare inte lyckats tillvarata de stordriftsfördelar som ett stort fastighetsbestånd och en aktiv förvaltning ger.

En ny ansvarig nämnd eller styrelse behöver utveckla nya rutiner och arbetssätt avseende såväl fastighetsförvaltning som nyproduktion samt säkra upp processer för kontinuerlig benchmark och jämförelse med relevanta branschnyckeltal avseende förvaltning såväl som nyproduktion. Inom ramen för ordinarie uppföljningsprocess behöver en ny organisation kontinuerligt redovisa utfall samt redovisa och förklara eventuella avvikelser jämfört med branschnyckeltal. En ny organisation, oavsett om den drivs i förvaltnings- eller bolagsform, bör kontinuerligt låta externvärdera en del av sitt bestånd för att öka kunskapen och medvetenheten om vilka effekter genomförda förvaltnings- och underhållsåtgärder får på förmögenhetsvärdet. Proceduren är praxis i branschen och genomförs exempelvis årligen hos både Higab och Framtiden.

Påverkan på lokalförsörjningens styrmiljö

Genom en kombination av Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026 (KF 2020-03-19 § 4) och översynen av befintlig styrmiljö för stadens lokalförsörjning (KS 2020-12-09 § 1030) pågår ett arbete med att ta fram en ny styrmiljö för stadens lokalförsörjningsprocess.

Stadsledningskontoret ser att systematiken i den förändrade styrmiljön bättre möter stadens nya organisation. Inte bara utifrån en ny organisation för stadsutveckling men också utifrån stadens nuvarande organisation med centrala facknämnder i stället för stadsdelsnämnder. Om beslut fattas att överföra stadens skolfastigheter till Higab AB så bedöms det inte påverka systematiken i den nya styrmiljön. Däremot kan den nya

styrmiljön behöva kompletteras med ett samverkansavtal likt det som har upprättats mellan kommunstyrelsen i Stockholm Stad och Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB). I avtalet regleras förutsättningarna för samverkan i lokalförsörjningsprocessen och avtalet revideras vid behov. Knuten till samverkansavtalet finns en tolkningsgrupp med uppdrag att tolka ansvarsfördelningen i avtalet om frågor uppkommer. Gruppen består av stadsledningskontoret, SISAB, Stadshus AB samt större hyresgäster. Utbildningsförvaltningen, som är den största hyresgästen har flera representanter. Avtalet tecknas mellan kommunstyrelsen och SISAB vilka är de parter som i slutändan har mandat att fatta beslut om hur avtalet ska tolkas.

För att den nya styrmiljön ska ge avsedd effekt är det viktigt att stadens nämnder och styrelser inleder ett arbete med att se över och säkra upp styrmiljön inom den egna organisationen i linje med kommunfullmäktiges beslut. Förutom det interna arbetet behöver gemensamma processer mellan nämnder och styrelser justeras i enlighet med kommunfullmäktiges beslut.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontorets bedömning är att en ny organisation för stadsutveckling i kombination med en ny styrmiljö för lokalförsörjningen innebär att det finns förändrade styrningsmässiga och organisatoriska förutsättningar vid inrättandet av en ny nämnd med ansvar för förvaltning och utveckling av stadens skolfastigheter. Förändringen bedöms lösa ut styrningsfrågan avseende beställare och utförare samt färre aktörer och tydligare ansvar. En ny nämnd bedöms få bättre organisatoriska förutsättningar exempelvis genom utökad rådighet gällande utvecklingen av skolfastighetsportföljen. Den tidigare utredningen hade inte i uppdrag att utreda och bedöma möjlig ekonomisk potential vid en omorganisation i förvaltningsform. Men det är inte osannolikt att ny nämnd får bättre förutsättningar att realisera delar av den ekonomiska potential som Ekan har identifierat.

Stadsledningskontoret har vid tidigare åiterrapporteringar kopplat till detta ärende, redovisat att fastighetsverksamhet i bolagsform inte skapar givna legala fördelar jämfört med förvaltningsformen. Tvärtom, kan det (givet allt annat lika) finnas legala fördelar att driva verksamheten i förvaltningsform. Ekan betonar i sin rapport att det inte är bolagisering i sig som löser de strategiska utmaningarna i en organisation, utan det krävs ett gediget arbete i bolaget och hos övriga inblandade parter för att lyckas uppnå önskade effekter och potentialer. Att transformera och förändra uppdrag, styrning samt arbetssätt inom en befintlig organisation som har en struktur och kultur likt lokalförvaltningen är komplicerat och tar lång tid.

Den identifierade effektiviseringspotentialen i Ekans rapport baserades på att skolfastigheterna skulle placeras i ett nyuppstartat bolag (vilande eller nybildat). Med bildandet av en helt ny organisation, som utifrån mål, uppdrag och organisation, helt kan sättas upp för att möta de utmaningar som har identifierats, skapas förutsättningar att kunna komma tillrätta med bristerna inom lokalförvaltningen. De identifierade riskerna vid en överföring till Higab pekar på strukturella och kulturella utmaningar med att överföra en så pass stor verksamhet som stadens skolfastigheter in i Higab, som är en avsevärt mindre organisation. Antal förvaltningsobjekt och förvaltningsyta hos Higab idag utgör mindre än hälften jämfört med stadens skolfastigheter och antalet anställda knappt en tredjedel. Planerad nyproduktion avseende skolor är framöver på en betydligt högre nivå än vad Higab historiskt har producerat. Utifrån den tidigare utredningens

slutsatser så är det därför inte givet hur stor andel av den uppskattade potentialen som skulle kunna realiseras om stadens skolfastigheter överförs till Higab.

Stadsledningskontoret vill därför poängtera att det är av stor vikt att en eventuell bolagisering förbereds noga innan den genomförs. Då en bolagiseringsprocess sannolikt kommer att sträcka sig över flera mandatperioder så är det väsentligt att en bolagisering är väl förankrad innan den genomförs. Om det under planeringsfasen skulle visa sig att eventuell risk för byggmästarsmitta kan uppstå bör överväganden göras i huruvida skolfastigheterna kan placeras i ett separat dotterbolag, alternativt så kan förvaltningsuppdraget under övergångsperioden ske genom ett separat dotterbolag.

Efter det att fastigheter har överförts till bolag så blir det kostsamt att vid ett senare tillfälle återföra fastigheterna till förvaltning. Då ett bolag är skattesubjekt så innebär det att reavinstskatt måste erläggas om det framtida marknadsvärdet skulle överstiga skattemässigt restvärde. Om staden vill återföra skolfastigheterna till kommunen igen så resulterar detta i reavinstskatt, för Göteborgs Stad närvarande 20,6%, på mellanskillnaden på skattemässigt restvärde och marknadsvärdet. Dessutom utgår stämpelskatt på 1,5% av överföringsvärdet när en överföring sker från bolag till förvaltning. En överföring från förvaltning till bolag som sker till taxeringsvärde medför att överföringsvärdet sannolikt understiger marknadsvärdet. När väl en överföring är genomförd så måste fastigheterna marknadsvärderas årligen.

Oaktat om skolfastigheterna hanteras i förvaltnings- eller bolagsform kvarstår några betydande utmaningar kopplat till, organisationskultur, ekonomistyrning och fastighetsförvaltning, vilka behöver omhändertas i syfte att skapa förutsättningar att nå en bättre måluppfyllelse.

Stadsledningskontorets bedömning är att de organisatoriska förändringar som sker genom en ny organisation för stadsutveckling i kombination med en ny styrmiljö för lokalförsörjning ger förutsättningar för att omhänderta identifierade utmaningar. En ny ansvarig verksamhet för stadens skolfastigheter behöver påbörja ett målinriktat och långsiktigt utvecklingsarbete.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



Redovisning av uppdrag om att utreda överföring av lokaler från förvaltning till bolag

§ 26, 0336/20

Beslut

Enligt kommunstyrelsens förslag:

1. Kommunstyrelsens uppdrag från kommunfullmäktiges budget för 2020 avseende förutsättningar och möjligheter att överföra lokaler från förvaltningar till bolag, antecknas och förklaras fullgjort.
2. Kommunstyrelsen får i uppdrag att beakta utredningen i arbetet med en ny organisation för stadsutveckling. Utredningen ska kompletteras med möjligheter att överföra lokaler till stadens befintliga bolag.

Handling

2021 nr 146.

Yrkanden

Viktoria Tryggvadottir Rolka (S) och Christer Holmgren (M) yrkar bifall till kommunstyrelsens förslag.

Daniel Bernmar (V), Karin Pleijel (MP), Martin Wannholt (D) och Stina Svensson (FI) yrkar bifall till förslaget från MP, V och D i kommunstyrelsen om att bifalla stadsledningskontorets förslag.

Jörgen Fogelklou (SD) yrkar bifall till förslaget från SD i kommunstyrelsen.

Propositionsordning

Ordföranden ställer propositioner på yrkandena och finner att kommunstyrelsens förslag har bifallits.

Reservation

Ledamöterna från SD reserverar sig mot beslutet till förmån för det egna yrkandet.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen



Dag för justering

2021-09-30

Vid protokollet

Sekreterare

Lina Isaksson

Ordförande

Anneli Rhedin

Justerande

Pär Gustafsson

Justerande

Håkan Eriksson