

Yttrande angående – Redovisning av uppdrag att modellera skillnaden i driftskostnad för olika storlekar på skola och förskola

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.

Yttrande
2021-12-10



Ärende 2.2.3

Yttrande angående – Redovisning av uppdrag att modellera skillnaden i driftskostnad för olika storlekar på skola och förskola

Yttrandet

Det är viktigt att all kommunal verksamhet utförs på ett kostnadseffektivt och ansvarsfullt sätt. Det är därför motiverat att utreda den optimala storleken på skolor ur ett ekonomiskt perspektiv.

Man har noga vägt in alla kostnader: Personalkostnader, kostnad för material, måltider, avfallshantering och liknande har vägts in. Underhåll, reparationer, kostnad för värme, el och vatten samt kostnader för administration har vägts in.

Resultatet är att små avdelningar, samt att skärgårdsskolorna har större kostnader.

Vad har vi då lärt oss av detta? Har man vägt in luftkvalité? Har man vägt in kvalitén på grönområdena? Har man vägt in kompetensen hos lärarna? Har man vägt in tryggheten hos barnen? Har man vägt in kvalitén på klassrummen? Har man vägt in estetiken och arkitekturen på skolbyggnaderna? Svaret på samtliga dessa frågor är: Nej det har man inte.

Undersökningar som denna riskerar att skapa en suboptimerad skola. Barn betraktas som resultatenheter istället för människor med känslor, behov av sammanhang, kärlek, kamrater, trygghet och estetik.

Indikatorerna kommer att visa hur en effektiv och optimerad skola ser ut, men enbart med avseende på ekonomi. Det viktigaste för barnen är något annat, nämligen en trygg skola.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2021-11-22

Diarienummer 1634/20

Handläggare

Annika Rynner

Telefon: 031-367 33 74

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

Redovisning av uppdrag att modellera skillnaden i driftskostnad för olika storlekar på skola och förskola

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Redovisning av kommunstyrelsens uppdrag 2020-12-09 §1030 punkt 4, till stadsledningskontoret om att modellera skillnaden i driftskostnad för olika storlek på skola, förskola, jämfört med markpris och markutnyttjande för densamma i olika lägen i staden och vilka jämvikter som finns, antecknas och förklaras fullgjort.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har i ett tilläggsyrkande till Göteborgs Stads Lokalförsörjningsplan 2020-12-09 § 1030 punkt 4, uppdragit till stadsledningskontoret att modellera skillnaden i driftskostnad för olika storlek på förskola och skola. Enhetsstorleken ska jämföras med markpris och markutnyttjande i olika lägen i staden och vilka jämvikter som finns.

Stadsledningskontoret ser att driftsekonomin är bättre för enheter som är fyra avdelningar eller större. De minsta enheterna behöver erhålla internt tillskjutna medel för att möjliggöra drift utan att skapa underskott. Utifrån material från grundskoleförvaltningen bedöms skolenheter med en volym av 500 till 1000 elever vara bärkraftiga och ger förutsättningar för en pedagogisk och ekonomisk effektivitet. Markutnyttjandet blir effektivare för både skola och förskola vid större enheter, då fasta storheter som exempelvis angöring, ÅV-hus och idrottshall kan fördelas på fler.

Om en skolfastighets friyta minskas till förmån för en byggrätt med möjligheten att bygga bostadshus med upplåtelseformen bostadsrätt finns teoretiskt ett värde på marken som kan inbringa mellan 4 000 till 40 000 kronor per kvadratmeter bruttoarea. Normalpriset per kvadratmeter i centrala lägen ligger mellan 20 000 till 30 000 kronor. Värderingen av mark på en skolfastighet blir teoretisk då den bygger på att det finns friyta som inte behöver nyttjas till skolverksamhet.

Stadsledningskontoret bedömer att utifrån det begränsade underlag som förskolenämnden, grundskolenämnden och lokalnämnden har kunnat ta fram avseende driftskostnader, så är det inte möjligt att göra en jämförelse med markpris eller markutnyttjande, samt att markvärderingen för en skolfastighet är teoretisk då den bygger på ett annat användande av den yta som behöver nyttjas för skolverksamhet.

Bedömning ur ekonomisk, ekologisk och social dimension

Stadsledningskontoret inte har funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån dessa dimensioner.

Bilaga

Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2020-12-09 §1030

Ärendet

Föreliggande ärende är en återrapportering av kommunstyrelsens uppdrag 2020-12-09 §1030 punkt 4 till stadsledningskontoret om att modellera skillnaden i driftskostnad för olika storlek på skola och förskola. Enhetsstorleken ska jämföras med markpris och markutnyttjande i olika lägen i staden och visa vilka jämvikter som finns.

Beskrivning av ärendet

Begreppet driftskostnad tolkar stadsledningskontoret som den samlade kostnaden för att bedriva en viss verksamhet. Den här analysen avser att beskriva skillnad i kostnad för att bedriva verksamhet i olika stora anläggningar och få belyst hur kostnaden varierar med läget i staden.

Kostnaden för en verksamhet kan förenklat delas upp i verksamhetskostnad och lokalkostnad. Verksamhetskostnaderna består till största delen av personalkostnader, men också kostnad för material, måltider, avfallshantering och liknande.

Lokalkostnaden består av driftskostnader och kapitalkostnader och beräknas utifrån en självkostnadsprincip enligt Göteborgs Stads nya modell för hyressättning. Driftskostnader är de kostnader som lokalnämnden har ur ett fastighetsägarperspektiv, det vill säga underhåll, reparationer, kostnad för värme, el och vatten. Administration för att kunna använda anläggningstillgången ingår också i driftskostnaden. Lokalkostnadernas variation beror i högre grad på olika kapitalkostnad än skiftande driftskostnad. Kapitalkostnaden lämnas utanför denna beskrivning eftersom den i huvudsak korrelerar med fastighetens ålder, inte storlek eller läge.

I ärendet beskrivs vilka skillnader i kostnad för att bedriva verksamhet som respektive förvaltning kan utläsa utifrån befintlig dokumentation och utredningar.

Skillnader i kostnader som beror på markutnyttjandet i olika lägen i staden beskrivs översiktligt kopplat till en möjlig alternativ användning av marken.

Stadsledningskontoret har valt att intervjua tjänstepersoner från fastighetskontoret, förskoleförvaltningen och grundskoleförvaltningen för att utröna vilken typ av källmaterial som dessa förvaltningar kan bidra med i utredningen. Den rapport som konsultbolaget Svefa AB tagit fram på uppdrag av fastighetskontoret i samband med utredning i ärende Redovisning av uppdrag om att utreda överföring av lokaler till bolag, se KF 2021-09-16 §16, har använts som källmaterial gällande lokalförvaltningens driftskostnader.

Återrapportering av ärendet

Driftsekonomiska förutsättningar

Nedan görs en ekonomisk, geografisk och storleksmässig beskrivning av grundskole- och förskolenämndens förutsättningar för att bedriva verksamhet i lokaler med skilda förutsättningar ur ett driftsekonomiskt perspektiv.

Förskola

Förskolenämnden bedriver verksamhet på cirka 340 adresser. Dessa är belägna i allt från den täta innerstaden till stadens ytterområden, som södra skärgården. Förskolelokalernas kapacitet varierar från 18 barn upp till cirka 160 barn. I den täta innerstaden är det ofta tillgången på lokalyta och friyta som begränsar kapaciteten på förskolan, medan det i

ytterområden kan vara befolkningsunderlaget i kombination med närhetsprinciper som begränsar förskolans kapacitet. 2020 fanns det i staden ungefär 30 förskolor med en kapacitet om cirka 18–22 barn. Dessa fanns huvudsakligen i den centrala staden samt södra skärgården och benämns här en-avdelningsförskolor.

Utifrån en enhetsutredning som genomfördes i förskoleförvaltningen fanns det juridiska och organisatoriska möjligheter att genomföra en sammanslagning av förskoleenheter för att uppnå positiva effekter för verksamheten. Utredningen påvisade att sammanslagningar av närliggande enheter skulle kunna bidra till positiva effekter såsom personalkontinuitet, ökad möjlighet att efterleva kravet på ramöppettider och större flexibilitet att skapa bättre åldersfördelning i barngrupperna. Ur ett ekonomiskt perspektiv kan förvaltningen bli mer resurseffektiv, vilket i förlängningen gynnar barnen. Under 2020 beslutade förskolenämnden att organisera en del av dessa en-avdelningsförskolor i större enheter för att möjliggöra en effektivare och tryggare skolorganisation. Hösten 2021 fanns det 13 en-avdelningsförskolor.

Driftsekonomi förskola

Förskoleförvaltningen redovisar i dagsläget inte sina driftskostnader per enhet. Det finns kostnader som tas centralt i organisationen, samt att enheternas budget bygger på tilldelning i enlighet med en beslutad resursfördelningsmodell.

Nedan visas en tabell över nettokostnad per barn i olika storlek av förskola. Nettokostnad per barn på en en-avdelningsförskola är enligt förskoleförvaltningen 96 000 kronor. Nettokostnaden för förskolor med två eller fler avdelningar varierar mellan 83 000 till 87 000 kronor. Skillnaden i nettokostnad är minst cirka 9 000 kronor per barn mellan en en-avdelningsförskola och en större enhet. Det är mellan 4 till 7 avdelningar som förskoleförvaltningen visar att nettokostnaden per barn är som lägst. De förskolor som är placerade i Göteborgs skärgård har en avsevärt högre nettokostnad per barn, 155 000 kronor, vilket också får till följd att de har en annan finansiering utifrån ett glesbygdsperspektiv.

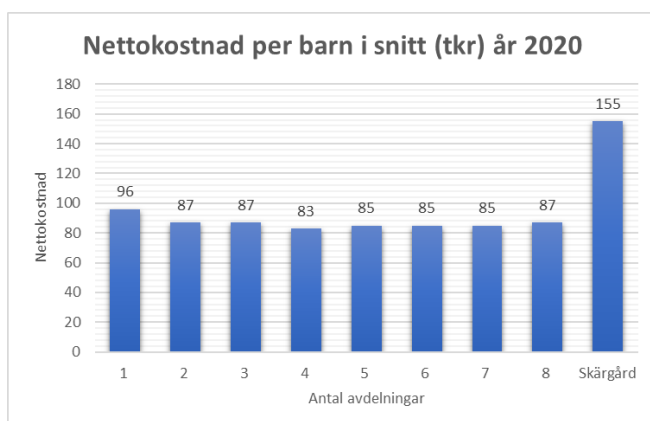


Bild 1. Nettokostnad per barn 2020, underlag från förskoleförvaltningen

En-avdelningsförskolorna har inom ramen för beslutad resursfördelningsmodell bristfälliga förutsättningar att nå budget i balans. För att skapa rätt förutsättningar för en-avdelningsförskolorna har därför förskoleförvaltningen gjort en översyn av den interna ekonomimodellen. En-avdelningsförskolor erhåller ett tilläggsbelopp om 200 tkr per enhet. Den anslagsfinansierade verksamheten samt skärgårdsförskolorna omfattas inte av detta tilläggsbelopp. Tillägget görs genom en ekonomisk omfördelning internt och

omfattar därmed inte lokalkostnadsersättningen till fristående enheter. I dagsläget finns 13 en-avdelningsförskolor som omfattas av tilläggsbestämmelsen, vilket innebär en omfördelning av budget med 2,6 mnkr.

Underlaget ovan visar att år 2020 hade förskolor med fyra avdelningar lägst nettokostnad per barn än övriga. De mest frekventa storleken på förskola är 3 och 4 avdelningar, ungefär 50 procent av det totala förskolebeståndet har denna volym, antalet förskolor med två avdelningar är även stort, cirka 20 procent. Det sammanlagda antalet förskolor med 5 till 8 avdelningar utgör ca 20 procent av den totala volymen förskoleavdelningar. Detta innebär att det i dagsläget finns en osäkerhet om nettokostnaden för dessa enheter skulle kunna förändras om dessa enhetsstorlekar blir mer frekventa.

Förskoleförvaltningen har i sitt ekonomiunderlag även berört verksamhetens fasta investeringskostnader kopplat till lokaler, exempelvis av möbler, datorer, kopiator, säkerhetsskåp, utrymningsplaner, skyltning och viss lekutrustning. Analysen visar att den fasta investeringskostnaden uppgår till 14 000 kronor per barn på en förskola med en avdelning, för att sjunka kraftigt till cirka 3 000 kronor per barn på förskolor med fyra eller fem avdelningar

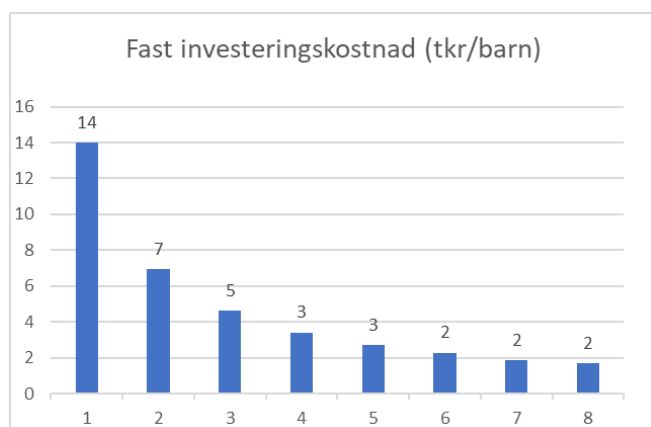


Bild 2. Förskoleförvaltningens analys av fast investeringskostnad per barn i relation till antal avdelningar på förskolan

Måltid förskola

Fram till 1 januari 2021 var de tidigare stadsdelsnämnderna ansvariga för service- och måltidsorganisationen i grundskolor och förskolor. Vid årsskiftet 2020/2021 övertog förskolenämnden delar av denna organisation. Det innebär att verksamheten ännu inte funnits under ett helt budgetår i sin nuvarande form och att det finns begränsad information om hur kostnadsfördelningen ser ut för de olika köken utifrån storlek på förskola. Den begränsade information som stadsledningskontoret erhållit bygger på analys av tillagningskök på 40 förskoleenheter. Bedömningen är att detta underlag är för litet och att de variationer i barnantal som uppstår mellan enskilda år, mellan höst och vår, kan ge alltför stora utslag för att ge en rättvisande bild av kostnadsbilden.

Det finns en äldre utredning från 2017 där dåvarande SDF Lundby gjorde beräkningar på två typer av storkök. Det ena var tillagningskök där alla komponenter tillagas på plats och det andra var mottagningskök där huvudkomponenten levereras från annat storkök och endast tillbehören lagas på plats. I måltidskostnaden för ett mottagningskök är inte kostnaden för den pedagogiska personal som tar hand om maten inräknad, medan kostnaden för det stöd som måltidspersonalen ger avdelningarna är inräknad i kostnaden

för ett tillagningskök. Med en förskolevolym på fyra avdelningar skulle måltidskostnaden vara lika för båda dessa typer av kök, för större enheter är det mer ekonomisk att ha tillagningskök och för mindre enheter råder motsatsen. Det är tveksamt om denna utredning går att extrapolera att gälla för hela staden, då SDF Lundby vid denna tidpunkt hade ett centralkök som lagade mat till alla enheter. Strukturen avseende måltidsproduktion ser olika ut över hela staden, vilket skulle kunna ge ett annat resultat idag, år 2021.

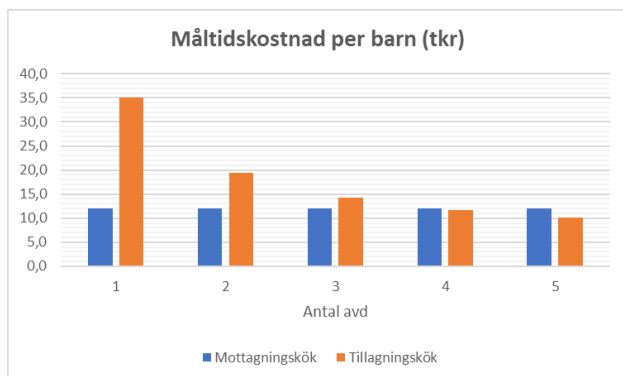


Bild 3. Bilden ovan visar måltidskostnad per barn i SDF Lundby 2017

Lokalkostnad förskola

Fram till 30 juni 2020 tillämpade Göteborgs Stad en hyresmodell som var utformad så att verksamhetsnyttan av lokalen skulle vara vägledande vid hyressättningen. Den så kallade modellhyran var oberoende av lokalens faktiska kostnader. Från och med juli 2020 fortsatte den tidigare hyresmodellen att gälla för merparten av nämndens lokalbestånd med undantag för nybyggda objekt efter 2017 som har en självkostnadshyra. Från januari 2022 kommer en ny princip för hyresberäkning att införas, där hyreskostnaden för varje lokal kommer att baseras på de verkliga, bokförda kostnaderna för varje objekt.

Förskolenämnden har beslutat att lokalkostnader är en central utgiftspost som inte ska påverka den enskilda förskolans driftsekonomi. Utifrån den princip för hyressättning som gällde under 2020 med olika varianter av hyresmodeller så finns det inget underlag att analysera en lokalkostnad som bygger på storlek och geografi.

Grundskola

Grundskolenämnden bedriver idag verksamhet vid cirka 140 skolenheter, lokaliserade i olika miljöer som den täta innerstaden, i skärgårdsmiljö och ytterområden. De är även olika i storlek ungefär från 100 elever till 1 000 elever. Det finns 13 skolor som idag endast har en kapacitet upp till 200 elever.

Det finns även olikheter hur skolenheterna är organiserade. Majoriteten av skolorna är organiserade i enlighet med läroplanens stadiindelning, men det finns undantag i form av stadietrytande enheter främst i stadens centrala delar. Fritidshemmen har egna utpekade lokaler på vissa skolenheter, medan fritidshemsverksamheten i andra fall är integrerad i skolans ordinarie lokaler. Vissa skolenheter samnyttjar lokaler med kulturskolan. Skolans ytbehov och kapacitet påverkas av samtliga dessa ovan nämnda verksamheter.

Utifrån beslut i grundskolenämnden 2020-06-24 §156 fastslogs grundläggande principer för en ny skolenhetsorganisation, skolenhetsutredningens slutrapport, som syftar till att

genom riktlinjer för organisatorisk inriktning och dimensionerande enhetsstorlekar skapa förutsättningar för en högre verksamhetseffektivitet, både pedagogiskt och ekonomiskt. Mycket förenklat handlar det om en organisatorisk inriktning mot F-6 respektive 7–9-skolor och ett generellt önskemål om att enheter har minst 500 elever. I de fall en önskad enhetsstorlek inte går att uppnå, prioriteras i planeringen alltid den organisatoriska uppdelningen i F-6 respektive 7–9. För att uppnå ett målinriktat utvecklingsarbete på skolenhetsnivå bedömer grundskoleförvaltningen att det är prioriterat att skolenheterna når en viss volym av elever. Vidare att årskurserna inom varje skolenhet följer en sammanhållen stadiindelning för att vara organisatoriskt bärkraftiga.

Skolenheter med en volym av 500 till 1000 elever bedöms i utredningen vara bärkraftiga i såväl ett ekonomiskt som i ett pedagogiskt perspektiv. En princip som anger en viss volym av elever kan ha förutsättningar att ha en hållbar och tillräckligt omfattande skolledningsresurs. Denna kan organisera sig med olika stödresurser och ett tillräckligt stort kollegium av lärare. Flera lärare som undervisar i samma ämne i samma årskurs möjliggör ett kollegialt lärande.

Driftsekonomi grundskola

Driftskostnader för skolenheternas lokaler hanteras till stor del centralt i grundskoleförvaltningen detta är för att ge rektorerna likvärdiga förutsättningar att bedriva skolverksamhet och för att skapa kvalitet. Grundskoleförvaltningen redovisar inte de upplupna driftskostnaderna per skolenhet, vilket innebär att dessa inte kan redovisas utifrån tillgängligt material.

Respektive skolas budget bygger på att det inom Göteborgs Stad fördelas medel till skolorna genom en så kallad resursfördelningsmodell. Resursfördelningsmodellen bygger till viss del på elevernas behov och förutsättningar. För varje skola räknas en skolpeng fram utifrån elevernas sammansättning på skolan. Modellen ska ge förutsättning för en likvärdig resursfördelning till kommunala och enskilda huvudmän.

Det är kommunfullmäktiges budget som är utgångspunkten för resursfördelningen. Ur denna görs en övergripande central avsättning som täcker grundskolenämndens kostnader för myndighetsutövning, administration, riskhantering och riktat särskilt stöd. Den budget som återstår fördelas till skolorna via resursfördelningsmodellen. Grundbeloppet per elev består av tre delar vilka är grundersättning, strukturersättning och grundbelopp för nyanlända elever. Det är strukturersättningen som utgår från elevens socioekonomiska bakgrund, ett högt socioekonomiskt index innebär att det är en skolenhet med en högre beräknad andel elever som riskerar att inte klara målen. Utöver detta finns styrprinciper för verksamheter i egen regi, vilka hanterar de lokala avdrag som görs för kommunala skolor i Göteborg. Avdrag görs för lokaler, intern service, ledningsresurs, måltider, elevhälsa med mera. Dessa avdrag är till för att skapa likvärdiga förutsättningar för rektor att skapa skolkvalitet oavsett storlek, hyreskostnad, typ av kök med mera på skolan.

Utifrån att det är en elevpeng som är respektive skolas intäkt, så är det rektorns uppdrag att hålla budget. Systemet bygger på att skolan använder sina tilldelade medel och grundskoleförvaltningen uppger att man ser att det oftast är lättare för större skolenheter att anpassa sig till given budget än de mindre. Vid bokföringsårets slut är det möjligt att överföra ett positivt resultat till eget kapital, som dock inte får användas till löpande drift utan endast till riktade insatser som ingår i en långsiktig planering. Genom att skapa

skolornåden om cirka 1 000 elever med en ansvarig rektor för området så möjliggörs en fördelning av kostnaderna öder hela skolornådet.

Måltidskostnad grundskola

Inom grundskoleförvaltningen finansieras skolmåltiderna centralt. Fram till 1 januari 2021 ansvarade de tidigare stadsdelsnåmnderna för service- och måltidsorganisationen till bland annat grundskolor och förskolor. Delar av denna måltids- och serviceorganisation ööerfördes till grundskolenåmnden vid årsskiftet 2020/2021. För grundskoleförvaltningens del innebär detta att måltidsverksamheten ännu inte verkat i nuvarande form under ett helt budgetår, samt att man ännu inte analyserat hur kostnadsfördelningen ser ut på de olika typerna av kök inte heller utifrån storlek på skola. Grundskoleförvaltningen kan inte heller presentera en redovisning öder hur kostnaderna fördelades inom det tidigare systemet. Inom grundskoleförvaltningen arbetar man för att ställa om från mottagningskök till tillagningskök då man anser att måltiden får bättre kvalitet när maten lagas på plats.

Lokalkostnad grundskola

För grundskoleförvaltningen råder samma principer som för förskoleförvaltningen om att det fram till 30 juni 2020 tillämpades en hyresmodell som var utformad så att verksamhetsnyttan av lokalen skulle vara vägledande vid hyressättningen i en så kallad modellhyra. Denna var i princip var oberoende av de faktiska kostnaderna. Från och med juli 2020 förändrades hyressättningsprinciperna då objekt tillförda efter 2017 kom att få en hyra som fullt ut är kostnadstäckande, men för de äldre fastigheterna i lokalnåmndens bestånd fortsatte den tidigare hyresmodellen att gälla. Från januari 2022 kommer en ny hyresberäkningsmodell att slå igenom då självkostnaden för varje objekt kommer att baseras på de bokföringsmässiga kostnaderna för lokalen, det vill säga en självkostnadshyra.

Grundskolenåmnden har beslutat att lokalkostnaden är en central utgiftspost som inte ska påverka den enskilda skolans driftsekonomi. Utifrån de olika principer för hyressättning som gällt under 2020 så finns det inget relevant marknadsunderlag att studera utifrån en lokalkostnadsaspekt som innefattar storlek och geografi.

Fastighetsågaren och mellanhyresvärden, lokalnåmnden

Upplåtelseavgiften, det vill säga den årliga markhyran som lokalförvaltningen betalar till fastighetskontoret, beräknas på samma sätt oberoende av läge i staden. Kostnaden ingår i lokalförvaltningens beräknade självkostnader som verksamhetsnåmnderna hanterar centralt för hela nåmnden.

Driftskostnad ur ett fastighetsågarperspektiv

Konsultbolaget Svefa AB, har på uppdrag av fastighetskontoret genomfört analys av lokalförvaltningens skolbestånd avseende ekonomi, drift, underhåll, inhyrning och nyproduktion. Alla antaganden och synpunkter och bedömningar nedan är från Svefa AB och bedömningarna bygger på det material som lokalförvaltningen ööerlämnade till Svefa vid tidpunkten för framtagandet av rapporten. Stadsledningskontoret gör bedömningen att denna rapport är aktuell för perioden 2020, men att det under 2021 har skett förändringar avseende hur driftskostnader rapporteras och sammanställs inom lokalförvaltningen, vilket kommer att visa sig i kommande uppföljningar.

Lokalförvaltningens driftskostnader fördelas på följande kostnadsposter:

- Tillsyn och Skötsel (Förebyggande underhåll)
- Reparation (Avhjälpan underhåll)
- Media
- Skador (Avhjälpan underhåll)
- Försäkring
- Förvaltning
- Byggprojekt

Svefa AB har i sin rapport konstaterat att lokalförvaltningens driftskostnader inte avser faktiska kostnader per objekt utan att de är schablonmässigt fördelade per kvadratmeter bruksarea (BRA) utifrån egna beräknade faktiska driftsnyckeltal per lokaltyp. Detta innebär att alla förskolor och skolor utifrån nuvarande schablonmässiga fördelning skulle komma att få samma driftskostnadsnyckeltal i en sammanställning per objektsområde oavsett byggår, skick, läge och storlek.

Ytbehov för skola och förskola

Friyta är den utomhusyta som krävs för att vissa av stadens verksamheter ska få en funktionell och kvalitativ verksamhet, exempelvis förskola och grundskola.

Förskoleenheter med ett större antal barn behöver sammanlagd större friyta än en minde enhet. Friytan är när skoldagen är slut en tillgänglig yta även för dem som inte är inskrivna på skolan eller förskolan. Friytan ska enligt plan- och bygglagen 8 kap §§ 9–11 vara tillräckligt stor och lämplig för lek och utevistelse, den ska även placeras i direkt anslutning till lokalen för skolverksamhet för barn upp till och med årskurs 6, från årskurs 7 bör eleverna självständigt kunna ta sig mellan byggnadsverket och friytan.

I det ramprogram för skola och förskola som används i Göteborgs stad finns nyckeltal angivna vilka har använts i tidiga skeden för markreservations för stadens lokalförsörjningsplanering. Inom ramen för Göteborgs stads program för lokalförsörjning 2020–2026 är ett av uppdragen att ta fram nya riktlinjer för nyckeltal. Kommunstyrelsen beslutade 2021-09-15 §663, dnr 0581/21, om remittering av förslag till Göteborgs Stads riktlinje för nyckeltal för kommunala verksamhetslokaler. Ärendet beräknas redovisas till kommunfullmäktige under våren 2022.

Exempeltabellen nedan bygger på de nyckeltal som används inom Göteborgs Stad idag i tidigt stadsutvecklingskedje för att reservera mark för friyta, byggnader, angöring och parkering för förskola och skola. Ytan nedan är beroende av ett flertal faktorer så som exempelvis byggnadens höjd, byggbarheten och tomtens beskaffenhet. I ytbehovet för skola finns även inkluderat yta för en idrottshall.

Bilden nedan visar att det totala behovet av mark per barn eller elev blir lägre vid större enheter. Detta beror bland annat på möjligheten att bygga högre och effektivare byggnader, parkering och angöring kan nyttjas effektivare. En förskola med två avdelningar ger ett sämre markutnyttjande jämfört med dubbla storleken förskola. Förskola i två eller flera plan accepteras numera vilket medför ett effektivare utnyttjande av tomt. Tabellen visar att även att skillnaden i markbehov per elev sjunker vid större skolenheter.

Verksamhet	Antal barn eller elever	Friyta (kvm)	Ungefärlig tomtstorlek (kvm)	Markbehov per barn eller elev (kvm)
Skola F-6	380	6 700	11 700	31
Skola F-6	570	10 000	16 500	29
Skola 7-9	560	8 400	15 500	28
Skola F-9	740	12 100	18 500	25
Förskola, 2 avd	36	1 300	2 200	61
Förskola, 4 avd	72	2 500	3 600	50
Förskola, 6 avd	108	3 800	5 100	47
Förskola, 8 avd	144	5 000	6 500	45

Bild 4. Ungefärligt tomtbehov vid olika storlekar på skola och förskola

Nyckeltalen ovan bygger på en målsättning i kommande planering, dock är det så att den faktiska friytan varierar från cirka 8 kvadratmeter per barn till cirka 40 kvadratmeter per barn. Det lägre talet återfinns i stadens centrala och nya delar, medan det högre återfinns på äldre gårdar utanför centrum.

Markpris

Fastighetskontoret har tagit fram underlag på hur mark prissätts och utifrån vilka värderingsmodeller detta görs. Ur ett exploateringsekonomiskt perspektiv är det mest fördelaktigt att tillskapa kommunal service på kommunal mark. Staden kan därigenom begränsa riskerna för inlösen av mark för de ändamålen. Ur ett exploateringsekonomiskt perspektiv är det möjligt att uppdra åt externa exploatörer att tillgodose behovet av kommunal service, men ur ett övergripande ekonomiskt perspektiv är det mer fördelaktigt att äga lokaler för verksamheter som behövs på lång sikt.

Ortsprismetoden

Värdebedömningen av fastigheter sker vanligen genom en direkt ortsprismetod där jämförelser görs med kända försäljningar av så långt som möjligt jämförbara objekt. Metoden bygger på tesen om att värdet av en enskild fastighet kan härledas utifrån priser på jämförbara alternativ. I bedömningen tas hänsyn till värderingsobjektets och jämförelsematerialets specifika egenskaper såsom läge, storlek, planförutsättningar, bygghet och andra faktorer som bedöms värdepåverkande. En förutsättning för den direkta ortsprismetoden är att det finns jämförbara överlåtelser och de observerade priserna speglar marknadsvärdet på de sålda fastigheterna.

Ortsprismetoden har begränsad användbarhet för skolor och förskolor eftersom det sällan finns jämförbara objekt.

Byggrättskalkyl

Som komplement används en indirekt ortsprismetod, byggrättskalkyl eller exploateringskalkyl, där slutsatser om objektets värde dras utifrån värdet i färdigställt skick jämfört med beräknade produktionskostnader och en bedömning av en marknadsmässig projektavkastning. Kalkylen är känslig för val av indata men är i branschen frekvent använd. En byggrättskalkyl skall utifrån en bedömning av marknadsmässiga parametrar simulera en marknadssituation och på så sätt skälighetspröva och kontrollera ortspriserna. Normalt görs även en känslighetsanalys av byggrättskalkylen, där kalkylen prövas mot förändrat marknadsvärde efter uppförande, produktionskostnader och likande.

Byggrättskalkyler har på samma grunder som ortsprismetoden bara begränsad användbarhet för att uppskatta markvärdet för en befintlig skola och förskola. Däremot kan ett värde vid alternativ användning för kontor eller bostäder uppskattas.

Slutlig marknadsvärdebedömning

I sammanvägningen av metodernas resultat läggs i normalfallet störst vikt vid ortsprismetoden, då bedömningen med hjälp av en byggrättskalkyl ofta är behäftad med större osäkerheter och i huvudsak får ses som kontrollmetod, särskilt för kommersiella fastigheter. I de fall ett relevant ortsprismaterial saknas eller är bristfälligt väger däremot byggrättskalkyl tyngre i den samlade värdebedömningen. Detta gäller i synnerhet för de fall där prisutvecklingen på den underliggande tillgången har varit stor mellan ortsprismaterialets tillkomst och värderingstillfället.

Fastighetskontoret ser inte att någon av de vanligen använda metoderna indikerar att skolfastigheter har olika värde i olika lägen inom staden. Vid en alternativ användning kan däremot marken åsättas olika värde. Mark för byggande av bostadsrätter är den dyraste marken, men variationen är stor inom staden. Markpriset beror på byggrättens storlek och avser kvadratmeter tillskapad bostadsyta. Försäljningar har skett till priser mellan 4 000 och 40 000 kronor per kvadratmeter beroende på läge i staden och platsens attraktivitet.

Eftersom skolor och förskolor behövs för en fungerande stad, så utgår exemplet nedan från en minskning av ytan för en skoltomt, inte att den helt utgår.

I ett mycket attraktivt läge i staden skulle en minskning av skoltomten med 1 000 kvm teoretiskt kunna användas till att bygga bostadshus med upplåtelseformen bostadsrätt. Om halva ytan, 500 kvm, får bebyggas i 5 våningar skulle marken teoretiskt kunna säljas för 100 miljoner kronor, om byggrätten värderas till 40 000 kronor per kvadratmeter byggd bruttoarea. Där byggrätten värderas till 4 000 kronor per kvadratmeter byggd bruttoarea skulle markförsäljningen inbringa 10 miljoner kronor. Dock bör påpekas att 40 000 kronor per kvadratmeter är inte ett normalt pris ens i de mest centrala delarna av staden. Det normala priset i centrala staden är 20 000 till 30 000 kronor per kvadratmeter bruttoarea, men varierar med objektet.

Sammanfattning

De berörda nämnderna redovisar inte några driftskostnader fördelade på objekt. Lokalförvaltningen använder sig av en egen beräknad schablonmässig fördelning för att beräkna driftskostnaden per kvadratmeter bruksarea (BRA) utifrån lokaltyp. Detta innebär att alla förskolor och skolor kommer inom sin egen objektskategori att få samma driftskostnadsnyckeltal oavsett byggår, skick, läge och storlek.

Förskoleförvaltningen kan redovisa en nettokostnad per barn beroende på storlek av förskola. Detta underlag visar på en avsevärt högre nettokostnad per barn på de minsta enheterna och på de enheter som finns i skärgården. Kostnaden är minst 9 000 kronor högre per barn på en en-avdelningsförskola jämfört med en förskola med fyra eller fler avdelningar. Det är i spannet fyra till sju avdelningar som förskoleförvaltningen visar att nettokostnaden per barn är som lägst. Förskoleförvaltningen kan även visa att de fasta investeringskostnaderna är avsevärt högre för de minsta enheterna i relation till enheter med 4 avdelningar eller fler. Utifrån det underlag avseende måltidskostnad kan stadsledningskontoret inte dra några ekonomiska slutsatser då underlaget både varit geografiskt begränsat samt ett litet underlag, men de investeringsrelaterade kostnaderna

ökar per portion om det blir fler små kök som producerar ett mindre antal portioner. På de minsta enheterna är det den pedagogiska personalen som ansvarar för mathantering, medan på de större enheterna är det måltidspersonal som stödjer verksamheten.

En förskola med två avdelningar ger ett sämre markutnyttjande jämfört med dubbla storleken. Förskola i två eller flera plan accepteras numera vilket medför ett effektivare utnyttjande av tomten. Markutnyttjandet blir generellt effektivare vid större enheter.

De grundläggande principer för skolenhetsorganisation som grundskolenämnden fastslagit syftar till att nå en högre verksamhetseffektivitet både pedagogiskt och ekonomiskt. Skolenheter med en volym av 500 till 1000 elever bedöms i utredningen vara bärkraftiga i såväl ett ekonomiskt som i ett pedagogiskt perspektiv.

Skolenheterna finansierar sin verksamhet med skolpengen och det är rektorns uppdrag att hålla sig inom tilldelad budget. Ett överskott kan tas med till nästa år och då kan det användas till riktade insatser, men ej till löpande drift. Grundskoleförvaltningen har för att möta detta problem organiserat skolorna i större skolområden med cirka 1 000 elever för att skapa en mer jämlik möjlighet för skolorna att följa tilldelad budget.

Kostnader för bland annat lokaler, intern service, ledningsresurser, måltider och elevhälsa är poster som hanteras centralt i förvaltningen och dessa poster finns idag inte bokförda per skolenhet.

Om en skolfastighets friyta minskas till förmån för en byggrätt med möjligheten att bygga bostadshus med upplåtelseformen bostadsrätt, finns teoretiskt ett värde på marken som kan inbringa mellan 4 000 till 40 000 kronor per kvadratmeter bruttoarea. Normalpriset per kvadratmeter i centrala lägen varierar mellan 20 000 till 30 000 kronor.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret bedömer att utifrån det begränsade underlag som förskolenämnden, grundskolenämnden och lokalnämnden har kunnat ta fram avseende driftskostnader, så är det i dagsläget inte möjligt att göra en jämförelse med markpris eller markutnyttjande. Lokalförvaltningen arbetar med att genomlysna redovisningen av driftskostnader så att samtliga kostnader i framtiden kommer att fördelas korrekt på objektsnivå. Stadsledningskontoret bedömer att detta arbete kommer att vara implementerat under 2022, vilket betyder att i samband med framtagande av lokalförsörjningsplan 2023, finns mer relevanta underlag att tillgå.

Stadsledningskontoret ser utifrån det material som förskoleförvaltningen tillhandahållit att driftsekonomi är bättre för enheter som är fyra avdelningar eller större, och att enheter om endast en avdelning inte kan bära sina egna kostnader utan internt tillskott, vilket innebär att övriga större enheter behöver avstå medel för att finansiera de minsta.

Markutnyttjandet blir effektivare för både skola och förskola vid större enheter då byggnation sker i flera våningar och att fasta storheter som exempelvis yta för angöring, ÅV-hus, idrottshall med mera kan fördelas på fler.

Grundskoleförvaltningens material bygger på vid vilken elevvolym verksamheterna skapar bäst förutsättningar för att nå en högre verksamhetseffektivitet, både pedagogiskt och ekonomiskt. Skolenheter med en volym av 500 till 1000 elever bedöms i utredningen vara bärkraftiga. Denna volym bedömer grundskoleförvaltningen ge förutsättningar att

ha en hållbar och tillräckligt omfattande skolläsningsresurs. Denna kan organisera sig med olika stödresurser och ett tillräckligt stort kollegium av lärare. Stadsledningskontoret gör ingen annan bedömning än den som grundskoleförvaltningen redovisat och vilken är beslutad i grundskolenämnden 2020-06-24.

Värderingen av mark på en skolfastighet är teoretisk då den bygger på att det finns friyta som inte behöver nyttjas till skolverksamheten. Stadsledningskontorets bedömning är att det varken finns skolor eller förskolor i centrala lägen som har en friyta som överskrider stadens nuvarande önskvärda målsättning.

Magnus Andersson

Eva Hessman

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