

Handläggare
Niklas Karlsson
08-508 260 86**Till**
Exploateringsnämnden
2019-08-29

Motion om gemensam finansiering av motiverade merkostnader (KS 2019/402) Svar på remiss

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden överlämnar kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Beslutet förklaras omedelbart justerat

Johan Castwall
FörvaltningschefGunnar Jensen
Avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen rotel 1 har till exploateringsnämnden remitterat Motion om gemensam finansiering av motiverade merkostnader av Emilia Bjuggren och Olle Burell (båda S) KS 2019/402.

Motionen berör finansiering av nya skolor på platser som av olika skäl är förknippade med stora kostnader. Det kan vara kulturhistoriskt bevarandevärda byggnader, stora restvärden från tidigare bebyggelse eller höga kostnader av andra skäl.

Motionärerna anför att när staden vill bevara kulturhistoriskt värdefulla byggnader, eller när staden behöver riva ett hus för att bygga nytt på en tomt så bör det finansieras på annat sätt än genom skolpengen. Man föreslår att kommunstyrelsen ska ges i uppdrag att ta fram en finansieringsmodell för hanteringen av stora merkostnader som drabbar stadens bolag och förvaltningar när de tilldelas svåra tomter.

Resursfördelningssystemet för skolor, skolpengen, är avsett att täcka samtliga kostnader för skolverksamheten, även lokalkostnader, och används både för kommunala och enskilt drivna skolor. För de kommunala skolorna i Stockholm hanteras lokalkostnaderna centralt av utbildningsnämnden och en hög hyra belastar inte den enskilda skolans verksamhet.

Kontorets synpunkter är sammanfattningsvis att:

Finansiering av skolans lokaler bör ske inom de resursfördelningssystem som finns för verksamheten.

Kontorets bedömning är att det grundläggande problemet är att det är stor brist på enkelt byggbar mark i staden och vill uppmärksamma att den ekonomiska planeringen för nya verksamhetslokaler behöver ha en realistisk bild av förväntade normala kostnader för att iordningsställa mark för skolor eller andra ändamål i Stockholm.

I prioriteringar av hur stadens mark används måste utgångspunkten vara att de ekonomiska bedömningarna i samband med val av plats för olika verksamheter görs utifrån det samlade ekonomiska utfallet för staden.

Vid planläggning av ny användning av befintliga byggnader för stadens verksamheter är det angeläget att det tidigt i planprocessen görs kostnadskalkyler som grund för gemensamma beslut, i synnerhet avseende kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Remissen

Kommunstyrelsen rotel 1 har till exploateringsnämnden remitterat ” Motion om gemensam finansiering av motiverade merkostnader av Emilia Bjuggren och Olle Burell (båda S) KS 2019/402.

Motionen berör finansiering av nya skolor på platser som av olika skäl är förknippade med stora kostnader. Dels handlar det om exploateringsområden där äldre kulturhistoriskt bevarandevärda byggnader byggs om för ny skolverksamhet, eller när befintliga byggnader med stora restvärden rivs för att bygga en ny skola. Det kan även avse andra tomter som är dyra att anlägga på.

I motionen anförts att det i dessa fall kan bli för dyrt för kommersiella utvecklare att ta sig an dessa byggnader och tomter och att en lösning då kan vara att staden får ta sig an dessa.

Som exempel nämns Bobergsskolan i Norra Djurgårdsstaden där SISAB byggt om en befintlig äldre verkstadsbyggnad med högt bevarandevärde till skola. Motionärerna menar att Bobergsskolan kommer att bli en av landets dyraste men kanske också finaste skolor. Ett annat exempel är kv. Hemsystern i Vantör som är utpekad som en lämplig plats för ny grundskola. På fastigheten har Micasa idag ett vård- och omsorgsboende som inte klarar dagens arbetsmiljökrav. Byggnaden behöver rivas innan en ny skola kan byggas och i motionen sägs att restvärdet för den befintliga byggnaden därför behöver tas av SISAB.

Motionärerna anför att det inte är rimligt att skolpengen ska finansiera exploatering på de tomter som avfärdats av alla andra aktörer. Man anför också att när staden vill bevara kulturhistoriskt värdefulla byggnader, eller när staden behöver riva ett hus för att bygga nytt på en tomt så bör också det finansieras på annat sätt än genom skolpengen.

I motionen föreslås att kommunstyrelsen ska utreda alternativa finansieringsmodeller för situationer där det inte är rimligt att en enskild förvaltning eller ett enskilt bolag drabbas av avsevärt högre kostnader på grund av att de får en tomt som ingen annan vill ha. Utgångspunkten ska vara att staden gemensamt

finansierar dessa merkostnader. I motionen föreslås att kommunstyrelsen får i uppdrag att ta fram en finansieringsmodell för hanteringen av stora merkostnader som drabbar stadens bolag och förvaltningar när de tilldelas svåra tomter.

Motionen i sin helhet finns i bilaga 1.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av Avdelningen för projektutveckling. Remissen ska besvaras senast 2019-09-02, varför kontoret föreslår omedelbar justering.

Bakgrund

För skolverksamheter i Stockholm finns ett prestationsbaserat resursfördelningssystem, skolpengen, som baseras på ett i budget fastställt belopp per elev och skolår. Resursfördelningssystemet hanterar både kommunala och enskilt drivna skolor, bl.a. i syfte att ge likvärdiga villkor.

Skolpengen är avsedd att täcka samtliga kostnader för att bedriva verksamheten; personal, materiel och lokalkostnader. Där finns ingen särskild tilldelning eller andel som avser lokalkostnader. Prioriteringar, mellan t.ex. större lokaler eller mer personal, görs av skolhuvudmannen inom de ramar som skolpengen ger. För de kommunala skolorna i Stockholm innebär det att utbildningsnämnden gör dessa prioriteringar. Lokalkostnaderna kan variera stort mellan olika skolbyggnader, från relativt låga kostnader i äldre byggnader, till väldigt höga i nybyggda skolor, eller skolor som genomgått omfattande ombyggnader. För stadens skolor hanterar och utjämnar utbildningsnämnden lokalkostnaderna centralt så att en hög hyra inte ska gå ut över verksamheten i en enskild skola. De samlade hyreskostnaderna för stadens egna grund- och gymnasieskolor är ca 2,0 miljarder för 2019¹.

Exploateringskontorets synpunkter

Motionen och de exempel som redovisas avser grundskolor och finansiering av dessa via skolpengen. Den utredning som föreslås är dock inte avgränsad till skolverksamheter utan har en öppnare skrivning som kan tänkas beröra alla stadens verksamheter i

behov av mark. Remissvaret utgår i huvudsak från frågeställningar kring att bygga nya skolor.

Skolpengen

Resursfördelningssystemet för pedagogiska verksamheter ligger utanför exploateringsnämndens ansvarsområde och exploateringskontoret har inte någon djupare insikt i tillämpningen av detta. Ändock är, såvitt kontoret förstår det, skolpengen en av de grundläggande förutsättningarna för att skapa lika villkor för kommunala och enskilt drivna verksamheter. Varje förändring i hur medel tilldelas för skolverksamhet, för lokaler eller för andra ändamål, bör då ske inom ramarna för resursfördelningssystemet och då även med hänsyn till hur det påverkar de samlade kostnaderna för staden.

Kontoret överblickar inte konsekvenserna av att tillföra ytterligare medel för särskilda ändamål för vissa skolor, men ser utöver frågan om likabehandling vissa frågetecken med en omfattande hantering och gränsdragningsproblem, men även att det kan skapa tveksamma incitament och svag ekonomistyrning. I grunden är kontoret av uppfattningen att varje verksamhet behöver bära de kostnader verksamheten ger upphov till, och att prioriteringar bör ske så nära verksamhetsansvaret som möjligt. Utjämning av lokalkostnaderna mellan olika skolor inom staden sker idag på nämndnivå, och omfattningen av stadens grundskoleverksamhet bör vara tillräckligt stor för att det ska vara rimligt.

”Tomter som ingen annan vill ha”

Behovet av att bygga nya skolor i takt med det snabbt ökande elevantalet är en stor utmaning för staden i många hänseenden, inte bara ekonomiskt. Det finns också exempel, som nämns i motionen, på höga kostnader i nya skolor. Däremot känner kontoret inte igen beskrivningen av att skolorna får ”tomter som avfärdats av alla andra aktörer”. I båda de anförda exemplen hade det sannolikt varit fullt möjligt att låta andra aktörer ta över fastigheterna på kommersiella villkor.

Grundproblemet är enligt kontorets uppfattning att det ytterst sällan finns lätt och enkelt byggbar mark för nya skolor. Mark i allmänhet, och byggbar mark i synnerhet, är en bristvara i Stockholm.

Motionens exempel från kv. Hemsystem i Vantör är representativt för läget i många stadsdelar som förtätas. Fastigheten är utpekad som möjlig skola av SAMS² inte för att den är ideal, och definitivt inte för att ingen annan vill ha den. Det är istället den enda fastighet i området som staden har rådighet över och som någorlunda uppfyller de krav som verksamheten ställer.

Merkostnader

En princip där ”merkostnader” eller extraordinära kostnader för ett nybygge bärs av någon annan än den som ska nyttja byggnaden ifråga skulle kunna utgå från att det finns en väsentligt lägre ”normal” kostnadsnivå för det stora flertalet projekt, och att den ordinarie finansieringen då endast är avsedd att eller kan bära en sådan lägre kostnadsnivå.

Utbyggnaden av nya bostäder och verksamheter i staden sker till stor del i form av förtätningar i befintliga stadsdelar eller omvandling av tidigare arbets- och industriområden, i linje med nuvarande och tidigare översiktsplaner. Det gör att tillgänglig mark för *alla* typer av ny bebyggelse oftast är förenad med olika utmaningar. Det kan avse dåliga grundläggningsförhållanden, markföreningar, befintliga byggnader som behöver rivas eller bevaras, värdefull natur som måste skyddas, eller risker och störningar från trafik och intilliggande verksamheter.

De vanligaste förhållandena vid planering för nya skolor är att den tillgängliga marken är behäftad med flera av de försvårande egenskaperna ovan. Tillräckligt stora centrala lättbebyggda tomter finns mycket sällan i befintliga stadsdelar. Park- och naturmark är ofta något billigare att bebygga, men inte alltid lämplig av uppenbara skäl. I omvandlingsområden är marken genomgående bebyggd och/eller förorenad. I stort sett samtliga lägen uppstår också målkonflikter kring skolgårdarnas storlek.

Den ekonomiska planeringen för utbyggnad av nya skolor bör därför enligt kontorets mening, oavsett hur fördelningssystemet utformas, utgå från en realistisk bild av möjligheterna att tillgodose önskemål om mark. En tomt för ny bebyggelse i Stockholm är – oavsett ändamål - mycket sällan lätt och billig att bebygga. Resursfördelningssystemet för pedagogiska verksamheter bör vara utformat för att hantera de förutsättningarna.

Ett möjligen ännu svårare, och ökande, problem är att finna plats och finansiering för skolor i de omvandlingsområden där staden inte äger någon mark. Den frågan ligger dock delvis utanför ämnet för detta remissvar, men bör beaktas *om* en utredning genomförs enligt förslaget i motionen.

Prioriteringar vid fördelning av mark

Genom bl.a. arbetet i SAMS finns behovet av nya skolor med tidigt i planeringen för nya exploateringsområden eller förtätningar. De höga målen för bostadsbyggandet förutsätter mycket stora investeringar i gator och parker m.m. som måste finansieras i projekten. I de fall där det ändå finns flera tänkbara lokaliseringar för t.ex. en skola måste därför utgångspunkten vara att de ekonomiska bedömningarna i samband med val av plats görs utifrån det samlade ekonomiska utfallet för hela staden.

Befintliga byggnader

Motionen tar upp några av de frågor som kan uppstå när skolor ska byggas på tidigare bebyggda tomter, en situation som sannolikt kommer att bli vanligare framöver.

När det gäller kulturhistoriskt värdefulla byggnader så görs bedömningen av bevarandevärde och framtida användning i huvudsak inom detaljplanprocessen, där användning och eventuella skyddsbestämmelser fastställs i detaljplan.

När det blir aktuellt att planlägga befintliga byggnader för ny skolverksamhet visar erfarenheten, som i det framförda exemplet, att det är angeläget att den som ska bygga och driva skolan deltar tidigt i planprocessen med kvalificerade kostnadsbedömningar, som underlag för prioriteringar och för att bedöma genomförbarheten ur ett stadsgemensamt perspektiv. Det gäller alla typer av byggnader, men är särskilt viktigt i de fall man överväger kulturhistoriska eller andra skyddsbestämmelser i detaljplan.

Hanteringen av restvärden i de fastigheter som köps och säljs mellan stadens bolag är i huvudsak en fråga för koncernen Stadshus AB. Såvitt kontoret förstår är utgångspunkten att försäljningar mellan bolagen (eller mellan bolag och förvaltning) ska ske till marknadsvärde, bland annat av legala skäl. Om det bokförda värdet överstiger marknadsvärdet kan då i vissa fall uppstå behov av nedskrivningar, att hantera inom koncernen.

Exploateringskontorets förslag

Exploateringskontoret föreslår att exploateringsnämnden överlämnar kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Slut

Bilagor

1. Motion om gemensam finansiering av motiverade merkostnader av Emilia Bjuggren (S) och Olle Burell (S)
KS 2019/402