

Motion om gemensam finansiering av motiverade merkostnader

Motion av Emilia Bjuggren och Olle Burell (båda S)

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.
Motionen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens utlåtande.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Emilia Bjuggren och Olle Burell (båda S) har lämnat en motion till kommunfullmäktige om gemensam finansiering av motiverade merkostnader. I motionen framförs att skolprojekt, där svåra markförhållanden och befintliga byggnader finns, har bidragit till ökade kostnader vid planering och byggande. Omständigheterna tillsammans med kulturhistoriskt värdefulla miljöer har lett till fina men dyra skolbyggnader.

Motionärerna menar att det inte är rimligt att till exempel skolpengen ska finansiera exploatering på de tomter som avfärdats av alla andra aktörer vid byggandet av nya skolor. När staden anser att det finns ett stort värde av att bevara kulturhistoriskt värdefulla byggnader så behöver detta finansieras på ett bättre sätt än genom skolpengen. Om staden behöver riva ett befintligt hus för att bygga något nytt bör detta också finansieras på annat sätt. Motionärerna menar att skolpengen ska gå till lärare och undervisning, inte till att finansiera exempelvis bevarandevärden och restvärden.

Kommunstyrelsen föreslås ges i uppdrag att ta fram en finansieringsmodell för hanteringen av stora merkostnader som drabbar stadens bolag och förvaltningar när de tilldelas svåra tomter att bygga på.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden och Stockholms Stadshus AB.

Stadsledningskontoret konstaterar att en särskild finansieringsmodell för hanteringen av stora merkostnader inte är förenlig med den övergripande målsättningen om kostnadseffektivitet i stadens lokalförsörjning.

Exploateringsnämnden svarar att förslaget kan leda till omfattande hantering och gränsdragningsproblem, men även att det kan skapa tveksamma incitament och svag ekonomistyrning.

Stockholms Stadshus AB anser att gränsdragningen av vad som är normala eller extraordinära kostnader kan vara svår att göra.

Mina synpunkter

Det finns ett omfattande behov av nya skolor när elevantalet ökar i Stockholm. Det är dels en ekonomisk utmaning men också en utmaning att hitta mark att bygga på. I synnerhet är byggbar mark är en bristvara i Stockholm. Enligt den budget 2019 ska nämnder och bolagsstyrelser arbeta i enlighet med stadens investeringsstrategi och fastighets- och lokalpolicy. Inom ramen för SAMS (Samordnad skolplanering i Stockholm) ska arbetet ske i enlighet med gemensam planeringsinriktning för utbyggnaden av skolor i syfte att säkerställa en framsynt och ekonomiskt hållbar utbyggnad av skollokaler, såväl inom grundskola som inom gymnasiet. Förutsättningarna för samordnade och kostnadseffektiva lösningar finns på plats genom bland annat SAMS och konkretiserade uppdrag i kommunfullmäktiges budget. Staden har därutöver en etablerad process för prövning av nya inhyrningar. Jag tackar motionärerna för en motion med intressanta intentioner men som remissinstanserna redogör för i sina svar skulle motionärernas förslag leda till problem med gränsdragningar och kan leda till konflikter med stadens mål om kostnadseffektivitet i lokalförsörjningen. I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Motionen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.
Reservation anfördes av borgarråden Karin Wanngård och Jan Valeskog (båda S) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Att motionen bifalles
2. Att därutöver anföras följande

I staden finns byggnader som har ett stort bevarandevärde och som skulle lämpa sig väl till någon av stadens verksamheter, men som kräver anpassningar som verksamheterna själva inte har möjlighet att finansiera inom sin egen budget. Ett exempel är en av gasklockorna i Norra Djurgårdsstaden som det finns ett stort allmänintresse i att bevara och som kunde passat bra för kulturförvaltningens verksamhet, men som skulle innebära en för stor kostnad för förvaltningen att ensam bära.

Ett annat exempel är Bobergsskolan i Norra Djurgårdsstaden. I området är behovet av skolplatser mycket stort och den tomt som markanvisades till SISAB ligger i en kraftig slänt och har en tidigare verkstadsbyggnad från 1800-talet. Bevarandevärdet är stort och omfattar bland annat befintliga fasader, murverk och ursprungliga snickerier. Detta gör att Bobergsskolan blivit en av landets finaste, men kanske också dyraste, grundskolebyggnader.

Vid undantagsfall såsom dessa, där staden ser ett stort värde vid att kunna utveckla en unik fastighet, bör det finnas möjlighet för att gemensamt kunna finansiera denna motiverade merkostnad. En finansieringsmodell bör därför tas fram för detta ändamål.

Kommunstyrelsen delar borgarrådets uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motionen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens utlåtande.

Stockholm den 2 oktober 2019

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNA KÖNIG JERLMYR

Mats Larsson

Reservation anfördes av Karin Wanngård, Olle Burell och Johan Sjölander (alla S) med hänvisning till Socialdemokraternas reservation i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

I en motion av Emilia Bjuggren och Olle Burell (båda S) till kommunfullmäktige om gemensam finansiering av motiverade merkostnader framförs att skolprojekt, där svåra markförhållanden och befintliga byggnader finns, har bidragit till ökade kostnader vid planering och byggande. Omständigheterna tillsammans med kulturhistoriskt värdefulla miljöer har lett till fina men dyra skolbyggnader.

Motionärerna menar att det inte är rimligt att till exempel skolpengen ska finansiera exploatering på de tomter som avfärdats av alla andra aktörer vid byggandet av nya skolor. När staden anser att det finns ett stort värde av att bevara kulturhistoriskt värdefulla byggnader så behöver detta finansieras på ett bättre sätt än genom skolpengen. Om staden behöver riva ett befintligt hus för att bygga något nytt bör detta också finansieras på annat sätt. Motionärerna menar att skolpengen ska gå till lärare och undervisning, inte till att finansiera exempelvis bevarandevärden och restvärden.

Kommunstyrelsen föreslås ges i uppdrag att ta fram en finansieringsmodell för hanteringen av stora merkostnader som drabbar stadens bolag och förvaltningar när de tilldelas svåra tomter att bygga på.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden och Stockholms Stadshus AB.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 15 augusti 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Enligt kommunfullmäktiges budget för 2019 anges att nämnder och bolagsstyrelser ska arbeta i enlighet med stadens investeringsstrategi och fastighets- och lokalpolicy. Innehavet av fastigheter och lokaler ska utvecklas på ett sätt som bidrar till att planerade investeringar kan genomföras med bibehållen finansiell styrka och med låg

finansiell risk samtidigt som stadens kapacitet och förmåga att tillhandahålla effektiva lokaler utvecklas. Vidare framgår att berörda nämnder och bolagsstyrelser ska säkerställa samhällsservice och integrera behovet av förskolor, skolor, omsorgsbostäder, idrottsplatser med mera i ett tidigt skede i planeringen. Ändamålsenliga lokaliseringar ska erhållas till rimliga kostnader för mottagande nämnd.

Inom ramen för SAMS (Samordnad skolplanering i Stockholm) ska arbetet ske i enlighet med gemensam planeringsinriktning för utbyggnaden av skolor i syfte att säkerställa en framsynt och ekonomiskt hållbar utbyggnad av skollokaler, såväl inom grundskola som inom gymnasiet.

Staden har en investeringsstrategi vars syfte är att med utgångspunkt i stadens långsiktiga planering för samhällsutvecklingen och stadens inriktningsmål, och med hänsyn tagen till de finansiella förutsättningarna, ge vägledning för investeringsprioriteringar. I enlighet med fastighets- och lokalpolicyn i kommunfullmäktiges budget 2019 ska berörda nämnder och bolag erbjuda kostnadseffektiva verksamhetslokaler och underlätta lokaleffektivisering, omstrukturering och avveckling. Vidare åligger det alla verksamheter i staden att ha en hög kostnadsmedvetenhet samt att aktivt söka möjligheter att effektivisera lokalanvändningen och medverka till att beslutade lokaleffektiviseringar genomförs. Syftet med policyn är bland annat att bidra till utveckling, samordning och effektivisering.

Stadsledningskontoret anser att förutsättningarna för samordnade och kostnadseffektiva lösningar finns på plats genom bland annat SAMS och konkretiserade uppdrag i kommunfullmäktiges budget. Staden har därutöver en etablerad process för prövning av nya inhyrningar. Den beställande eller inhyrande nämnden ska vid högre hyresnivåer, långa hyrestider och eller större investeringar förbereda ett inriktningsärende som ska godkännas av kommunstyrelsens ekonomiutskott.

Stadsledningskontoret anser vidare att kostnadsfördelningen som sker mellan olika nämnder och bolagsstyrelser i varje enskilt fall kan vidareutvecklas och förbättras, men att en särskild finansieringsmodell för hanteringen av stora merkostnader inte är förenlig med den övergripande målsättningen om kostnadseffektivitet i stadens lokalförsörjning. Budgetansvaret ska följa projektägarskapet i syfte att få en effektiv styrning.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 29 augusti 2019 enligt följande.

1. Exploateringsnämnden överlämnar kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Exploateringsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Reservation anfördes av Emilia Bjuggren m.fl. (S), *bilaga 1*.

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 19 augusti 2019 har i huvudsak följande lydelse.

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.

Utjämnning 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 rivras 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 förenad. 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 detaljplaneprocessen, 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.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 16 augusti 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Frågan belyser situationen där bevarandevärda byggnader har behov av underhåll och förvaltning men där kommersiella förutsättningar saknas vid genomförande av exploateringsprojekt. Hur sådana projekt ska hanteras är beroende av varje byggnads särskilda förutsättningar såsom ägande, bokförda värden, planförutsättningar osv. Bedömning av lämpliga åtgärder för denna typ av byggnader bör därför ske inom varje exploateringsprojekts planeringsförutsättningar och ekonomiska ramar.

När det gäller anläggningsförutsättningar vid iordningställande av mark kan det konstateras att det i Stockholm idag saknas mark i många områden där anläggningsförhållandena är enkla. Höga anläggningskostnader är därför något som drabbar de flesta bostads- och lokalprojekt. Gränsdragningen av vad som är normala eller extraordinära kostnader kan vara svår att göra.

Som motionärerna påpekar kan det också finnas fall där ett restvärde måste hanteras. I de fall någon av stadens förvaltningar eller bolag behöver förvärva mark/byggnad med ett restvärde får ett sådant alternativ värderas gentemot alternativa lösningar.

Koncernledningen anser att frågan om lösning av ovanstående problem lämpligen får hanteras vid varje enskilt tillfälle utifrån det aktuella projektets särskilda förutsättningar. Finansieringen, som oavsett lösning kommer att påverka kommunkoncernens ekonomi får lösas i samband med budgetbehandling eller motsvarande beslutstillfälle.

Reservationer m.m.

Exploateringsnämnden

Reservation anfördes av Emilia Bjuggren m.fl. (S) enligt följande.

I staden finns byggnader som har ett stort bevarandevärde och som skulle lämpa sig väl till någon av stadens verksamheter, men som kräver anpassningar de inte har möjlighet att finansiera inom sin verksamhetsbudget. Ett exempel är en av gasklockorna i Norra Djurgårdsstaden som det finns ett stort allmänintresse i att bevara och som kanske kunde passat bra för kulturförvaltningens verksamhet, men som skulle innebära en för stor kostnad för förvaltningen att ensam bära. Vid undantagsfall så som detta, där staden ser ett stort värde vid att kunna utveckla en unik fastighet, bör det finnas möjlighet för att gemensamt kunna finansiera denna motiverade merkostnad. En finansieringsmodell bör därför tas fram för detta ändamål.