



Datum  
2021-03-08  
Adress  
Lugna gatan 82  
Diarienummer  
FSKF-2020-18395

## Yttrande

Till  
Kommunfullmäktige

### **Yttrande över Remiss angående motion av John Eklöf (M) och Linda Obiedzinski (M) om Malmö stads lokalkostnader**

Förskolenämnden har beslutat att lämna följande yttrande:

#### **Sammanfattning**

Förskolenämnden vill framhålla att kostnadsutvecklingen för lokaler är bekymmersam. Förskolenämnden har lyft problematiken under flera år och i flera olika sammanhang: tex. i lokalbehovsplaner, budgetskrivelser och årsanalyser. Förskolenämnden delar därmed motionens farhågor.

Förskolenämnden ställer sig positiv till en fördjupad översyn över lokalkostnadsutvecklingen i syfte av att lokalisera hur styrdokument och bestämmelser påverkar kostnaderna. Förskolenämnden anser dock att översynen bör ske som ett internt arbete inom kommunens lokal-försörjningsfunktion och därmed inom ramen för det utvecklingsarbete beträffande lokalkostnader som initierades 2020. Förskolenämnden vill framhålla att arbete med en ny internhyresmodell pågår och förslag till förändringar är framtagna i syfte att internhyran bättre ska spegla de faktiska lokalkostnaderna.

#### **Yttrande**

##### Om kostnadsutvecklingen

Sedan 2013 det startat strax över 60 nya förskolor i staden i kommunal regi, varav ca 45 i permanenta lokaler och ca 15 i tillfälliga lokaler (exempelvis paviljonger), vilket inneburit att ca 5 000 nya platser tillskapats. Huvuddelen av de permanenta lokalerna är kommunalt ägda och förvaltas av stadsfastigheter (ca 30 och resterande 15 är således externt hyrda lokaler).

De nya förskolorna har betydligt högre lokalkostnader jämfört med äldre lokaler. I genomsnitt en lokalhyra om ca 27 700 kr per barn år 2020, för de ca 45 nya permanenta lokaler som tagit i bruk sedan 2013. Detta ska jämföras med den genomsnittliga hyreskostnaden för samtliga lokaler som enligt förskolenämndens lokalbehovsplan (Lokalbehovsplan 2021 - 2035) uppgår till ca 20 000 kr per barn och år för 2020. I lokalbehovsplanen presenteras prognos för kostnadsutvecklingen, som visar att hyreskostnaden per barn och år riskerar att öka till ca 24 300 kr fram till 2030.

Att dessa uppgifter skiljer sig från det som motionen anger som lokalkostnad per barn antas dels bero på att mätvärdena bygger på olika uppgift om antalet barn dels bero på att vissa av lokalernas driftkostnader, som exempelvis städning inte ingår i lokalbehovsplanens värden. Förskolenämnden antar att uppgifterna som motionen hänvisar till bygger på förvaltningens verksamhetsmätt, vilka inte innefattar årsvariationen och därmed de toppbehov som finns i efterfrågan på förskoleplatser under våren. Värdena är istället genomsnitt över året som via stadskontoret förmedlas till SCB. I förvaltningens beräkningar i lokalbehovsplanen ingår däremot värdena för maj och juni månad för att belysa kapacitetsbehovet under respektive vår. Uppgifterna har således olika funktion.

Förskolenämnden vill framhålla att kostnadsutvecklingen för lokaler är bekymmersam. Förskolenämnden har lyft problematiken under flera år och i flera olika sammanhang: tex. i lokalbehovsplaner, budgetskrivelser och årsanalyser. Förskolenämnden delar därmed motionens farhågor.

Förskolenämndens oro gäller framförallt de kommande eller framtida lokalkostnaderna, eftersom flera enskilda projekt under genomförande eller planering visat på allt högre investeringskostnader. Bedömningen är att förvaltningen hittills trots allt lyckats förhållandevis väl i att begränsa kostnadsutvecklingen för verksamheten totalt sett och då särskilt mot bakgrund av den omfattande utbyggnaden om ca 5 000 platser. Inför 2021 har för första gången under perioden sedan 2013 skett en minskning av de totala lokalkostnaderna, en minskning med ca 12 mkr. Det ska framhållas att under perioden från 2013 har också ett stort antal lokaler med brister och lokaler med tillfälliga bygglov avvecklats. Vidare har ett stort antal lokaler med ofta lägre hyra lämnats till grundskolan.

Enligt nämndens verksamhetsmätt har de totala lokalkostnaderna ökat med ca 30 procent mellan åren 2013 och 2020. Under samma period har antalet barn i förskoleålder i Malmö ökat från ca 22 000 i december 2013 till 22 800 i december 2020, en ökning med 800 barn eller ca 3,5 procent. Det genomsnittliga antalet barn i kommunal verksamhet per år har enligt verksamhetsmåtten ökat med 8 procent från ca 15 300 barn till ca 16 500. Det bör också nämnas att antalet barn i kommunal verksamhet under perioden var som högst under 2017, ett genomsnitt om ca 17 100 barn och att det därefter succesivt har minskat. Prognoserna tyder på att barnantalet åter kommer att öka från år 2023.

Bedömningen är att även om mycket arbete lagts på frågan om att begränsa kostnadsutvecklingen så saknas det fortfarande en samlad, tydlig bild inom kommunen och kanske framförallt samsyn rörande lokalkostnadsutvecklingen och de olika faktorer som påverkar, samt vilken ekonomisk effekt de har.

Förskolenämnden vill särskilt påtala att räntenivån är av central betydelse i analysen för att förstå nivån på lokalhyror för de kommunala lokalerna inom staden. Det är därför positivt att räntan nyligen justerats till att vara mer marknadsanpassad för de nya förskolor som tas i bruk från 2021, dock kvarstår frågan rörande befintliga hyresavtal.

### Allmänt om faktorer som påverkar kostnaderna i ett projekt

Det finns orsaker av fysisk art när det gäller tex. krav på material, utformning och tekniska lösningar som dels kan botten i frågor om krav på kvalitet på byggnader eller verksamhetsbehov, dels kan grunda sig på olika myndigheters krav eller interna styrdokument, exempelvis Miljöprogram Syd. Det finns frågor som rör principer för ekonomisk redovisning och innehållet i hyresavtal, såsom intern räntenivå och avskrivningstider för investeringar. Andra frågor sammanhänger med principer och strävanden inom stadsbyggnadsområdet och hur utvecklingen är tänkt i olika områden när det gäller tex. parkeringslösningar, lokalisering av samhällsservice och bebyggelsens täthet. Sammantaget är frågorna många, komplexa och i stora delar svåra att överblicka. Mot bakgrund av stadens förvaltningars olika roller och uppdrag är det inte konstigt att det finns olika uppfattningar om orsakerna till kostnadsutvecklingen.

Till skillnad från grundskoleförvaltningen hyr förskoleförvaltningen ett stort antal lokaler på den privata marknaden. Förskoleförvaltningens analys visar på mindre skillnader i kostnaden per plats mellan de kommunala lokalerna och de som hyrs externt. Samtidigt måste framhållas att kostnaderna inte är helt jämförbara.

En central orsak till varierande kostnader mellan enskilda nybyggnationer är naturligtvis att projekt kan ha väldigt olika förutsättningar.

Marknadens påverkan på kostnaderna i nybyggnadsprojekten får inte underskattas. Det har förekommit att inga anbud inkommit vid upphandlingen av en byggtreprenad, vilket bör spegla att det anbud som slutligen antagits i en förnyad upphandling hade kunnat vara lägre om konkurrensen eller intresset för marknaden varit större. Samtidigt finns det andra projekt där antalet anbud varit flera.

Bedömningen är att fullständig transparens över vad som ingår i kostnadsbedömningarna behöver råda i samarbetet mellan förvaltningarna. Detta för att erhålla en mer precis prognostisering över kostnadsutvecklingen och för att kunna göra jämförelser mellan olika projekt, både inom kommunen och i förhållande till externa förhyrningar.

### Besluts- och arbetsprocesser

Bedömningen är att det idag finns brister i förutsättningarna för kvalitativa beslutssituationer i de olika processer som är kopplade till kostnaderna i ett nybyggnadsprojekt. Detta för att kunna göra välövägda val mellan exempelvis olika lösningar eller kvalitetsnivåer, som även innefattar kostnadsbedömningar i relation till ekonomiska ramar och att så sker vid rätt tidpunkt

Det pågår ett arbete inom stadskontoret för att presentera en ny arbetsordning rörande dessa frågor och för att koppla investeringsstyrningen tätare till nybyggnadsprojektens processer. Förskolenämnden vill i detta sammanhang särskilt framhålla vikten av samsyn när det gäller olika processer och beslutskedjor.

Mot bakgrund av detta ställer sig förskolenämnden sig positiv till insatser som ger staden och de berörda nämnderna mer kunskap och en samlad bild över varför kostnaderna utvecklats på ett visst sätt och vilka faktorer som påverkar utvecklingen.

### Pågående utvecklingsarbete

Förskolenämnden anser det därför som rimligt att staden inom ramarna för det utvecklingsarbete som är pågående inom den nya lokalförsörjningsfunktionen, eftersöker en enhetlig bild över de ökade lokalkostnaderna och dess påverkan på de samlade investeringskostnaderna. Inom detta utvecklingsarbete sker idag arbeten inom flera olika områden, bland annat rörande den interna hyresmodellen.

Det finns många olika begrepp och metoder att presentera projektkostnader på och det är således angeläget att någon form av benchmarking sker mellan kommuner inom respektive sektor, exempelvis för förskole- och skolutbyggnader.

Förskoleförvaltningen har ett nära pågående samarbete med serviceförvaltningen och stadsfastigheter när det gäller åtgärder mot kostnadsutvecklingen. Arbetet är begränsat till de frågor som förvaltningarna har rådighet över. En ny projektorganisation för detta arbete kommer att ta form under våren 2021. I nuläget finns särskilt fokus på att jämföra SKR:s nya modellförskolor med de nya förskolor som stadsfastigheter hittills producerat.

Förskolenämnden vill även påtala att arbeten skett med anledning av uppdrag som KF beslutade om i samband med budget 2020 rörande lokalkostnadsutvecklingen.

### Kraven på friyta och dess påverkan på kostnadsutvecklingen

Förskolenämnden bedömer att krav om tillräcklig friyta är i linje med ambitionen att värna om barnens bästa och en förutsättning för pedagogiskt utmanande och varierande utemiljöer. Goda miljöer generellt sett ska också ses i relation till det *barnkonventionen* anger om barns uppväxtvillkor. Förskolenämnden vill framhålla att företrädare för förskoleförvaltningen har varit delaktiga i de utredningsskeden som bland annat resulterat i dokumentet friytor vid förskolor och skolor, antagna av stadsbyggnadsnämnden den 2016-08-26.

Om friytekraven är bidragande till kostnadsutvecklingen, i högre eller lägre grad än andra myndighetskrav är i nuläget oklart. Förskolenämnden är därför positiv till en översyn som tydliggör kravens påverkan i förhållande till andra kravs effekter på kostnadsutvecklingen, tex. markförening och buller. Andra miljöåtgärder borde också kunna innefattas, tex Miljöprogram Syd. Även om kraven är viktiga är det centralt att ha kunskap om dess effekter på kostnadsutvecklingen.

Det bör framhållas att en stor tomt i vissa lägen bedöms bidra till lägre investeringskostnader, genom att det skapar en större flexibilitet i projekteringen och uppförandet av själva byggnaden. Samtidigt innebär inköp av en större tomt en högre kostnad i sig. Sammantaget är frågan om stora ytor eller friytor komplex ur ett kostnadsperspektiv.

Mot bakgrund av detta menar förskolenämnden att riktlinjerna om friytorna inte bör revideras primärt med anledning av kostnadsutvecklingen, först borde en översyn göras som visar på varför kostnaderna ökar innan man tillsätter ett tids- och resurskrävande uppdrag om revidering av friytorna. Det är således angeläget att först utreda huruvida kraven på viss specifik friyta i sig är kostnadsdrivande.

### Tillämpningen av de interna reglerna rörande friyta m.m.

För friytorna krävs en diskussion om hur de interna reglerna ska tillämpas i de olika plan-skedena och inte minst i bygglovsskedet. Vidare behövs en diskussion om hur likvärdighet inom den samlade förskoleverksamheten ska säkerställs och hur kraven ska anpassas till respektive specifik förskoleverksamhet som ska bedrivas. I grunden är förskolenämnden överens med stadsbyggnadskontoret och andra berörda parter om att friyta är till gagn för barnens möjlighet till rörelse, välbefinnande och utveckling.

Förskolenämnden menar att i tillämpningen av kraven på friyta bör läggas större vikt på lekvärdesfaktorn i sin helhet och att den pedagogiska professionens synpunkter får ett tydligare genomslag. Förskolenämnden förstår att detta är en delikat balans då kvantitet (dvs storlek på gården) har inverkan på kvalitet (variation, utmaningar, drift och slitage).

Vidare bör det i tillämpningen av kraven, exempelvis vara möjligt att ta hänsyn till att samtliga barn inte är ute samtidigt och att äldre barn kan nyttja andra intilliggande ytor mer än de yngsta barnen, till exempel parker. Förhållandet om närhet till park innefattas i nuvarande riktlinjer för friyta och detta skulle kunna utvecklas med en tydligare inriktning om samnyttjande. Detta innefattas i uppdrag som KF nyligen tog beslut om.

Var i staden en förskola ligger behöver troligen vägas in och ges betydelse. Storleken i antal platser på en förskola bör också kunna vägas in i bedömningarna, så att ett specifikt friytekrav om 30 kvm per barn vägs mer flexibelt, och inte som idag ytterst strikt eller statiskt i förhållanden till andra faktorer rörande utemiljöns utformning. Nuvarande otydlighet i tillämpningen medför inte sällan onödigt långdragna planeringsprocesser, långa processer kan i sig innebära ökade kostnader. Motsvarande problematik gäller även miljöförvaltningens bullerkrav där det idag många gånger ses som oförutsägbart hur reglerna kommer att tillämpas inför en eventuell nybyggnation.

Förskolenämnden vill särskilt lyfta oron över att tillämpningen av kraven blir allt för begränsande för var i staden som nya förskolor kan etableras, vilket har påverkan på barnens avstånd till sin förskola och därmed *barnens bästa*.

### Förslag till ställningstagande till de av motionärerna föreslagna besluten:

*Att kommunstyrelsen ges i uppdrag att tillsammans med berörda nämnder genomföra en extern granskning av kommunens lokalkostnadsutveckling i syfte att lokalisera hur kommunens styrdokument, bestämmelser och krav påverkar och bidrar till stadens höga och konstant stigande lokalkostnader*

Förskolenämnden ställer sig positiv till en fördjupad översyn över lokalkostnadsutvecklingen i syfte av att lokalisera hur styrdokument och bestämmelser påverkar kostnaderna. Förskolenämnden anser dock att översynen bör ske som ett internt arbete inom kommunens lokalförsörjningsfunktion och därmed inom ramen för det utvecklingsarbete beträffande lokalkostnader som initierades 2020.

Hur tillämpningen av de kommunala styrdokument, som tex. friytor vid förskolor och skolor och parkeringspolicyn, bör hanteras i förhållande till lagstiftning som tex. PBL och

Miljöbalken behöver innefattas i detta arbete. Dessa frågor är viktiga för att öka förutsägbarheten vid framdrift av nya lokalprojekt.

Vidare hur faktorerna eller styrdokumenterna påverkar varandra och därmed i slutändan faktiskt har inverkan på respektive projekts samlade kostnader även efter att lokalen tagits i bruk.

*Att kommunstyrelsen ges i uppdrag att tillsammans med berörda förvaltningar att arbeta fram nya riktlinjer för interndebitering vid nybyggnation av nya samhällsfastigheter, med principen att internhyra för stadens verksamheter aldrig får överstiga aktuell marknadshyra i samma område i enlighet gällande branschstatistik*

Förskolenämnden vill framhålla att arbete med en ny internhyresmodell pågår och förslag till förändringar är framtagna i syfte att internhyran bättre ska spegla de faktiska lokalkostnaderna.

Förskolenämnden vill poängtera svårigheten att jämföra interna hyror med de hyror som finns på marknaden. För att hantera svårigheten krävs särskilt analysarbete för att jämförelser inte ska bli missvisande. Förskolenämnden menar att detta arbete ingår i det samlade utvecklingsarbete som pågår inom kommunens lokalförsörjningsfunktion. I denna fråga är transparens i arbetsprocesserna och tillgång till alla uppgifter inom exempelvis ett nybyggnadsprojekt av central betydelse.

*Att stadsbyggnadsnämnden ges i uppdrag att tillsammans med förskolenämnden och grundskolenämnden att revidera riktlinjerna avseende friyta per barn i syfte att nå ökad flexibilitet och minskade lokalkostnader för stadens beställande förvaltningar*

Förskolenämnden ställer sig positiv till en översyn av tillämpningen av friytekraften, men en revidering av kraven bör inte ske förrän en mer djupgående utredning av vilka styrdokument och hur de påverkar kostnaderna har skett. Detta i enlighet med motionärernas föreslagna beslut om granskning av kommunens lokalkostnadsutveckling.

*Att kommunstyrelsen ges i uppdrag att tillsammans med miljönämnden presentera förslag för hur marksaneringen kan genomföras mer kostnadseffektivt*

Förskolenämnden anser det vara angeläget att kontinuerligt söka efter kostnadseffektiva metoder beträffande all samhällsplanering, inklusive skedet med marksanering.

Förskolenämnden vill påminna om att staden bedrev ett utredningsarbete i samband med framtagande av *Policy för hantering av förorenade områden inom Malmö stad*. I detta arbete lyftes flera förslag för att göra marksanering mer kostnadseffektivt. Förskolenämnden anser att marksaneringskostnader inte ska ingå i hyran, varken på befintliga fastigheter eller i exploateringsprojekt. Förskolenämnden menar att problematiken med kostnader och kostnadsfördelning vid marksanering kvarstår när det gäller utvecklingen av befintliga förskolor, exempelvis när en äldre förskola ska rivras för att ge plats till en ny modern förskola.

Ordförande

Rose-Marie Carlsson (S)

Nämndsekreterare

Louise Säfström

Surra Al Sakban (MP) reserverade sig skriftligt mot beslutet i den del hennes tilläggsyrkande inte bifölls.

Linda Obiedzinski (M), Pernilla Røjner (M) Julija Radeson Lindeberg (M) och Elin Asker (C) reserverar sig skriftligt i ärendet.

Nichlas Holmgren Gellersten (SD) och Christer Bengtsson (SD) reserverade sig muntligen mot beslutet.

Nina Jakku (V) reserverade sig skriftligt mot beslutet i den del Surra Al Sakbans (MP) tilläggsyrkande inte bifölls.