

Fastighetsstrategi för Gävle växer – remisshandling (Dnr 19KS374)

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade 2006-11-27 § 190, med utredningen "Fastighetsstrategi för tillväxt" (05KS430-7) som underlag, om en förändrad struktur och organisation för ägande och förvaltning av kommunens samlade bestånd av verksamhetslokaler. Beslutet låg till grund för ett flertal fastighetsförsäljningar mellan Gävle kommun, AB Gavlegårdarna och Brynäs Byggnads AB som senare fick namnet Gavlefastigheter. Beslutet ligger till grund för den ägarstruktur kommunkoncernens verksamhetslokaler har idag. Gavlegårdarna äger kommunkoncernens samtliga särskilda boendeformer. Gavlefastigheter äger i princip resterande bestånd av koncernägda verksamhetslokaler som förskolor, skolor, administrativa lokaler samt kultur- och fritidsanläggningar. I kommunens ägo finns ett mindre antal fastigheter kvar bland annat på grund av momsskäl (fritidsanläggningar), att de utgör strategiska markinnehav eller är byggnader på allmän platsmark som smyckar staden.

Motiven till förändringarna som föreslogs i "Fastighetsstrategi för tillväxt" var att

- kommunkoncernens fastighetsbestånd renodlas, aktiveras och utvecklas
- kommunkoncernens ägar-, förvaltar- och brukarroller förtydligas
- kommunkoncernens kompetens gällande fastighetsägande och fastighetsförvaltning breddas och fördjupas

För att förbättra förutsättningarna för att klara kommunens behov av vård och omsorgs- samt gruppboenden beslutade kommunfullmäktige den 17 december 2012 om "Fastighetsstrategi för tillväxt med inriktning mot omvårdnad Gävles vård-, omsorgs- och gruppboenden" (12KS225). Beslutet innebar bl a att kommunstyrelsen fick i uppdrag att besluta om val av upphandlingsform i varje enskilt fall då det blir aktuellt att bygga ett nytt eller bygga om ett vård och omsorgs – eller gruppboende.

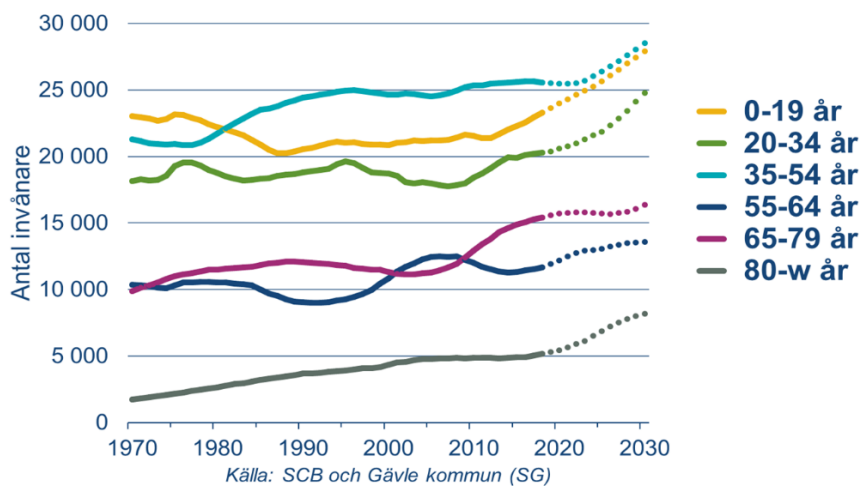
Dessa två beslut i kommunfullmäktige ligger till grund för hur ägar-, förvaltnings- och lokalförsörjningsfrågor är organiserade inom kommunkoncernen samt hur ansvar och roller har utvecklats över tid.

Denna strategi förtydligar och ersätter tidigare strategidokument.

Inledning

Lokalkostnader är en tung kostnadspost i den kommunala ekonomin. För de flesta verksamheter är lokalkostnaderna den näst största, efter personalkostnader. I en växande stad med ett ökande invånarantal med tyngdpunkt på barn och unga upp till 19 år och de äldre innebär det ett utbyggnadsbehov av verksamhetslokaler för dessa åldersgrupper. Eftersom det rör sig om stora investeringsvolymerna och långsiktiga ekonomiska åtaganden är det viktigt att beslutsunderlagen är välgrundade, kostnadseffektiva och bygger på kommunkoncernens samlade kompetens.

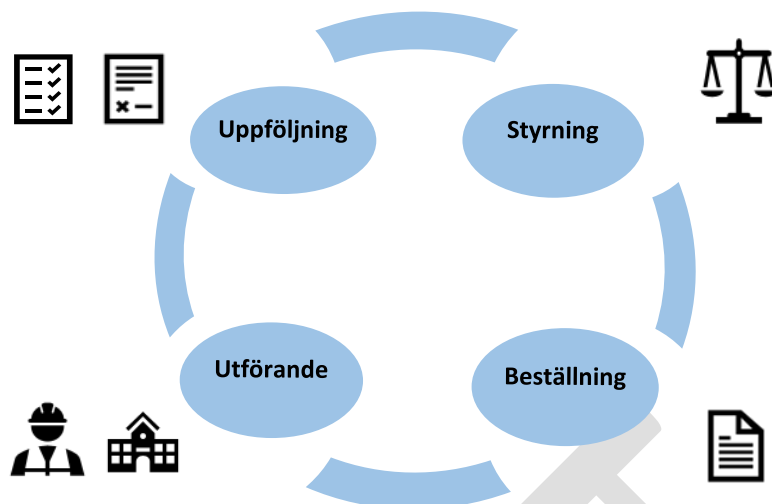
Prognos för Gävle kommun 2019-2030



Med en uppdaterad Fastighetsstrategi för tillväxt skapas förutsättningar för kommunstyrelsen att besluta om strategiska lokalförsörjningsfrågor. Beslut i lokalförsörjningsfrågor har stor påverkan på den kommunala ekonomin på både kort och lång sikt. Besluten utgör en betydande del i kommunkoncernens investeringsplan och därmed kostnaderna på längre sikt. Beslut om anskaffning av lokaler genom inhyrningar och tecknande av hyresavtal binder kostnader för kommunen över kortare eller längre tid. Val av strategier och upphandlingsform mm vid lokalförsörjning för kommunens verksamheter blir därmed en central och viktig fråga i styrningen.

Förutsättningarna skall skapas genom

- en strategisk och aktiv styrning och uppföljning mot uppsatta mål och indikatorer
- en tydlig planerings- och beslutsprocess med uttalade beslutsforum
- tydliga och balanserade partsförhållanden
- tydliga, aktuella och väl kommunicerade styrdokument



Figuren ovan visar hur förutsättningarna för en strategisk och aktiv styrning skall skapas där funktioner med tydliga ansvar och roller skall samspela inom kommunkoncernen för att säkerställa en effektiv boende- och lokalförsörjning för kommunens verksamheter. Styrdokument, rutiner och samverkansformer skall präglas av tydlighet och enkelhet liksom de underlag och redovisningar som efterfrågas i uppföljningsskedet. Processerna för lokalresursplanering och investeringsplanering skall vara synkroniserade med gemensamma beslutstillfällen för en effektiv årshjulsplanering med leverans till de koncernövergripande budget- och uppföljningsprocesserna.

Kommunstyrelsen ansvarar för strategisk beslutsnivå, styrning och uppföljning. Med beställaren avses lokalbrukaren/hyresgästen i form av nämnder vars ansvar är att inför kommunstyrelsens beslut definiera förändrade lokalbehov till följd av demografiska förändringar, verksamhetsförändringar som påverkar lokalernas utformning mm. Med utförare avses kommunkoncernens fastighetsbolag Gavlefastigheter (GFAB) och Gavlegårdarna (ABG) vars ansvar är att tillhandahålla egna eller inhyrda verksamhetslokaler i enlighet med beslut fattade av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige.

De olika rollerna och parterna i dessa definieras närmare nedan.

Styrning

I kommunstyrelsens reglemente beskrivs kommunstyrelsen uppdrag under §1 enligt följande.

”Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunstyrelsen skall leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och därvid också leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen (styrfunktion).

Kommunstyrelsen har fått en stärkt ställning i förhållande till andra nämnder såvitt gäller rätten att fatta beslut om nämnders verksamhet. Kommunfullmäktige har gett kommunstyrelsen rätt att fatta beslut om samtliga nämnders lokalresurser både på lång och kort sikt.”

Kommunstyrelsen har därmed ansvaret att fatta beslut om nämndernas lokalbeställningar som beskriver respektive sektors förändrade lokalbehov.

Kommunstyrelsen ansvarar för beslut om styrning och uppföljning på en strategisk nivå och förbereder investeringsplanen i kommunstyrelsen.

Investeringar i lokalresurser är exempel på sådana strategiska beslut. Därför skall kommunstyrelsen besluta om funktionsprogram (funktionskrav och ambitionsnivåer) och motsvarande styrdokument som avser kommunala verksamhetslokaler eftersom de direkt påverkar investeringsnivåerna.

Processerna för lokalresursplanering och investeringsplanering skall vara synkroniserade med gemensamma beslutstillfällen vilket möjliggör en förankrings- och beslutsprocess där ställningstagande om ambitionsnivåer, funktionskrav och val av upphandlingsform skall ske parallellt och samordnat med beslut om investeringars nivåer och inbördes prioriteringar.

Övriga kompletterande styrdokument som skall beslutas av kommunstyrelsen alternativt kommunfullmäktige är;

- Ägardirektiv – uppdrag och förväntningar på respektive bolags leveranser.
- En samlad boende- och lokalresursplan inklusive mark- och planberedskap.
- Hyresmodell – regelverk för hyressättning av kommunens verksamhetslokaler
- Lokalpolicy - regelverk och förfaringsätt vid anskaffning av verksamhetslokaler
- Nyckeltal och indikatorer för uppföljning över tid (utkast, se bilaga 1)
- Befolkningsprognoser – kommunövergripande prognoser med särredovisning på områdesnivå samt för olika åldersintervall. Prognoserna utgör underlag för vidare bearbetning av respektive beställare utifrån det kommunala uppdraget.

Kommunstyrelsen är ansvarig för samordningen inom kommunkoncernen då uppdatering av styrdokument skall genomföras och då uppdrag ges att arbeta fram nya styrdokument.

Beställning

I Gemensamt reglemente för kommunstyrelse och nämnder i Gävle kommun beslutat anges bl a styrelsens och nämndernas ansvar vad gäller uppföljning, utvärdering, och kvalitetssäkring av verksamheten samt krav på långsiktig planering och strategisk utveckling av densamma. Allt inom ramen för antagen budget.

Nämnderna är därmed ansvariga för beskrivning och behovsframställan av framtida lokalresurser i egenskap av hyresgäst och lokalbrukare. Respektive beställare ansvarar för att arbeta fram och uppdatera de underlag som skall ligga till grund för bedömning av framtida behov av verksamhetslokaler och boenden samt de dokument som beskriver de funktionskrav som beställaren ställer. Det är kommunstyrelsen som fattar beslut om funktionsprogram (krav- och ambitionsnivåer vid om-, till- och nybyggnad) och all lokalanskaffning och inhyrning av lokaler, oavsett vem som är fastighetsägare. I egenskap av beställare är det dock nämndens ansvar att teckna hyresavtal med respektive utförare.

Till grund för beskrivningen av framtida lokalbehov skall bland annat följande handlingar finnas.

- *Kapacitetsbedömningar* – En kapacitetsbedömning visar hur väl respektive nämnd nyttjar sina lokalresurser och hur väl befintliga lokalresurser möter framtida lokalbehov. Kapacitetsbedömning visar även vilka lokalresurser och tekniska förutsättningar som är begränsande för möjligheten att öka lokalernas kapacitet. Detta underlag ligger till grund för lokalutredningar som redovisar åtgärdsbehov och investeringsbehov för att öka kapaciteten i lokalbeståndet. Detta förfarande kan appliceras på samtliga lokalkategorier men har hittills framför allt utförts på grundskolor.
- *Behovsprognoser* utifrån bl a demografi – Respektive nämnd ansvarar för att bearbeta de befolkningsprognoser som är framtagna av sektor styrning och stöd utifrån beställarens uppdrag. Respektive beställare ansvarar för analys och bearbetning av befolkningsprognosen till behovet av framtida förskoleplatser, elevplatser, antal boendeplatser i särskilda boendeformer eller tillskott av anläggningar för kultur- och idrott.
- *Boende- och lokalresursplaner* – Respektive nämnd ansvarar för framtagande av en strategisk lokalresursplan som grundar sig på befintliga lokalresurser, utförda kapacitetsdömningar samt en analys av framtida efterfrågan på platser inom förskola, skola och boenden etc som grundar sig på befolkningsprognoser vilka kommunstyrelsen ansvarar för. Hänsyn skall även tas till externa aktörers etableringar, befintliga och planerade.
- *Funktionsprogram* – Ett funktionsprogram skall beskriva de kvaliteter, funktioner och samband som skall skapas vid om-, till- och nybyggnad av kommunens verksamhetslokaler så att det ges förutsättningar för respektive nämnd att bedriva verksamhet på ett optimalt sätt nu och i framtiden. Målet är att lokalerna ska uppfylla verksamhetens krav på ändamålsenliga, säkra och trygga miljöer. Funktionsprogrammet skall skapa likvärdighet i kvalitet, användbarhet och ambitionsnivå i kommunens olika lokalprojekt. Funktionsprogrammet skall alltså stödja tillskapandet av verksamhetslokaler på ett sätt som är hållbart utifrån funktion, miljö och ekonomi för kommunen över tid.

Kommunstyrelsen fattar beslut om samtliga program. Respektive nämnd och styrelse ansvarar för framtagande av funktionsprogrammen.

- Utbildningsnämnd - förskole- och skollokaler för de olika skolformerna
- Omvårdnadsnämnd - vård- och omsorgsboenden samt gruppboenden och gruppboendestäder
- Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnd – verksamhetslokaler samt skollokaler för vuxenundervisningen
- Kultur- och fritidsnämnd – funktionsprogram avseende lokaler för kulturskoleverksamhet, kultur- och fritidsanläggningar
- Kommunstyrelsen - funktionsprogram avseende administrativa lokaler

Framtagande av funktionskrav skall ske där kompetens, verksamhets- och budgetansvar finns d v s i respektive nämnd. Programmen skall innehålla olika mätetal som krav ställda till beställaren. Dessa skall vara möjliga att utvärdera i uppföljningsfunktionen. Mätetal som anger ambitionsnivå eller kvalitetsmått skall bidra till styrningens krav på måluppfyllelse och skall redovisas i relation till jämförbara kommuners mätetal. Ett läge som innebär ekonomisk hållbarhet över tid och i ett livscykelperspektiv. Funktionsprogrammen skall följas i samtliga om- till- och nybyggnadsprojekt och rymmas inom projektets tilldelade ekonomiska ramar.

- *Verksamhetsknutna nyckeltal och indikatorer*
Beställarfunktionen ansvarar för framtagande av nyckeltal och indikatorer som skall ligga till grund för val av lokalförsörjningsstrategier och nivå på ambitions- och funktionskrav i funktionsprogrammen (exempel, se bilaga 1).

Utförande

Ansvariga utförare inom kommunkoncernen är de två fastighetsbolagen Gavlefastigheter och Gavlegårdarna. GFAB har som bolag uppdraget att i huvudsak äga och förvalta kommunkoncernens verksamhetslokaler förutom särskilda boendeformer samt att förvalta kommunägda fastigheter på uppdrag av kommunen. GFAB har även ett utvidgat lokalförsörjningsuppdrag. När bolaget inte kan tillgodose sektorernas lokalbehov inom ägt fastighetsbestånd har GFAB uppdraget att verkställa kommunstyrelsens beslut om att hyra in lokaler från privata fastighetsägare och upplåta lokalerna i andra hand till aktuell sektor. Hur detta skall ske regleras i lokalpolicyn. En inhyrning och en utökning av hyrd lokalyta eller nytecknande av hyresavtal under pågående hyresförhållande, oavsett fastighetsägare, skall alltså alltid föregås av kommunstyrelsens beslut.

ABG äger kommunkoncernens olika typer av särskilda boendeformer som vård- och omsorgsboenden, gruppboenden/gruppboendestäder samt ett antal förskolor och kontorsfastigheter. ABG har hittills inte haft det utökade lokalförsörjningsuppdraget som GFAB har, d v s att på uppdrag av kommunen verkställa kommunstyrelsens beslut att hyra in privat ägda särskilda boenden för upplåtelse i andra hand till kommunen. Omvårdnadsnämnden har fått stöd från kommunstyrelsen i lokalförsörjnings- och hyresfrågor samt i inhyrningar från privata fastighetsägare. Förutsättningar och möjlighet finns dock att samla lokalförsörjningsansvaret för särskilda boendeformer hos ABG. En samlad lokalförsörjning hos ABG innebär att den samlade kompetensen om särskilda boendeformer, verksamhetsmässigt och fastighets- och förvaltningsmässigt samordnas.

Val av upphandlingsform vad gäller vård- och omsorgs- eller gruppboende skall föregås av beslut i kommunstyrelsen.

Bolagen GFAB och ABG har olika förutsättningar för att agera hyresvärd och lokalförsörjare till kommunen och därför kan hänsyn behöva tas till detta vid t ex upprättande av kompletterande styrdokument. ABG har som allmännyttigt bostadsbolaget kravet att agera enligt affärsmässiga principer oavsett om det handlar om kommunkoncerninterna relationer eller mot extern part. Detta regleras i Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Bolagen är mottagare av de *boende- och lokalresursplaner* som är beslutade i kommunstyrelsen och vilka anger när och var åtgärder skall utföras i form av utveckling och avveckling av verksamhetslokaler alternativt behovet av lokalutredningsuppdrag. *Lokalpolicyn* reglerar hur lokalanskaffningen skall ske. *Funktionsprogram* ligger till grund för planering och projektering för om- till- och nybyggnad. *Hyresmodellen* styr hur bolagen kan kompensera sig för förvaltnings- och driftkostnader.

Bolagen skall redovisa och följa upp redovisa nyckeltal (exempel i bilaga 1) för egna jämförelser över tid men även med jämförelser med andra aktörer med likvärdigt uppdrag. Det är extra viktigt då hyressättning sker enligt självkostnadsprincipens grunder och där bolagen själva är hyressättande.

Utföraren ansvarar för och tillhandahåller uppdaterade projektlednings- och kvalitetssystem, instruktioner, mallar och rutiner för de egna processerna.

Utföraren håller systemstöd för avtalshantering och bevakning av de hyresavtal där bolaget är hyresvärd med kommunens nämnder som hyresgäst.

Uppföljning

Kommunstyrelsen är ansvarig för uppföljning. Kommunstyrelsen är mottagare av resultaten av beslutade måttal genom redovisning av nyckeltal och indikatorer. Kommunstyrelsen följer upp och analyserar hur väl resultaten av planerings- och lokalförsörjningsprocesserna uppfyller förväntningar och uppsatta mål. Förslag till förändringar och effektiviseringar för ökad måluppfyllelse arbetas fram i form av uppdragsbeställningar.

Uppföljningen skall ske enligt principen enkelt, effektivt och efterfrågat. Måttal som nyckeltal och indikatorer skall vara väl förankrade och väl kommunicerade för att uppfylla detta.

Uppdrag, mål och indikatorer med koppling till det fastighetsstrategiska arbetet beslutas i anslutning till kommunplanen. Redovisning av uppföljning och analys sker som ett delavsnitt i årsredovisningen för Gävle kommunkoncern.