

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-04-28

Diarienummer N161-0884/23

Handläggare

Ariana Shasha

Telefon: 031-365 00 00 (växel)

E-post: ariana.shasha@funktionsstod.goteborg.se

Svar på remiss från stadsledningskontoret avseende konsekvenser av hyresmodellen med särskilt fokus på diskrepanser mellan faktiskt utfall och beräkningar i budget- underlaget för 2022

Förslag till beslut

1. Nämnden för funktionsstöd översänder förvaltningens tjänsteutlåtande med svar som eget yttrande till kommunstyrelsen.
2. Nämnden för funktionsstöd förklarar paragrafen omedelbart justerad.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige fastställde i den 16 september 2021 § 25 att en ny internhyressättning baserat på en självkostnadsprincip för samtliga lokaler i stadsfastighetsnämndens (tidigare lokalnämnden) bestånd ska tillämpas från och med den 1 januari 2022

Som budgetunderlag inför 2022 lämnade den tidigare lokalnämnden i april 2021 (benämnt utskick 1) en prognos för nämndens lokalkostnad 2022. I budgetunderlag utskick 1 bedömdes nämndens lokalkostnader för 2022 vara 295,9 miljoner kronor. Det faktiska utfallet 2022 blev 301,6 miljoner kronor, en differens på 5,6 miljoner kronor.

Kommunstyrelsen beslutade den 26 januari 2022 § 53 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att redovisa konsekvenserna av hyresmodellen med särskilt fokus på diskrepanser mellan faktiskt utfall och beräkningar i budgetunderlaget för 2022. I arbetet ska såväl stadsfastighetsnämnden som berörda verksamhetsnämnder ges möjlighet att yttra sig genom remissvar.

Nämndens remissvar ska vara kommunstyrelsen till handa senast den 1 juni 2023.

Förvaltningen konstaterar att det funnits brister i budgetunderlag 2022 utskick 1 där det både saknats hyresobjekt som nämnden har ett kostnadsansvar för och funnits med hyresobjekt som nämnden inte har ett kostnadsansvar för. Det förklarar delar av differens mellan budgetunderlag och faktiskt utfall 2022. Andra orsaker är bland annat ombyggnadstillägg som har tillkommit samt ökade produktionskostnader på grund av omvärldsfaktorer.

Stadsfastighetsnämnden har av kommunfullmäktige i uppdrag att utveckla ekonomistyrningen av lokalkostnader för att ge verksamhetsnämnderna möjligheter att förutse och påverka kostnaderna.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Den hyressättande princip baserat på självkostnad som antogs av kommunfullmäktige 2021 innebär svårigheter för nämnden att utifrån gällande ansvar, roller och processer utforma en ekonomistyrning som påverkar hyresnivån. Den främsta anledningen är att självkostnadsprincipen innebär en fördelning av redan upparbetade kostnader hos stadsfastighetsnämnden.

I budgetunderlag inför 2022 lämnade den tidigare lokalnämnden i april 2021 en prognos för lokalkostnaden 2022, så kallat utskick 1, vilka jämfördes med budgeterade lokalkostnader år 2021. Införandet medförde enligt jämförelser ökade lokalkostnader med omkring 20 miljoner kr för nämnden för funktionsstöd. Stadsledningskontoret lyfte i förutsättningarna inför budget 2022 ett underlag för omfördelning av kommunbidrag mellan nämnder utifrån prognosen i utskick 1. Stadsfastighetsnämndens kommunbidrag nollställdes i enlighet med nämndens förslag om en internhyressättning som fullt ut baseras på en självkostnadsprincip.

I den nuvarande ekonomistyrningen lämnar stadsfastighetsnämnden årligen en prognos över framtida lokalhyror till hyresgästerna. Hanteringen sker i huvudsak genom centrala bedömningar kopplade till behov av allmänna volym- och indexuppräknings. Budgetprocessen inträffar normalt flera år efter de investeringsbeslut som huvudsakligen ligger till grund för kostnadsökningarna. Utifrån ovanstående blir ekonomistyrningen kopplad till verksamhetslokaler i många fall reaktiv och ger begränsade möjligheter till strategiska ställningstaganden och inriktningsbeslut på en övergripande hela-staden-nivå när det gäller driftmässiga konsekvenser av beslutade och begärda investeringsnivåer.

Standarden på många av nämndens lokaler behöver höjas och eftersatta behov omhändertas. Kostnaderna för detta finansierades tidigare kommuncentralt medan kostnaderna nu redovisas hos stadens verksamheter och innebär ökade hyreskostnader för nämnden.

Bedömning ur ekologisk dimension

En tydlig struktur för lokalförsörjning med en välutvecklad ekonomistyrning förväntas inverka positivt på hur politiska mål inom exempelvis miljö- och klimatområdet kan uppnås. En ökad delaktighet från verksamhetsnämnderna i förvaltningsskedet av lokaler har potential att stärka säkerställandet av ändamålsenlighet inom stadens fastighetsbestånd. Detta kan i sin tur minska behovet av att riva och ersätta lokaler.

Verksamhetsnämndernas framtida lokalkostnadsutveckling påverkas av olika miljö-, klimat- och hållbarhetsaspekter som genom politiska beslut åläggs stadsfastighetsförvaltningen vid byggnation. En förhöjd ambitionsnivå ur exempelvis en ekologisk dimension innebär i praktiken ofta behov av ökade investeringar i projekten vilket påverkar verksamhetsnämnderna i form av högre lokalkostnader som ger budgeteffekter över lång tid.

Bedömning ur social dimension

Möjligheten för nämnden att genomföra sitt kommunala kärnuppdrag påverkas av hur stor del av nämndens budget som måste läggas på lokalkostnader. Om en större del av budgeten behöver reserveras för lokalkostnader riskerar det även påverka medarbetarnas arbetsmiljö exempelvis i form av ökad arbetsbelastning och utökade ansvarsområden vilket kan ge effekter på möjligheten att rekrytera nya medarbetare. I förlängningen kan det också medföra en risk för försämrad kvalitet i verksamheten.

En god lokalbehovsplanering möjliggör att tillgodose behov av stöd för de medborgare inom nämndens ansvarsområde. Lokalbehovsplaneringen bidrar till att nå målen om rätt till arbete, sysselsättning och fungerande bostad i enlighet med Göteborgs Stads program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättningar.

Samverkan

Information ges i förvaltningsövergripande samverkansgrupp (FSG) den 17 maj 2023.

Bilaga

1. Nämndremiss – Stadsledningskontoret får i uppdrag att snarast möjligt följa upp och redovisa konsekvenser av hyresmodellen med särskilt fokus på diskrepanser mellan faktiskt utfall och beräkningar i budgetunderlaget för 2022

Ärendet

Kommunstyrelsen beslutade den 26 januari 2022 § 53 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att redovisa konsekvenserna av hyresmodellen med särskilt fokus på diskrepanser mellan faktiskt utfall och beräkningar i budgetunderlaget för 2022. I arbetet ska såväl stadsfastighetsnämnden som berörda verksamhetsnämnder ges möjlighet att yttra sig genom remissvar.

Nämndens remissvar ska vara kommunstyrelsen till handa senast den 1 juni 2023.

Beskrivning av ärendet

Förvaltningen yttrar sig i sitt remissvar utifrån nämndens verksamhetsområden.

Bakgrund

Kommunfullmäktige fastställde den 16 september 2021 § 25 att en ny internhyressättning baserat på en självkostnadsprincip för samtliga lokaler i stadsfastighetsnämnden (tidigare lokalnämnden) bestånd ska tillämpas från och med 2022-01-01. Stadsfastighetsnämnden är från och med 2022 helt finansierade genom hyresintäkter. Självkostnadsprincipen innebär att stadsfastighetsnämndens samtliga förvaltande åtgärder återspeglas i respektive hyresgästs hyreskostnad. De nya principerna innebar en omfördelning av stadens lokalkostnader. De nya principerna medförde inga nya kostnader för staden år noll utan fördelas mellan hyresgästerna utifrån nyttjad yta.

Självkostnadsprincipen utgår från utvecklingen i det befintliga lokalbeståndet samt de tillkommande kostnader som följer av redan beställda uppdrag av nyproduktion och inhyrningsärenden. Precis som för övriga investeringar, finns det osäkerhetsfaktorer som gör att driftkostnaderna av investeringarna är svåra att förutse för de enskilda åren. Bland annat kan datum för planerade slutbesiktningar och ibruktagande flyttas i tid vilket får påverkan på nämndernas lokalkostnad.

Internhyran debiteras preliminärt och en exakt avräkning mot verkliga utfall per hyresgäst görs inför årsskifte. Över en tvåårsperiod blir den verkliga debiteringen därmed rättvisande.

I budgetunderlag inför 2022 lämnade den tidigare lokalnämnden i april 2021 (benämnt utskick 1) en prognos för nämndens lokalkostnad 2022, vilken jämfördes med budgeterade lokalkostnader år 2021. Införandet medförde enligt jämförelsen ökade lokalkostnader för nämnden för funktionsstöd med omkring 20 miljoner kronor på årsbasis. I budgetunderlag utskick 1 bedömdes nämndens lokalkostnader för 2022 vara 295,9 miljoner kronor. Det faktiska utfallet 2022 blev 301,6 miljoner kronor, en differens på 5,6 miljoner kronor.

Kommunstyrelsen beslutade i januari 2022 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att redovisa konsekvenserna av hyresmodellen med särskilt fokus på diskrepanser mellan faktiskt utfall och beräkningar i budgetunderlaget för 2022. I arbetet ska såväl stadsfastighetsnämnden som berörda verksamhetsnämnder ges möjlighet att yttra sig genom remissvar.

Remissfrågeställningar

I remissvaret till nämnden ska följande frågeställningar besvaras:

- Kan nämnden bedöma vilka faktorer som kan förklara diskrepansen mellan utskick 1 och det faktiska utfallet? Pågår det något gemensamt utvecklingsarbete i syfte att förbättra och förtydliga hyresprocessen?
- Är det en diskrepans nämnden kunnat påverka exempelvis kravställen på funktionalitet, kvalitet eller andra interna krav. Eller bedömer nämnden att det är yttre faktorer som styr? I så fall vilka?

I nämndens remissvar behöver hänsyn tas till nedanstående punkter som inte till fullo kunde tas hänsyn till i budgetutskick och förutsättningar för budget 2022:

- Självkostnadshyra
- Utveckling i befintligt lokalbestånd (hyra + kapitalkostnader)
- Tillkommande kostnader (nyproduktion och inhyrning)
- Osäkerhetsfaktorer som påverkar: investeringar, slutbesiktningar och ibruktagande (tidsaspekten)

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen svarar på remissens frågeställningar enligt följande:

Kan nämnden bedöma vilka faktorer som kan förklara diskrepansen mellan utskick 1 och det faktiska utfallet?

Det budgetunderlag för nämndens lokalkostnader 2022 som stadsfastighetsnämnden (tidigare lokalnämnden) redovisade i utskick 1 var bristfälligt. Det innehöll objekt som nämnden inte hade några hyreskostnader för samt att det saknades objekt som nämnden hade hyreskostnader för under 2022. Underlaget innehöll även nybyggnadsprojekt med en färdigställandetid som inte stämde överens med när lokalerna var färdiga för ibruktagande. Det finns också en osäkerhet om den indexuppräknings som utskick 1 baserades på stämmer överens med faktiskt utfall.

Efter granskning av specifika objekt kan förvaltningen konstatera att övergången till självkostnadsprincipen har för nämnden inneburit en ökad lokalkostnad (internhyra). En förklaringsfaktor är att nämnden har ett stort antal mindre och äldre verksamhetslokaler som ger ökade lokalkostnader. Andra orsaker till ökade lokalkostnader är att fler inhyrningsprojekt har fått ett ombyggnadstillägg som tillkommit efter det att budgetunderlag levererades våren 2021. Även ökade produktionskostnader för nyproducerade objekt har medfört ökade lokalkostnader. Förändrad nyckel för beräkning av driftkostnaden, som numera baseras på verkliga kostnader påverkar också lokalkostnader för förvaltningens speciella verksamheter såsom bostäder med särskild service.

Är det en diskrepans nämnden kunnat påverka exempelvis kravställen på funktionalitet, kvalitet eller andra interna krav. Eller bedömer nämnden att det är yttre faktorer som styr? I så fall vilka?

De nybyggnadsprojekt såväl i egen regi som inhyrda lokaler som färdigställts sedan omorganisation till facknämnder har planerats av tidigare stadsdelsnämnder under andra hyresmässiga förutsättningar. Nämnden för funktionsstöd har därmed inte kunnat påverka hyreskostnader för dessa objekt. Omvärldsfaktorer som inneburit ökade produktionskostnader ligger utanför nämndens möjligheter att påverka.

Pågår det något gemensamt utvecklingsarbete i syfte att förbättra och förtydliga hyresprocessen?

Förvaltningen har medverkat i dialogmöten under ledning av stadsfastighetsförvaltningen i syfte att skapa förståelse för hela hyresmodellen. Förvaltningen har också från och med våren 2023 regelbundna möten med stadsfastighetsförvaltningen där diskussion förs om avvikelser i pågående projekt samt vilka planeringsprojekt som behöver prioriteras.

Den hyressättande princip baserat på självkostnad som antogs av kommunfullmäktige 2021 innebär svårigheter för verksamhetsnämnderna att utifrån gällande ansvar, roller och processer utforma en ekonomistyrning som påverkar hyresnivån. Den främsta anledningen är att självkostnadsprincipens utgångspunkt handlar om att fördela ut redan upparbetade kostnader hos stadsfastighetsnämnden. Kommunfullmäktige gav i april 2022 dåvarande lokalnämnden ett antal uppdrag för att utveckla ekonomistyrningen under 2022 och därmed ge verksamhetsnämnderna utökade möjligheter att förutse och påverka lokal-kostnader. Stadsfastighetsnämnden återskötter i årsrapport 2022 att arbete med uppdragen om utvecklad ekonomistyrning kommer att behöva ta längre tid än vad kommunfullmäktige angett.

Camilla Blomqvist

Kamila Norlander

Förvaltningsdirektör

Avdelningschef ekonomiavdelningen