



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-01-09

Diarienummer SFF-2023-00020

Handläggare

Lisa Daleborn

Telefon: 031-365 03 78

E-post: lisa.daleborn@stadsfast.goteborg.se

Index för beräkning av preliminär självkostnadshyra 2024

Förslag till beslut

I stadsfastighetsnämnden

1. Vid beräkningar av preliminär självkostnadshyra 2024 för verksamhetslokaler ska stadsfastighetsförvaltningen använda Prisindex kommunal verksamhet (PKV).
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

Enligt beslut i kommunfullmäktige ska principen för hyressättning för verksamhetslokaler utgå från kostnadsutfallet tidigare år och indexeras för att uppnå självkostnadshyra aktuellt budgetår. Stadsfastighetsförvaltningen föreslår att stadsfastighetsnämnden godkänner uppräkningsindex enligt Prisindex kommunal verksamhet (PKV). Det finns inget kommunfullmäktigebeslut som kräver att nämnden beslutar om index, men eftersom val av index får betydande ekonomisk påverkan är förvaltningens bedömning att det är lämpligt att nämnden fattar beslut om index.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Val av index påverkar självkostnadshyrorna för budgetåret 2024 för stadsfastighetsnämndens hyresgäster (stadens förvaltningar). Det påverkar också stadsfastighetsnämndens ekonomi för budgetåret 2024 eftersom självkostnadshyran utgör den största delen av stadsfastighetsnämndens intäkter.

Föreslaget index innebär att förvaltningen behöver genomföra effektiviseringar. Förvaltningen kommer under året att arbeta med detta och informera nämnden löpande.

Bedömning ur ekologisk och social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån dessa dimensioner.

Ärendet

Stadsfastighetsnämnden tillämpar självkostnadshyra för sina verksamhetslokaler. För att beräkna betydande delar av självkostnadshyran indexeras utfallet två år tidigare. Eftersom valet av index har stor betydelse för självkostnadshyran som debiteras bedömer stadsfastighetsförvaltningen att nämnden bör fatta beslut om index.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade 2021-09-16 § 25 om en ny princip för internhyressättning av samtliga verksamhetslokaler i lokalnämndens bestånd. Hela lokalnämndens bestånd har gått över till stadsfastighetsnämnden.

Utgångspunkten för betydande delar av självkostnadshyran utgår från kostnaderna två år tidigare. Indexering görs för driftkostnader såsom personalkostnader, drift och skötsel, reparationer och övriga kostnader. Det är indexeringen av dessa poster som nämnden har att ta ställning till. Inhyringskostnader för lokaler som inte ägs av stadsfastighetsnämnden indexeras enligt klausuler i avtalen med fastighetsägarna. För underhållskostnader och kapitalkostnader (ränta och avskrivning) används inte indexering.

Kommunfullmäktige har inte tagit ställning till vilket index som ska användas, utan enbart beslutat att principen för självkostnadshyra utgår från lokalernas kostnader två år innan budgetåret och att dessa ska indexeras. Det finns inget krav i kommunfullmäktiges beslut att nämnden ska fatta beslut om vilket index som ska användas, men eftersom val av index har stor betydelse för hyresnivåerna för 2024 bedömer stadsfastighetsförvaltningen att val av index bör godkännas av stadsfastighetsnämnden innan förvaltningen arbetar med beräkning av självkostnadshyran.

Första utskick till hyresgästerna av preliminär hyra för 2024 (så kallat utskick 1) görs i slutet av februari och kommer då upp som ett ärende till stadsfastighetsnämnden, då beräknat enligt det index nämnden föreslås besluta i detta ärende.

Som bilaga finner nämnden handlingen som beslutades i kommunfullmäktige enligt kommunstyrelsens förslag. Som bakgrund kan nämnden med fördel läsa detta ärende, framförallt sidan 1-3 i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Val av index

Dåvarande lokalnämnden har haft som målsättning att indexera sina driftkostnader enligt samma index som kommunfullmäktige räknar upp nämndernas kommunbidrag med. Det innebär att nämndens faktiska kostnader är högre än index och att det krävs effektiviseringar i verksamheten för att inte gå med underskott.

Stadsfastighetsförvaltningen föreslår samma princip, vilket innebär indexering enligt Prisindex kommunal verksamhet (PKV). Det är detta index som kommunfullmäktige har använt i budget för 2023. Eftersom den preliminära hyran avser 2024 behöver kostnaderna för 2022 indexerar för såväl 2023 som 2024.

Samtidigt som PKV inte motsvarar stadsfastighetsnämndens faktiska kostnadsutveckling beräknas Göteborgs stads skatteintäkter och statsbidrag inte vara på denna höga nivå under 2023 utan stadens resultatutjämningsreserv används för att kommunfullmäktige ska

kunna indexera på en nominellt historiskt hög nivå. Det innebär att PKV ur ett stadenperspektiv ändå är att betrakta som ett relativt högt index.

Flera av stadens taxor, som ska prissättas enligt självkostnadsprincipen, indexeras årligen med PKV. PKV tas fram av Sveriges kommuner och regioner (SKR) genom att priserna för löner, material och tjänster samt köpt verksamhet viktas till ett genomsnittligt pris. Nästa nya PKV publiceras den 16 februari och det är detta förvaltningen kommer att basera sina beräkningar på. Nämnden föreslås därmed fatta beslut om val av index och inte om exakt nivå.

Alternativa index såsom konsumentprisindex (KPI), det mått som vanligen avses när man talar om inflation, är väsentligt högre än PKV. För 2022 är KPI per november beräknat till 11,5 procent. KPIF (som räknar med oförändrad ränta) beräknas till 9,5 procent för samma period. Som en jämförelse för 2022 är PKV 4,0 procent. För 2023 är senaste beräkningen för PKV 6,4 procent och det beror till stor del på det väsentligt höjda personalomkostnadspålägget. För 2024 beräknas PKV till 3,6 procent.

En betydande osäkerhetsfaktor gäller elkostnadsutvecklingen. Om elpriserna skulle ligga kvar på dagens nivåer även under 2024 kommer inte PKV att räcka för att täcka dessa kostnader. I budget 2023 debiteras 65 miljoner kronor extra i hyra utöver indexering. Förvaltningen kommer noga att följa utvecklingen på elmarknaden och uppdatera såväl nämnd som hyresgäster löpande.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen har med föreslaget index ambitionen att balansera mellan att dels beräkna en preliminär hyra enligt självkostnadsprincipen och dels beräkna på kostnadsnivåer som är rimliga utifrån Göteborgs stads ekonomiska situation. Indexering enligt PKV ligger väsentligt under andra index som är relevanta för stadsfastighetsnämndens verksamhet och innebär därmed att förvaltningen behöver effektivisera sin verksamhet för att nå de nivåer som indexering med PKV innebär för 2024.

Bilaga

1. Handling 2021 nr 147 Kommunfullmäktige 2021-09-16, Ny princip för hyressättning av stadens verksamhetslokaler

Lisa Daleborn

Avdelningschef ekonomi

Martin Blixt

Förvaltningsdirektör



Handling 2021 nr 147

Ny princip för hyressättning av stadens verksamhetslokaler

Till Göteborgs kommunfullmäktige

Kommunstyrelsens förslag

Kommunstyrelsen tillstyrker yrkande från D och S den 11 juni 2021 och föreslår att kommunfullmäktige beslutar:

1. Göteborgs Stads internhyressättning, enligt redovisad princip som framgår i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, avseende självkostnadshyra och som omfattarsamtliga verksamhetslokaler i lokalnämndens bestånd, fastställs.
2. Kommunstyrelsen får i uppdrag att leda uppdraget att i samarbete med lokalnämnden och berörda nämnder, redovisa förslag kopplade till en ny utvecklad ekonomistyrning senast 2021-12-31, i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Vid behandling av ärendet i kommunstyrelsen förekom skiljaktiga meningar:

Jonas Attenius (S), Martin Wannholt (D) och Jörgen Fogelklou (SD) yrkade bifall till yrkande från D och S den 11 juni 2021.

Ordföranden Axel Josefson (M) yrkade bifall till stadsledningskontorets förslag och avslag på yrkande från D och S den 11 juni 2021.

Kommunstyrelsen beslutade utan omröstning att bifalla Jonas Attenius m.fl. yrkande.

Daniel Bernmar (V), Grith Fjeldmose (V) och Karin Pleijel (MP) anmälde att de inte deltar i beslutet.

Representanterna från M, L, C och KD antecknade som yttrande en skrivelse från den 16 juni 2021.

Göteborg den 16 juni 2021
Göteborgs kommunstyrelse

Axel Josefson

Mathias Sköld

Yttrande
2021-06-16

Moderaterna, Liberalerna, Centerpartiet,
Kristdemokraterna

Yttrande angående – Ny princip för hyressättning av stadens verksamhetslokaler

Yttrande

Kommunfullmäktige beslutade i juni 2019 att ansvaret för stadens hyresmodell och hyressättningen av lokalerna i lokalnämndens bestånd skulle överföras från kommunstyrelsen till lokalnämnden. Lokalnämnden har nu föreslagit en förändrad hyressättande princip till självkostnadshyror. Den nya principen föreslås träda i kraft från och med 2022-01-01. Kommunfullmäktige har även beslutat om en ny organisation för stadsutveckling med syfte att stärka samverkan inom stadsplaneringen inom staden. Lokalnämnden är en av de berörda nämnderna i omorganisationen och då kommer frågan om en reviderad modell för hyressättning att komma upp igen. Parallellt med hyressättningen, har en utredning återrappporterats till kommunstyrelsen om att överföra fastigheter till bolag som ska tas i arbetet med den nya organisationen för stadsutveckling.

Yrkande

Demokraterna, Socialdemokraterna

2021-06-11

2.1.15

Yrkande angående – Ny princip för hyressättning av stadens verksamhetslokaler

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige

1. Göteborgs Stads internhyressättning, enligt redovisad princip som framgår i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, avseende självkostnadshyra och som omfattarsamtliga verksamhetslokaler i lokalnämndens bestånd, fastställs.
2. Kommunstyrelsen får i uppdrag att leda uppdraget att i samarbete med Lokalnämnden och berörda nämnder, redovisa förslag kopplade till en ny utvecklad ekonomistyrning senast 2021-12-31, i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Yrkandet

I en mer förvaltande fas av verksamhetslokaler har den befintliga modellen för hyressättning varit ändamålsenlig. Nu när staden står inför en kraftig expansionsfas gällande lokaler är det angeläget att få en ny modell på plats snarare hellre än senare. Staden ska bygga fler lokaler än någonsin - så kostnadseffektivt som möjligt, så kvalitativt som möjligt och så miljömässigt som möjligt. Det innebär en stor utmaning.

De förhållanden som redovisas i tjänsteutlåtandet är mycket bekymmersamma, såväl vad avser ekonomistyrning, prognosförmåga, investeringsvolym, lokalförsörjning som bristande incitament för effektivt lokalutnyttjande. Kostnaderna för dessa brister vältras över på välfärdsnämnderna och kan riskera att dränera den kommunala välfärden på driftmedel under överskådlig tid.

Det är därför av avgörande vikt att en ny och hållbar modell för lokalförsörjning, internupplåtelser och friställda lokaler utvecklas, en modell som effektivt motverkar den typ av brister som Stadsledningskontoret identifierat. Modellen bör också utvecklas både med den pågående facknämndsöversynen samt ett hela staden-perspektiv i åtanke. Vi anser därför att det är lämpligt att Stadsledningskontoret leder detta arbete.

En viktig princip är att den som beslutar om nya kostnader även är den som i störst utsträckning bära de nya kostnaderna. Det gäller även de investeringsrelaterade driftkostnaderna. Det är centralt att det finns tydliga incitamentsstrukturer för att väga och prioritera kostnader. Det kräver ett större inflytande från hyresgäster, både avseende det löpande underhållet och - framförallt - vid ny- och ombyggnation. Det ställer även krav på stärkt beställarkompetens i välfärdsnämnderna: både för att sammanställa och prioritera de egna behoven, men också för att kunna förhandla och utgöra kontrollinstans gentemot hyresvärdens kostnadsbild.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2021-04-22

Diarienummer 0518/21

Handläggare

Johan Nyström

Telefon: 031-368 02 35

E-post: johan.nystrom@stadshuset.goteborg.se

Ny princip för hyressättning av stadens verksamhetslokaler

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Göteborgs Stads internhyressättning, enligt redovisad princip som framgår i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, avseende självkostnadshyra och som omfattar samtliga verksamhetslokaler i lokalnämndens bestånd, fastställs.
2. Lokalnämnden får i uppdrag att, i samverkan med berörda nämnder, redovisa förslag kopplade till en utvecklad ekonomistyrning senast 2021-12-31, i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade 2019-06-11 § 20 att ansvaret för stadens hyresmodell och hyressättningen av lokalerna i lokalnämndens bestånd skulle överföras från kommunstyrelsen till lokalnämnden per 2020-01-01. I det fall lokalnämnden önskar förändra den hyressättande principen på ett sådant sätt att det också ger en hyrespåverkande effekt förutsätter det kommunfullmäktiges godkännande.

Lokalnämnden beslutade 2021-03-23 § 38 att föreslå att stadens internhyressättning ska baseras på en självkostnadsprincip där kostnader för avskrivningar, räntor och driftkostnader fördelas per hyresobjekt och belastar respektive hyresgäst. Utöver kostnader kopplade till specifika hyresobjekt görs även en generell fördelning av lokalnämndens övriga kostnader mot alla hyresgäster. Kommunfullmäktige föreslås fastställa att den förändrade principen börjar gälla från och med 2022-01-01.

Stadsledningskontoret konstaterar att den förändrade hyresprincipens långsiktiga konsekvenser, både ur ett hela staden-perspektiv och för enskilda nämnder, är bristfälligt beskrivna i lokalnämndens underlag. Detsamma gäller hur ekonomistyrningen i den nya modellen förväntas fungera. Lokalnämnden får därför i uppdrag att tillsammans med berörda verksamhetsnämnder redovisa förslag på en utvecklad ekonomistyrning som omfattar samtliga lokalkostnader. Förslaget ska finnas tillgängligt inför arbetet med stadens budget för 2023.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Lokalnämndens totala kostnadsvolym per 2022 förväntas uppgå till 3,1 mdkr och utgångspunkten i det aktuella förslaget är att finansiering fullt ut ska ske genom hyresintäkter.

Enligt föreslaget arbetssätt kommer budgetunderlag för kommande års internhyra vara klara under februari/mars. Självkostnadshyran per verksamhetsnämnd föreslås beräknas utifrån nedan redovisade delar:

- Summan av driftskostnader för hyresgästens objekt kopplade till det befintliga beståndet av både egenägda och inhyrda objekt utifrån utfallet två år före budgetåret uppräknat med index.
- Summan av befintliga inhyrda objekts kostnader.
- Summan av kapitalkostnader (avskrivningar och räntekostnader) för hyresgästens objekt i det befintliga egenägda beståndet.
- Summan av planerade underhållskostnader för hyresgästens objekt i det befintliga beståndet.
- Tillkommande inhyrnings- och driftskostnader utifrån genomförda uppdrag.
- Tillkommande kapital- och driftskostnader utifrån genomförda ny-, till- och ombyggnationer.
- Tillkommande kapitalkostnader utifrån genomförda reinvesteringar.

Vid samma tillfälle under februari/mars avser lokalnämnden även redovisa den prognosticerade kostnadsutvecklingen för de kommande tre åren. Framräkningen beräknas utifrån utvecklingen i det befintliga beståndet samt de tillkommande kostnader som följer av redan beställda uppdrag av nyproduktion och inhyrningsärenden. Lokalförvaltningen kommer därefter beskriva respektive nyttjande nämnds lokalkostnader i sitt underlag till lokalnämndens verksamhetsnomineringar. Motsvarande information lämnas även till sina hyresgäster och till stadsledningskontoret. Det är sedan upp till verksamhetsnämnderna att bedöma om man i sin egen verksamhetsnominering till stadens budgetprocess vill begära en justerad ram med anledning av förändrade lokalkostnader.

Investeringsrelaterade driftkostnader, exempelvis för evakuering, rivning och utrangering, är engångskostnader som följer av beställda investeringsprojekt. Dessa kostnader ingår inte i förslaget på ny internhyra utan förutsätter särskild finansiering. Lokalnämnden sammanställer en prognos över kostnaderna och överlämnar sedan till verksamhetsnämnderna och stadsledningskontoret att hantera frågan vidare.

Lokalnämndens resultat ska över tid styras mot ett nollresultat och hyresintäkter ska finansiera samtliga kostnader. Om internhyressättningen ska sträva efter att uppnå en så hög grad av rättvis fördelning av lokalnämndens samtliga kostnader både inom ett enskilt år och över tid, behöver ett för högt, eller för lågt hyresuttag ett år, regleras påföljande år. Detta kan då ske genom en sänkt eller höjd internhyra eller genom att tillkommande åtgärder genomförs eller ställs in. I båda fallen behöver budgeten för påföljande år justeras för att reglera föregående års resultat.

Stadsledningskontoret konstaterar att även om föreslagen ansvarsfördelning följer intentionerna från kommunfullmäktiges beslut om att överföra ansvaret för hyresmodellen till lokalnämnden, så innebär förslaget en otydlighet hur den politiska organisationen har möjlighet att på en övergripande nivå påverka den långsiktiga lokalkostnadsutvecklingen. Orsaken är att det först är i samband med budgetprocessen som frågan når kommunstyrelsen och kommunfullmäktige där det primära ställningstagandet blir en politisk prioritering av i vilken utsträckning verksamhetsnämnderna ska få full kompensation för ökade lokalkostnader eller inte. På

samma sätt är utgångspunkten i lokalnämndens förslag att investeringsrelaterade driftkostnader har en separat finansiering, exempelvis någon slags kommuncentral pott liknande den gamla hyresmodellen.

Lokalnämnden har i samband med detta ärende endast lämnat en prognos för lokalkostnadsutvecklingen 2022. Införandet medför minskade lokalkostnader för flera nämnder medan två nämnder, förskolenämnden och nämnden för funktionsstöd, får ökade lokalkostnader med sammanlagt 104 mnkr. Stadsledningskontoret kommer i förutsättningar inför budget 2022 ta fram ett underlag så att omfördelning av kommunbidrag mellan nämnder kan ske utifrån prognosen ovan.

I lokalnämndens ärende om verksamhetsnomineringar för 2022 redovisar förvaltningen dock en indikativ prognos på hyresutvecklingen mellan 2022 och 2026 (se LN 2021-04-21). Till stor del på grund av reinvesteringar, ersättningsinvesteringar samt nyinvesteringar väntas förskolenämndens summerade hyror öka med cirka 31 procent fram till 2026. Motsvarande hyresutveckling för grundskolenämnden samt utbildningsnämnden bedöms till 31 respektive 24 procent. Lokalförvaltningen har dock under mars 2021 levererat en helt annan hyresprognos till stadsledningskontorets parallella utredning om förutsättningarna att överföra lokaler från förvaltning till bolag som indikerar större hyresökningar. Varför siffrorna skiljer sig åt och vilket av underlagen som ger en korrekt bild kan stadsledningskontoret inte bedöma.

En utgångspunkt för de aktuella hyresberäkningarna är kostnaderna för lokalnämndens nuvarande organisation. En bedömning av om organisationen är anpassad för uppdraget är mycket svårt att göra för de beställande nämnderna och reella möjligheter att påverka hur en annan nämnd ska organisera sig för att lösa sitt uppdrag finns i praktiken inte. Stadsledningskontorets parallella utredning om förutsättningarna att överföra lokaler från förvaltning till bolag indikerar dock att lokalnämnden har en utgiftsnivå för fastighetsförvaltning, underhåll och delar av nyproduktionen som ligger klart över branschsnittet.

Bedömning ur ekologisk och social dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bilagor

1. Kommunfullmäktiges protokollsutdrag 2019-06-11 §20
2. Lokalnämndens handlingar 2021-03-23 §38

Ärendet

Kommunfullmäktige beslutade i juni 2019 att ansvaret för stadens hyresmodell och hyressättningen av lokalerna i lokalnämndens bestånd skulle överföras från kommunstyrelsen till lokalnämnden (KF 2019-06-11 §20). Lokalnämnden önskar nu förändra den hyressättande principen till självkostnadshyror vilket utifrån en hyrespåverkande effekt förutsätter kommunfullmäktiges godkännande.

Beskrivning av ärendet

Lokalnämnden beslutade 2018 att hos kommunstyrelsen begära en översyn av Göteborgs Stads hyresmodell (LN 2018-12-10, §155). Lokalnämnden menade att förutsättningarna för hyressättningen hade förändrats i och med inrättandet av två nya skolnämnder och att behovet av en modellhyra enligt tidigare regelverk var tveksamt. Lokalnämnden menade även att en del i översynen borde beröra frågan om hur lokalnämnden skall erhålla finansiering för så kallade evakueringskostnader.

Stadens tidigare hyresmodell

Kommunfullmäktige beslutade år 2000 att införa en hyresmodell och att ge ansvaret för densamma till kommunstyrelsen genom lokalsekretariatet (GKH 2000:143). De huvudsakliga motiven i samband med införandet handlade om:

- Behovet av rättvisare hyressättning och att verksamhetens art, snarare än förvaltningsform skulle styra hyresnivån
- Skapa förutsättningar för en central investeringsstyrning i staden genom att det löpande finansieringsutrymmet som skapades inom stadens fastighetsförvaltande förvaltningar överfördes till kommunstyrelsen (negativt kommunbidrag)

För att uppnå hyresmodellens syfte sattes hyran både efter lokalens yta och graden av verksamhetsnytta, oavsett hyresvärdens och mellanhyresvärdens verkliga kostnad för lokalen. Avsikten var att jämna ut kapital- och driftskostnad för de enskilda lokalerna på hela lokalbeståndet. Lokalförsörjningsnämnden och nämnden för MedicHus kompenenserades fullt ut för skillnad mellan hyra och faktiska kostnader via kommuncentrala medel. Beslutet innebär att en hyresmodell bestående av två delmodeller infördes i staden:

Delmodell 1: hyressättning av lokaler för förskolor, grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning.

Delmodell 2: hyressättning av boende för äldre och personer med funktionsvariationer.

Efter sammanslagningen 2011 av lokalförsörjningsförvaltningen och Medichus kom hyresmodellen att utgöra en av två huvudsakliga intäktskällor för lokalnämnden. Inom delmodell 1, den volymmässigt klart dominerande andelen av lokalytan, fanns fyra hyreskategorier. Nybyggnation innebar exempelvis alltid placering i den högsta kategorin vilket med 2020 som utgångspunkt innebar en hyresnivå på 2 044 kr/kvm, oavsett faktiska projektkostnader. De fasta hyresnivåerna innebar låga incitament för kostnadsstyrning. Ekonomiska avvikelser under projektiden påverkade heller inte den slutgiltiga hyran. Lokalnämndens grad av kostnadstäckning utifrån hyresintäkterna uppgick 2019 till 91 procent och för 2020 till 90 procent.

Den andra huvudsakliga intäktskällan för lokalnämnden handlade om kommuncentral kompensation via hyresmodellen. Denna kompensation syftade till att utjämna skillnaden

mellan nämndens faktiska kostnader och hyresintäkterna. Den kommuncentrala kompensationen har under åren varierat i storlek men uppgick till 65 mnkr (2018), 73 mnkr (2019).

En viktig del av den gamla hyresmodellen var även överföringar från lokalnämnden tillbaka till kommunstyrelsen i form av ett negativt kommunbidrag. Detta påverkar indirekt de intäktskällor som redovisats ovan. Det negativa kommunbidraget kan jämföras med de avkastningskrav som finns för vissa av stadens bolag och uppgick för lokalnämndens del till 177 mnkr (2018), 158 mnkr (2019) och 146 mnkr (2020). Stadsledningskontoret konstaterar att det negativa kommunbidraget regelmässigt har varit betydligt större än motsvarande kommuncentral kompensation via hyresmodellen. Differensen för 2018-2020 har varierat mellan 85-110 mnkr årligen vilket innebär att lokalnämnden enbart utifrån sina hyresintäkter med den gamla modellen har levererat ett positivt ekonomiskt resultat de senaste åren. De ekonomiska flödena kopplat till tillämpningen av den gamla hyresmodellen har dock skapat komplicerade samband som är och har varit och är svåra att överblicka och analysera. Detta är en viktig utgångspunkt att konstatera eftersom en kritik av den gamla hyresmodellen just har varit att den varit underfinansierad och genererat ett ökat behov av kommuncentral kompensation.

Ansvar för ekonomistyrningen inom stadens tidigare hyresmodell var placerat hos kommunstyrelsen som utövade detta ansvar via lokalsekretariatet. Ekonomistyrning skedde på olika sätt, exempelvis genom uppdrag om lokaleffektivitet, styrande nyckeltal och kostnadskontroll i investeringsprojekt. Kommunstyrelsen ansvarade även för hyressättningen, vilket för utbildningslokaler innebar en bedömning av i vilken hyreskategori lokalen skulle placeras. Fastställande av kategorihyror hanterades varje år av kommunfullmäktige i samband med stadens budget och syftade primärt till att kompensera för en årlig prisutveckling.

Utifrån stadsrevisionens granskning 2016 av den strategiska lokalförsörjningen i Göteborgs Stad rekommenderades lokalnämnden att stärka sin styrning och kontroll i syfte att säkerställa nämndens ansvar för projektverksamheten. Lokalnämnden beslutade därför 2017 att uppdraga åt förvaltningen att årligen, utifrån stadens beslutade lokalförsörjningsplan, upprätta beslutsunderlag avseende projekt- och investeringsplan för lokalnämndens räkning nästkommande år (LN 2017-02-06, §7). Med utgångspunkt i beslutet fastställer lokalnämnden månadsvis en uppdaterad projekt- och investeringsplan där både formella investeringsbeslut och beslut om avvikelser i investeringsprojekt hanteras. Förändringen sammanföll i tid med en trend av kraftigt ökade byggkostnader, inte minst för byggnation av förskolor. Stadsledningskontoret har i analyser kunnat konstatera att de ekonomiska avvikelserna mellan förstudiekalkyler och faktiska produktionskalkyler under perioden har varit omfattande.

Utifrån lokalnämndens begäran (LN 2018-12-10, §155) om att hos kommunstyrelsen begära en översyn av Göteborgs Stads hyresmodell delade stadsledningskontoret uppfattningen att en översyn av hyresmodellen behövde genomföras. Den tidigare modellen var inte längre ändamålsenligt efter inrättandet av nya facknämnder och stadsledningskontoret föreslog att ansvaret för hyresmodellen borde överföras från kommunstyrelsen till lokalnämnden. Stadsledningskontoret menade vidare att lokalnämnden i tät dialog med nämndens kunder, efter att överföringen av ansvaret är genomfört, behövde utveckla hur hyressättningen av lokalbeståndet bör ske. Kommunfullmäktige beslutade därefter att ansvaret för stadens hyresmodell och

hyressättningen av lokalerna i lokalnämndens bestånd skulle överföras från kommunstyrelsen till lokalnämnden (KF 2019-06-11, §20).

I samband med kommunfullmäktiges beslut om budet 2020 och flerårsplaner 2021–2022 fick lokalnämnden i uppdrag att tillse att en ny kostnadsneutral hyressättning tas fram och som träder i kraft 2020-07-01 för förskole-, grundskole- och gymnasielokaler (KF 2019-11-13, §4).

Olika modeller för internhyressättning

Det finns huvudsakligen tre olika internhyressättningsmodeller för internhyra som kan tillämpas:

- Kostnadsbaserade hyror på objektsnivå /självkostnadshyror
- Marknadshyror eller marknadsliknande hyror
- Funktionshyror

Stadens tidigare hyresmodell var i praktiken en funktionshyra där hyran för verksamhetslokalerna baserades på lokalernas nytta eller ändamålsenlighet. Lokaler med hög standard (nyproduktion) eller hög ändamålsenlighet innebar en hög hyra, medan den stora andelen äldre verksamhetslokaler innebar en förhållandevis låg hyra för berörd nämnd. Någon direkt koppling mellan funktionshyran och objektets faktiska kostnader finns inte med denna modell vilket skapar ett behov att säkerställa att de totala hyresintäkterna inom funktionshyresmodellen balanseras mot kostnaderna eller att någon form av medel tillförs från annat håll, exempelvis kommuncentralt.

Marknadshyror baseras på de intäkter som fastighetsägaren hade fått om lokalen hyrts ut på den externa marknaden, den så kallade alternativkostnaden. Hyran ska spegla vad en motsvarande lokal hade kostat externt vilket underlättar jämförelser mot andra, externa aktörer, och skapar ett incitament för effektiviseringar och en strategisk plan för lokalerna. Överskott respektive underskott uppstår exempelvis beroende på investeringsnivåer och lokalens läge. En modern lokal men i ett perifert läge kan med marknadshyror generera ett ekonomiskt underskott för fastighetsägaren. Motsatsen gäller då för lokaler med ett centralt läge där marknadshyran ofta överstiger de faktiska kostnaderna.

Den nya hyressättande princip som lokalnämnden föreslår är en självkostnadshyra vilket innebär att hyran i grunden baseras på de bokföringsmässiga kostnaderna för lokalerna. En nyproducerad lokal kommer med denna princip alltid att ha en högre kostnad jämfört med en äldre lokal även om standarden eller verksamhetsnyttan bedöms likvärdig. Den självkostnadsbaserade hyran kommer även att variera under hyresperioden beroende på hur kostnaderna för objektet ökar eller minskar, exempelvis som en följd av att underhåll och reinvesteringar genomförs. Någon långsiktig förutsägbarhet för lokalhyran finns därför inte på objektsnivå, men kan möjligen existera på ett övergripande beståndsnivå.

En viktig princip för självkostnadshyran är att alla investeringar som görs i objektet kommer behöva finansieras genom hyresgästens hyra och budget, oavsett om behovet av investeringen är påkallad av hyresgästen eller inte. Hyresgästen saknar exempelvis möjlighet att på egen hand påverka om hyresvärden åtgärdar eftersatt underhåll eller vilken standard som gäller för nyproduktion och inhyrningar. En tydlig påverkansmöjlighet för hyresgästen finns dock i hur många och framförallt hur stora lokaler man använder.

Förslag till ny hyressättande princip för Göteborgs Stad

Lokalnämnden har under 2020 arbetat fram förslag på principer samt interna processer och systemstöd för att möjliggöra beräkningar och uppföljningar av respektive verksamhets självkostnader. Utvecklingsarbetet har organiserats i projektform tillsammans med representanter från hyresgästerna. I projektets styrgrupp har direktörer från berörda förvaltningar och stadsledningskontoret varit representerade. En projektgrupp inrättades även där bland annat berörda förvaltningars ekonomichefer har deltagit. Internt har lokalförvaltningen även haft en operativ arbetsgrupp som har tagit fram underlag.

Lokalnämnden föreslår att den hyressättande principen för stadens verksamhetslokaler ska vara självkostnadsprincipen. Kostnadsbaserade internhyror på objektsnivå, så kallade självkostnadshyror, är den vanligaste hyresmodellen bland landets kommuner som tillämpar internhyror. Föreslagen princip innebär att lokalnämndens kostnader fördelas ut per hyresgäst och belastar den som brukar lokalen. Hyreskostnaden för objektet kan dock variera stort mellan åren beroende på vilka underhållsåtgärder lokalförvaltningen väljer att genomföra och vilka beställningar om nyproduktion och inhyrning som verksamhetsnämnderna beslutar.

Lokalnämnden konstaterar att förslaget kommer leda till en omfördelning av kostnader, där vissa verksamheters lokalkostnader kommer att öka vid införandet och andra verksamheters lokalkostnader kommer att minska. I förslaget ingår även att lokalnämndens negativa kommunbidrag tas bort och att nämndens ekonomi helt ska balanseras genom hyresgästernas självkostnadshyror. Inom ramen för kommunbidraget ryms samtliga de transaktionsposter som hyresmodellens regelverk givit upphov till samt övriga regleringar mellan lokalnämnden och kommunstyrelsen sedan lokalnämndens bildande 2011.

Lokalnämnden bedömer att den nya hyressättande principen ska ge bättre förutsättningar för ökade ekonomistyrande effekter och incitament till kostnadseffektiviseringar hos alla inblandade parter, inklusive en hämmande effekt på driftskostnadsutvecklingen och behovet av investeringsmedel. Samtidigt påpekar nämnden att det finns en stor underhållsskuld i befintligt bestånd som måste hanteras genom reinvesteringar och ersättningsinvesteringar. Alternativet att inte genomföra några åtgärder blir att staden kommer ha en större mängd lokaler som inte är ändamålsenliga.

Lokalkostnadsutveckling

I lokalnämndens underlag redovisas i bilaga 6 en beräkning av lokalkostnadsutvecklingen fram till 2022. För förskolenämnden, grundskolenämnden och utbildningsnämnden redovisas ökade lokalkostnader på 186 mnkr mellan 2020 och 2021. För 2022, som är det år då ett införande av självkostnadshyror ger fullt genomslag, redovisas minskade lokalkostnader för flera nämnder, noterbart grundskolenämnden (-65 mnkr), utbildningsnämnden (-30 mnkr) och äldre samt vård- och omsorgsnämnden (-69 mnkr). Lokalförvaltningen har förklarat detta med att i samband med att den nya hyresmodellen införs upphör det negativa kommunbidraget vilket kombinerat med en sänkt internränta ger en positiv resultatpåverkan. Två nämnder påverkas av ökade lokalkostnader nämligen förskolenämnden (+80 mnkr) och nämnden för funktionsstöd (+24 mnkr). Orsaken till dessa kostnadsökningar handlar primärt om högre förvaltningskostnader kopplat till

mindre objekt som förskolor och BmSS utgör. Stadsledningskontoret kommer i förutsättningar inför budget 2022 ta fram ett underlag så att omfördelning av kommunbidrag mellan nämnder kan ske utifrån prognosen ovan.

För tidsperioden 2023 och framåt har lokalnämnden inom ramen för detta ärende inte redovisat någon prognos över lokalkostnadsutvecklingen. Lokalkostnadsutvecklingen för berörda nämnder kommer till stor del att styras av i vilken takt olika typer av investeringar aktiveras. I ärendet om lokalnämndens långsiktiga investeringsbehov för perioden 2022-2031 uppgår den totala investeringsvolym till 39 miljarder kronor (LN 2021-03-23, §40). Behov kopplade till grundskolenämndens verksamhet står för drygt 55 procent av den planerade investeringsvolymen medan behov kopplade till förskolenämnden står för drygt 25 procent. Övriga nämnders behov delar på resterande 20 procent. Noterbart är att det för i praktiken alla nämnder sker större ökningar av investeringsvolymerna från 2023 och framåt vilket i takt med att dessa investeringar aktiveras också kommer generera tydligt ökade hyreskostnader.

I lokalnämndens verksamhetsnomineringar inför budget 2022 har dock förvaltningen tagit fram en indikativ prognos för hyresutvecklingen mellan 2022 och 2026 (LN 2021-04-21 §61). Till stor del drivet av reinvesteringar, ersättningsinvesteringar samt nyinvesteringar väntas förskolenämndens summerade hyror öka med cirka 30 procent fram till 2026. Motsvarande hyresutveckling för grundskolenämnden samt utbildningsnämnden bedöms till 31 respektive 24 procent. För nämnden för funktionsstöd och äldre samt vård- och omsorgsnämnden förväntas de summerade hyrorna öka med 15 procent vardera. Någon beskrivning eller analys av hur den angivna lokalkostnadsutvecklingen påverkar de lokalbrukande nämndernas förutsättningar att bedriva sin verksamhet saknas i ärendet.

Stadsledningskontoret konstaterar att möjligheterna till en samlad och övergripande bedömning i ärendet försvåras när lokalnämnden väljer att inte presentera ett komplett underlag i ett och samma ärende.

Underhållsskuld

Inom ramen för Göteborgs Stads budget 2020 (KF 2019-09-11, §4) fick lokalnämnden i uppdrag att se över förvaltningens underhållsskuld samt ta fram en strategi för att arbeta bort eventuella underhållsskulder. Detta uppdrag är ännu inte återrapporterat till kommunfullmäktige.

Lokalnämndens faktiska utfall för planerat underhåll har varierat kraftigt under den senaste femårsperioden. Från en genomsnittlig nivå på 215 mnkr per år under perioden 2011-2016, minskade summan till strax över 200 mnkr 2017 som en följd av införandet av komponentavskrivningar. För perioden 2018-2020 har dock utfallet av de planerade underhållet minskat kraftigt, från 178 mnkr (2018), 81 mnkr (2019) och 130 mnkr (2020).

I lokalnämndens årsrapport för 2020 redovisas att det totala underhållsbehovet för den kommande 10 årsperioden uppgår till totalt 10 miljarder kronor. I summan ingår planerat underhåll, hantering av eftersatt underhåll (underhållsskuld) samt åtgärder kopplade till förändrade myndighetskrav. Det långsiktiga behovet av planerat underhåll för att hålla nämndens fastighetsbestånd i ett gott skick ligger på i genomsnitt 500 mnkr per år, vilket är en nivå som nämnden inte har varit i närheten av under den senaste tioårsperioden. Resterande del på drygt 5 miljarder kronor härledas till eftersatt underhåll och förändrade myndighetskrav. I jämförelse med redovisningen från årsrapporten för 2019 har

nämndens bedömningar av underhållsskulden på ett år ökat med mer än 3 miljarder kronor vilket i sig borde kräva en fördjupad beskrivning och analys. Nämndens ambition framstår som att under drygt tio år åtgärda allt eftersatt underhåll i beståndet vilket också styrks av lokalnämndens ärende om långsiktigt investeringsbehov för perioden 2022-2031 (LN 2021-03-23, §20), där den totala summan dock har ökat 11,5 miljarder kronor vilket är ännu högre än vad som anges i årsrapporten 2020. Stadsledningskontoret har inget underlag för att bedöma orsakerna till de kraftigt förändrade bedömningarna.

Stadsledningskontoret konstaterar att beskrivet investeringsbehov motsvarar en femdubbling av tidigare års reinvesteringsvolymen vilket väcker frågor kring genomförbarhet utifrån lokalnämndens nuvarande organisation. Ambitionsökningen sammanfaller i tid med införandet av nya hyressättande principer som innebär att alla investeringar i objekten också belastar verksamhetsnämnderna fullt ut i form av ökade hyror. Om ett genomförande av strategin även medför behov av att utöka sin organisation innebär det ytterligare kostnader som fördelas ut på lokalhyran.

Utöver reinvesteringar tillkommer även behov av ersättningsinvesteringar för samma period på ytterligare 4,9 miljarder kronor. Ersättningsinvesteringar avser behov av att ersätta äldre byggnader med nya eftersom den tekniska livslängden anses vara uppnådd. Generellt handlar det om byggnader uppförda på 1960- och 70-talen.

Ersättningsinvesteringar har tidigare inte genomförts av lokalnämnden utan är en följd av arbetet med att ta fram långsiktiga strategiska fastighetsplaner. Investeringsvolymerna inom detta område förväntas öka kraftigt från 2026 och framåt.

Som tidigare beskrivits innebär självkostnadshyran att alla investeringar som görs i objektet finansieras genom hyresgästens hyra och budget oavsett om behovet av investeringen är påkallad av hyresgästen eller inte. Omfattande underhållsåtgärder kräver dessutom i princip alltid en evakuering av verksamheten under byggtiden vilket genererar ytterligare investeringsrelaterade driftkostnader. Ett genomförande av lokalnämndens investeringsplan innebär ett stort behov av omfattande evakueringslösningar, något som redan idag är ett stort problem utifrån betydligt lägre reinvesteringsnivåer. Ansvaret landar huvudsakligen hos verksamhetsnämnderna att hantera problematiken. Utifrån ett framtidsscenario med kraftigt ökat evakueringsbehov behöver roller, ansvar och behov av finansiering tydliggöras utifrån ett helhetsperspektiv.

Investeringsrelaterade driftskostnader

Lokalnämnden hanterade och redovisade tidigare evakueringskostnader i samband med investeringsprojekt som en investeringskostnad. Under 2018 förtydligade stadsledningskontoret att evakueringskostnaderna från och med 2018-01-01 behövde redovisas som driftkostnader vilket för 2018 innebar en kostnadsökning för nämnden med 51 mnkr.

Lokalnämnden tog i sin budget 2019 inte höjd för att belasta driftsbudgeten med investeringsrelaterade driftskostnader då nämnden tidigare beslutat avvakta till 2020 med att övergå till nya redovisningsprinciper. Detta påpekade stadsrevisionen i sin granskning av verksamhetsåret 2018 vara i strid med god redovisningssed. I februari 2019 beslutade lokalnämnden att ändra redovisningspraxis och anpassa sig till Rådet för kommunals Redovisnings (RKR) redovisningsprinciper och kostnadsföra investeringsrelaterade driftskostnader redan från 2019. Beslutet innebar en direkt ekonomisk konsekvens för

lokalnämnden om ca 100 mnkr innevarande år som gav stor påverkan på nämndens verksamhet.

I samband med kommunfullmäktiges budgetbeslut 2020-11-05 §5 tydliggjordes att investeringsrelaterade kostnader som följer av större ny- och ombyggnationer (evakuerings, rivnings- och nedskrivningskostnader) inte ska vara hyresgrundande. Kostnaderna, som är av engångskaraktär, är svårbedömda då många faktorer kan påverka utfallet och kommuncentrala medel avsätts för detta. Det framtida behovet kommer enligt lokalnämndens prognos att kvarstå på 120 mnkr per år, trots en kraftigt ökad volym av investeringar, reinvesteringar och ersättningsinvesteringar.

Hyresgästernas möjlighet till påverkan

I samband med arbetet konstaterades behov av att hantera frågor om konsekvenserna av den nya hyressättningsprincipen och hur samsyn, samverkan och förståelse för olika delar av lokalprocessen kan utvecklas tillsammans med hyresgästerna. Ett antal arbetsgrupper med brett deltagande har därför inrättats för att exempelvis belysa frågor som:

- Gemensam planeringsprocess/handlingsplan för aktiviteter kopplat till årshjul
- Hur lokalförvaltningens underhållsplanering kan synkroniseras med verksamhetens behovsplanering
- Gemensam plattform för nulägesanalys
- Förbättrad samsyn kring ansvarsfördelning av drift- och underhåll
- Förslag på förändrad beslutsprocess i investeringsprojekt

Leveranser är huvudsakligen planerade att ske under hösten 2021 vilket gör att några närmare analyser, identifierade problem eller behov av förändrad ledning och styrning inte finns tillgänglig när en ny hyressättande princip ska fastställas.

Det finns dock flera frågetecken kopplat till hyresgästernas reella möjligheter att påverka sina kostnader.

Några formella hyreskontrakt upprättas inte internt i staden i de fall lokalnämnden står som hyresvärd och en annan nämnd är hyresgäst. Istället används internupplåtelser som rent juridiskt har en annan status. Den viktigaste skillnaden är att internupplåtelsen inte har någon fastställd löptid likt ett normalt hyresavtal utan gäller tillsvidare utan ett slutdatum. Detta innebär att hyresgästen i praktiken saknar möjlighet att göra en uppsägning för att på det sättet kunna minska sina lokalkostnader. På samma sätt kan inte hyresgästen, likt normala externa hyresavtal, säga upp kontraktet för omförhandling av villkor eller kostnader. I praktiken innebär detta att när en internupplåtelse väl är upprättad så behöver hyresgästen räkna med att lokalkostnaden kvarstår för all framtid. För hyresavtal upprättade med en extern fastighetsägare gäller fortfarande möjligheten att säga upp kontraktet för att på detta sätt påverka sina kostnader. Det innebär att det ur en kostnadsstyrningsaspekt finns fördelar med externt inhyrda lokaler, trots att dessa som regel alltid blir dyrare för verksamheten.

För att komma runt den inlåsningsseffekt som internupplåtelse i praktiken innebär så inrättade staden en intern lokalbank. Lokalbanken syftade till att effektivisera stadens lokalutnyttjande genom att de förhyrande nämnderna fick möjlighet till ekonomisk kompensation för del av hyreskostnaden när man lämnade ifrån sig lokalytor som inte längre behövdes. Enligt ursprunglig ansvarsfördelning var det lokalsekretariatet som

beslutade om ersättning till nämnder och styrelser avseende hyreskostnader för friställda lokaler samt förmedling och anvisning av friställda lokaler.

Enligt beslut av kommunfullmäktige överfördes ansvaret för lokalbanken från kommunstyrelsen till lokalnämnden (KF 2019-03-28, §15). Lokalbanken finns fortfarande kvar som funktion, men saknar sedan 2020 kommuncentral finansiering. Det innebär att det ekonomiska incitament som tidigare fanns för nämnderna att optimera sina lokalytor nu saknas. Utifrån vad som beskrivits ovan innebär den samlade effekten av internupplåtelser utan möjlighet till uppsägning och en lokalbank utan ekonomiska incitament en stor begränsning av hyresgästernas möjligheter att påverka lokalkostnaderna för sina befintliga lokaler. Inom ramen för arbetet med en ny hyresmodell undersökte lokalförvaltningen intresset från alla verksamhetsnämnder att på nytt finansiera lokalbanken via ett mindre, solidariskt påslag på lokalhyrorna. Då ingen samsyn kunde nå ingår detta inte i lokalnämndens förslag om ny hyresmodell.

När det gäller möjligheten att påverka lokalkostnaderna i samband med nyproduktion där lokalnämnden är byggherre så finns annan styrning som påverkar hyresgästens möjligheter att påverka kostnadsbilden. Här nedan lyfter stadsledningskontoret fram två exempel i form av styrande nyckeltal och TKA.

Nyckeltal används som ett generellt styrinstrument för arbetet med lokaleffektivitet. De olika ramprogrammen innehåller exempelvis skrivningar av antal kvadratmeter lokalyta som krävs per barn, elev eller boende. Nyckeltalen är framtagna utifrån stadens samlade erfarenhet av vilka ytor som krävs för att kunna erbjuda väl fungerande lokaler med hög verksamhetsnytta. Inom ramen för arbetet med Göteborgs Stads program för lokalförsörjning ingår framtagande av en ny riktlinje för nyckeltal som ett delprojekt. En av fullmäktige antagen riktlinje innebär många fördelar med en tydlig, gemensam och politiskt förankrad ambitionsnivå för byggnation inom Göteborgs stad. Samtidigt innebär det att hyresgästens möjligheter att använda ytan som en kostnadsstyrande faktor blir mindre flexibel.

När det gäller teknisk utformning och standard för lokalnämndens byggprojekt så utgör tekniska krav och anvisningar (TKA) alltid utgångspunkten. TKA är lokalförvaltningens specifika komplement till lagar, förordningar och praxis i projektering och är ett resultat av förvaltningens erfarenheter kring att tekniska lösningar ska vara enkla att sköta och underhålla. TKA är uppdelat i olika teknikområden och uppdateras och fastställs årligen enligt en intern rutin på lokalförvaltningen. Revideringar av dokumenten har tidigare fastställs på tjänstepersonsnivå och inte varit föremål för något ärende i lokalnämnden. I februari 2021 fastställde dock lokalnämnden formellt att framtagna dokument inom TKA gäller som styrande dokument för lokalförvaltningens projekt och uppdrag (LN 2021-02-09, §9). Lokalförvaltningen påbörjades under 2021 ett arbete för att ge hyresgästerna en bättre insyn och förståelse för vad TKA är och fungerar vilket är positivt. Men det förändrar inte att hyresgästerna saknar möjligheter att påverka den tekniska utformningen av lokalerna vilket utgör en utgångspunkt för beräkning av projektens investeringskostnader och därmed även framtida hyreskostnader.

Stadsledningskontorets bedömning

I det aktuella ärendet gör stadsledningskontoret bedömningen att i valet av en förändrad princip för stadens internhyressättning utgör en självkostnadshyra ett naturligt alternativ

till den tidigare funktionshyran. Självkostnadshyra utgör också den vanligaste principen hos landets kommuner. Kommunfullmäktige föreslår därför fastställa den nya principen.

Däremot konstaterar stadsledningskontoret att de långsiktiga konsekvenserna, både ur ett hela staden-perspektiv och för enskilda nämnder, är bristfälligt beskrivna i lokalnämndens redovisade underlag. Under lokalförvaltningens ledning pågår ett arbete med berörda förvaltningar för att bland annat dokumentera och analysera befintliga processer och konsekvenserna av en ny hyresmodell. Någon samlad analys eller förslag på konkreta förändringar finns dock inte framme i anslutning till att detta ärende ska beslutas. Sammantaget innebär det svårigheter att värdera den föreslagna förändringen av hyressättande princip ur ett helhetsperspektiv.

Stadsledningskontoret föreslår att lokalnämnden får ett uppdrag om att, tillsammans med berörda verksamhetsnämnder, återkomma med ett antal fördjupningar och kompletterande förslag som kan ingå som förutsättningar i stadens budgetprocess 2023. Uppdraget syftar till att skapa en förbättrad ekonomistyrning där samtliga lokalkostnader, inklusive investeringsrelaterade driftkostnader, ingår utan behov av kommuncentral finansiering. Uppdraget ska utgå från tre perspektiv som utvecklas närmare i efterföljande text.

- Långsiktig prognos över lokalkostnadsutvecklingen
- Beskrivning och analys av hur hanteringen av förvaltningens underhållsskuld påverkar lokalkostnadsutvecklingen över tid
- Redovisning av förslag och aktiviteter kopplade till en utvecklad ekonomistyrning samt en tydligare roll och påverkansmöjlighet för verksamhetsnämndernas roll i lokalprocessen. I arbetet ska även ingå förslag på hantering av tomställda lokaler

Långsiktig prognos över lokalkostnadsutvecklingen

Lokaler utgör en av nämndernas största kostnadsposter och utgör därför en väldigt central del för de långsiktiga ekonomiska analyserna. En långsiktig bedömning över lokalkostnadsutvecklingen kommer att vara en viktig prioriteringsgrund för nämnderna när och om man ska beställa och planera nya projekt. Stadsledningskontoret anser att lokalnämnden årligen behöver presentera en långsiktig prognos som i tid motsvarar investeringsramens 10-åriga perspektiv.

Beskrivning och analys av lokalnämndens underhållsskuld

Kommunfullmäktiges beslut om budget 2020 innebar att lokalnämnden fick i uppdrag att se över förvaltningens underhållsskuld samt ta fram en strategi för att arbeta bort eventuella underhållsskulder (KF 2019-09-11, § 4). Detta uppdrag är ännu inte återrapporterat till kommunfullmäktige.

Kostnader för eftersatt underhåll betraktas enligt branschstandard normalt inte som hyresgrundande men kommer, om lokalnämnden fortsätter att tillämpa samma redovisningsprinciper som tidigare aktiveras på samma sätt som kostnader för planerat underhåll. Genom att aktivera underhållsåtgärder som på en konkurrensutsatt marknad inte skulle motivera någon form av hyreshöjning kommer resultateffekten av det eftersatta underhållet ge stor hyrespåverkande effekt för staden under lång tid.

Genomförandet av omfattande reinvesteringar i befintligt bestånd förutsätter även att lokalnämnden och verksamhetsnämnden kan hitta fungerande evakueringslösningar för ofta stora enheter. Detta har under flera år varit komplicerat och kan förväntas bli ännu

svårare givet att tillgängliga markytor saknas och att nyttjandegraden i stadens lokaler generellt har ökat. Kostnader för evakueringar, rivningar och avskrivning av bokförda värden ingår inte i aktuellt förslag på ny hyresmodell. Stadsledningskontoret ser att en översyn av även dessa kostnader ska inkluderas i lokalnämndens uppdrag så att behovet av särskild kommuncentral finansiering upphör.

Redovisning av förslag och aktiviteter kopplade till en utvecklad ekonomistyrning och nämndernas påverkansmöjligheter i lokalprocessen

Arbetet med att ta fram förslag på en förändrad hyressättande princip har skett under ledning av lokalförvaltningen med deltagare från alla berörda nämnder samt stadsledningskontoret. Arbetet har bedrivits under tidspress vilket är det huvudsakliga skälet till att förslaget inte har skickats på remiss till berörda nämnder.

I samband med arbetet konstaterades behov av att hantera frågor om konsekvenserna av den nya hyressättningsprincipen och hur samsyn, samverkan och förståelse för olika delar av lokalprocessen kan utvecklas tillsammans med hyresgästerna. Ett antal arbetsgrupper med brett deltagande har därför inrättats med planerade leveranser under hösten 2021. Stadsledningskontoret vill påtala en risk med att det här aktuella beslutsunderlaget inte omhändertar hur den nya hyressättande principen ska tillämpas i praktiken utan att det blir frågor som lämnas att avgöras i ett senare skede.

Stadsledningskontoret vill här särskilt lyfta fram att frågor som rör övergripande ekonomistyrning inte är ordentligt utredda eller beskrivna i lokalnämndens underlag och önskar att detta kompletteras inom ramen för ett nytt uppdrag. Förslag på tydliga incitament för den byggande aktören att hålla nere kostnaderna ska ingå i redovisningen.

Verksamhetsnämndernas möjligheter att påverka lokalkostnaderna behöver beskrivas tydligare. Det finns uppenbara svårighet att bedöma kostnadsmassa, bemanning, organisation och kvalitet i leveranser hos en annan organisation. Även om lokalnämnden varit transparenta i att redovisa sina faktiska kostnader med 2019 som referensår så har en parallell utredning av stadsledningskontoret, med stort konsultstöd, kunnat påvisa att såväl kostnadsnivån för drift som utgiftsnivån för underhåll hos lokalnämnden är betydligt högre jämfört med vad som kan betraktas som branschstandard. Det finns därför fog att ifrågasätta delar av de utgångspunkter som använts för att beräkna lokalhyrorna inför 2022.

Hyresgästens incitament för att lämna verksamhetslokaler som inte längre behövs, tillsammans med beskrivning av processer för eskalering av ärenden när hyresvärd och hyresgäst inte kommer överens, är ytterligare två frågor som i dagsläget saknar ett tydligt förslag på lösning. Båda dessa delarna föreslås ingå i lokalnämndens kompletterande uppdrag.

Magnus Andersson

Ekonomidirektör

Eva Hessman

Stadsdirektör



Överföring av ansvar för hyresmodellen från kommunstyrelsen till lokalnämnden

§ 20, 1735/18

Beslut

Enligt kommunstyrelsens förslag:

1. Ansvar för stadens hyresmodell och hyressättning av lokalerna i lokalnämndens bestånd överförs 2020-01-01 från kommunstyrelsen till lokalnämnden i enlighet med vad som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
2. Förändringar i regler för styrning och ledning av Göteborgs Stads lokalförsörjning avseende hyresmodellen genomförs i enlighet med vad som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
3. Lokalnämndens reglemente kompletteras med ansvar för hyresmodellen och ansvar för hyressättning av lokalnämndens bestånd i enlighet med bilaga 3 i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Handling

2019 nr 137.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen
Lokalnämnden
Styrande dokument

Dag för justering

2019-06-18



Vid protokollet

Sekreterare

Lina Isaksson

Ordförande

Pär Gustafsson

Justerande

Susanne Sillberg Ligander

Justerande

Pernilla Börjesson



§ 38 N230-1360/20

Förslag till nya hyressättande principer för stadens verksamhetslokaler

Beslut

1. Lokalnämnden godkänner lokalförvaltningens förslag till följande nya hyressättande principer att börja gälla from 1 januari 2022:
 - a. Göteborgs stads internhyressättning ska utgå ifrån självkostnadsprincipen och gälla samtliga verksamhetslokaler i lokalnämndens bestånd.
 - b. Göteborgs stads internhyressättning ska sträva efter att uppnå en så hög grad av rättvis fördelning av lokalnämndens samtliga kostnader till respektive lokalnyttjande verksamhet.
2. Lokalnämnden föreslår kommunfullmäktige att godkänna lokalnämndens beslut enligt ovan punkt 1 a och b.
3. Lokalnämnden godkänner lokalförvaltningens förslag till hanteringsordning, vilken innebär att förvaltningen årligen redovisar utfallet mellan föregående års hyresuttag och verkliga kostnader per hyresgäst för hantering av nämnden.
4. Lokalnämnden översänder beslutet till kommunstyrelsen samt till samtliga nämnder som bedriver verksamhet i lokalnämndens bestånd.

Tidigare behandling

Behandling i lokalnämnden 2021-02-09, § 8.

Handlingar

1. Förvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2021-03-16
2. Arbetssätt och definitioner
3. Totala fördelade kostnader
4. Fördelade kostnader per lokaltyp
5. Fördelade kostnader per lokal
6. Arbetsmaterial driftskostnader
7. Lokalkostnadsutveckling 2019 – 2022
8. TU; Tidplan för framtagande av nya hyressättande principer för stadens verksamhetslokaler
9. Förvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2021-01-29
10. Protokollsutdrag lokalnämnden § 8 2021-02-09

Yttrande

Yttrande S:

Den nya hyressättningsmodellen kommer att få stor påverkan på beställande nämnders investeringsbeslut. Därför bör de hyressättande principerna utformas på ett sådant sätt att de styr mot alternativ som ur ett ”hela staden”-perspektiv är ekonomiskt gynnsamma. Vidare ska modellen främja ekologisk hållbarhet och en jämlik stad.



Utdrag ur Protokoll

Sammanträdesdatum: 2021-03-23

I den föreslagna hyresmodellen inkluderas inte kostnader kopplade till rivning, dessa föreslås istället fortsättningsvis belasta stadens driftsbudget genom att beställande nämnd äskar pengar från en kommuncentral pott.

När en beställande nämnd står inför valet mellan ombyggnation eller nybyggnation behöver all relevant information tas i beaktande. Om rivningskostnader inte inkluderas i hyresmodellen riskerar avvägningen i investeringsbeslutet, mellan en ombyggnation eller en rivning och nybyggnation, att bli skev. Risken är att valet oftare än vad som är ekonomiskt optimalt blir rivning och nybyggnation.

Rivningar bör inte bara undvikas av ekonomiska skäl. Ur ett klimatperspektiv är det nästan alltid bättre att bygga om än att bygga nytt, därför är det av än större vikt att vi inte har en hyresmodell som gynnar nybyggnation i relation till ombyggnation.

Enligt gällande redovisningsprinciper måste kostnader kopplade till rivningar kostnadsföras direkt över resultatet. Det här gör att enskilda projekt kan leda till stora svängningar i rivningskostnader mellan olika år. Av denna anledning kan det vara rimligt att kostnaden även fortsättningsvis bärs kommuncentralt vid rivningstillfället, men att detta sedan regleras via hyran.

För att inte riskera att försena den viktiga processen med de nya hyressättande principerna vill vi i nuläget inte ändra den föreslagna hyresmodellen. Vi ser dock att det är av yttersta vikt att rivningskostnader tas i beaktande i investeringsbeslut och att detta så småningom inkluderas i hyresmodellen.

MP, V, FI, M, L, D, SD ställer sig bakom yttrandet.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen

Fastighetsnämnden

Förskolenämnden

Grundskolenämnden

Idrotts- och föreningsnämnden

Kretslopp och vatten

Kulturnämnden

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden

Nämnden för funktionsstöd

Socialnämnden Nordost

Socialnämnden Centrum

Socialnämnden Sydväst

Socialnämnden Hisingen

Park- och Naturnämnden

Byggnadsnämnden

Trafiknämnden

Utbildningsnämnden



Justeringsdag:

2021-03-26

Sekreterare

Sofie Wäremalm

Ordförande

Christer Holmgren (M)

Justerande

Azar Hedemalm (MP)

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2021-03-16

Diarienummer N230-1360/20

Handläggare

Mikael Sandström

Telefon: 0702 – 56 87 98

E-post: mikael.sandstrom@lf.goteborg.se

Nya hyressättande principer för stadens verksamhetslokaler

Förslag till beslut

1. Lokalnämnden godkänner lokalförvaltningens förslag till följande nya hyressättande principer att börja gälla från 1 januari 2022:
 - a. Göteborgs stads internhyressättning ska utgå ifrån självkostnadsprincipen och gälla samtliga verksamhetslokaler i lokalnämndens bestånd.
 - b. Göteborgs stads internhyressättning ska sträva efter att uppnå en så hög grad av rättvis fördelning av lokalnämndens samtliga kostnader till respektive lokalnyttjande verksamhet.
2. Lokalnämnden föreslår kommunfullmäktige att godkänna lokalnämndens beslut enligt ovan punkt 1 a och b.
3. Lokalnämnden godkänner lokalförvaltningens förslag till hanteringsordning, vilken innebär att förvaltningen årligen redovisar utfallet mellan föregående års hyresuttag och verkliga kostnader per hyresgäst för hantering av nämnden.
4. Lokalnämnden översänder beslutet till kommunstyrelsen samt till samtliga nämnder som bedriver verksamhet i lokalnämndens bestånd.

Sammanfattning

Förvaltningen har insett att beslutssats nummer tre i detta ärende, som lokalnämnden fattade beslut kring den 9 februari 2021, riskerar att inte stämma överens med stadens styrande dokument kring ekonomisk planering, budget och uppföljning. Förvaltningen förelägger därför nämnden exakt samma ärende på nytt med den enda skillnaden att beslutssats tre omformulerats.

Utifrån det nya ansvaret för stadens hyressättning som lokalnämnden fick från och med 2020 gav lokalnämnden i oktober 2019 lokalförvaltningen i uppdrag att påbörja arbetet med framtagande av nya hyressättande principer samt nya arbetsformer för att kunna införa dessa från och med 2022.

Lokalförvaltningens förslag är att införa internhyror beräknade utifrån principen om självkostnad. Detta innebär att varje verksamhet ska bära kostnaderna för de lokaler de nyttjar. Kostnadsbaserade internhyror på objektsnivå, så kallade självkostnadshyror, är den vanligaste hyresmodellen bland landets kommuner som tillämpar internhyror.

Föreslagen princip innebär att lokalnämndens kostnader fördelas per hyresgäst och att kostnaderna belastar den som brukar lokalen.

Vid införandet av förslaget sker en omfördelning av stadens befintliga lokalkostnader. Vissa verksamheters lokalkostnader kommer att öka vid införandet och andra verksamheters lokalkostnader att minska. Stadens totala lokalkostnader kommer inte att öka som effekt av övergången till de nya principerna.

När varje lokalnyttjande nämnd ska bära alla lokalkostnader, kommer lokalkostnadsutvecklingen för nämnderna att öka mer än tidigare. I takt med att det eftersatta underhållet åtgärdas genom reinvesterings- och ersättningsinvesteringar kommer lokalnyttjarnas lokalkostnader att öka genom tillkommande kapitalkostnader. Likaså kommer lokalkostnaderna att öka till följd av tillkommande nyinvesteringar och nyinhyrningar som tidigare var kommuncentralt subventionerade. De framtida ökande lokalkostnaderna är alltså inte ett resultat av en ny hyressättande princip utan av att staden växer och att standarden på många lokaler behöver höjas och eftersatta behov omhändertas. Kostnaderna för detta finansierades tidigare kommuncentralt medan kostnaderna framöver kommer att redovisas hos stadens verksamheter.

Sammantaget borde de nya principerna ge ökade ekonomistyrande effekter och incitament till effektiviseringar hos alla inblandade parter

Investeringsrelaterade driftskostnader

Driftskostnader för evakuering, rivning och utrangering är engångskostnader som följer av beställda investeringsprojekt. Dessa kostnader ingår därför inte i internhyran. Lokalförvaltningen kommer att lämna separata uppgifter om dessa kostnader i samband med att budgetunderlaget för internhyran lämnas till verksamhetsnämnderna och till stadsledningskontoret.

Balansering av lokalnämndens resultat över tid

Målsättningen är att hyresgästernas lokalkostnader ska spegla kostnadsutfallet i lokalförvaltningens ekonomi så rätt som möjligt när verksamhets- och räkenskapsåret är över. Lokalnämndens resultat ska över tid styra mot ett nollresultat. Hyresintäkterna ska finansiera samtliga kostnader. Om internhyressättningen ska sträva efter att uppnå en så hög grad av rättvis fördelning av lokalnämndens samtliga kostnader både inom ett enskilt år och över tid, behöver ett för högt, eller för lågt hyresuttag ett år, regleras påföljande år. Detta kan då ske genom en sänkt eller höjd internhyra eller genom att tillkommande åtgärder genomförs eller ställs in. I båda fallen behöver budgeten för det påföljande året justeras för att reglera föregående års resultatutfall.

Ovan beskriven hantering kräver dock att lokalnämnden godkänner en hanteringsordning som innebär att förvaltningen årligen får ta upp ett budgetreglerande ärende under våren i syfte att balansera föregående års resultatutfall.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Ökad ekonomistyrning - Stärkt kostnadsfokus och borttagen kommuncentral finansiering
Kommunfullmäktiges beslut att föra över ansvaret för hyressättningen till lokalnämnden uttryckte tydliga förväntningar om att nya principer skulle leda till tydligare ekonomistyrande effekter. Dagens modell bygger på att hyran på lokalerna sätts oberoende av lokalens faktiska kostnader. Vidare bygger modellen på att lokalnämnden

fullt ut kompenseras för skillnad mellan hyra och faktiska kostnader via kommuncentrala medel. Detta har inneburit tydliga risker för låg kostnadsmedvetenhet och lågt kostnadsansvar för berörda nämnder. Den tidigare hyresmodellen har på ett sätt slagit ut det normala förhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst genom att ingen part har behövt ta de faktiska ekonomiska konsekvenserna när det gäller att skapa nya lokalresurser för att möta nya behov. Dessa ekonomiska konsekvenser har burits kommuncentralt. I gengäld har rättvisaspekten och kopplingen till stadsdelarnas resursfördelningsmodell värderats tyngre.

När nu varje lokalnyttjande nämnd ska bära alla lokalrelaterade kostnader, kommer lokalkostnadsutvecklingen för nämnderna att öka mer än tidigare. I takt med att det eftersatta underhållet åtgärdas genom reinvesterings- och ersättningsinvesteringar kommer lokalnyttjarnas lokalkostnader att öka genom tillkommande kapitalkostnader. Likaså kommer lokalkostnaderna att öka till följd av tillkommande nyinvesteringar och ny-inhyrningar som tidigare var kommuncentralt subventionerade. De framtida ökande lokalkostnaderna är alltså inte ett resultat av en ny hyressättande princip utan av att staden växer och att standarden på många lokaler behöver höjas och eftersatta behov omhändertas. Kostnaderna för detta finansierades tidigare kommuncentralt medan kostnaderna framöver kommer att redovisas hos stadens verksamheter.

I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande (bilaga 7) inför överförandet av ansvaret för hyressättningen från kommunstyrelsen till lokalnämnden, skrev stadsledningskontoret följande under rubriken *Ersättning till nämnder för ökade lokalkostnader*:

”När det gäller ersättning till enskilda nämnder för ökade lokalkostnader antingen på grund av att nämndens verksamhet växer eller att gamla lokaler med låg hyra behöver bytas ut mot nya lokaler med högre hyra, är det viktigt att detta beskrivs i stadens årliga budgetarbete. Stadsledningskontoret bedömer att en beskrivning av lokalkostnadernas utveckling främst gällande utbildningslokaler är en viktig parameter att beakta i det årliga budgetarbetet. Utöver den indexjustering som vanligtvis sker för befintliga lokaler finns då möjlighet att särskilt beakta denna utveckling i det årliga budgetarbetet.”

Självkostnadsprincipens effekter på lokalnämnden – hyresvärden

Det är viktigt att lokalförvaltningen ges ett incitament till att kostnadseffektivisera sin verksamhet. Lokalförvaltningen föreslår därför att lokalnämnden årligen ger förvaltningen i uppdrag att i budgetarbetet räkna in ett kostnadseffektiviseringskrav kopplat till lokalförvaltningens påverkbara driftskostnader. Målsättningen bör vara att synka indexuppräkningsindexet med stadens generella indexuppräkning. Effektiviseringskravet kan liknas vid den förändringsfaktor kommunfullmäktige årligen riktade mot lokalnämnden fram till år 2018.

Enligt stadsledningskontorets tjänsteutlåtande inför beslutet att föra över ansvaret för hyressättningen till lokalnämnden angavs följande:

”Den föreslagna förändringen innebär att lokalnämndens roll som professionell hyresvärd stärks genom att lokalnämnden själva blir ansvarig för hyressättningen gällande uthyrning av lokaler i sitt bestånd. Detta innebär att om lokalnämnden i framtiden bedömer att nämnden behöver förbättra sitt verksamhetsresultat behöver nämnden antingen sänka sina utgifter eller höja sina hyresintäkter eller en kombination av detta. Stadsledningskontoret bedömer att den föreslagna förändringen kommer att leda

till bättre förutsättningar för god ekonomistyrning gällande balans mellan intäkter och kostnader för lokalnämnden.”

Då stadens nämnder är hänvisade till att hyra sina lokaler av lokalnämnden ligger ett stort ansvar hos lokalnämnden att påvisa en kostnadseffektiv verksamhet. Detta gäller både i förvaltnings- som i byggnads- och inhyrningsverksamheten. Hos lokalnämnden måste därför varje resurs och köpt tjänst kunna förklaras och försvaras. Lokalnämnden måste också genom nyckeltalsuppföljning kunna visa att kostnaderna ligger på en försvarbar nivå jämfört med andra liknande offentliga aktörer samt att kostnadsutvecklingen speglar en kostnadseffektiv verksamhetsutveckling. Arbete pågår tillsammans med hyresgästerna för att skapa ett årligt systematiskt och transparent årshjul. Årshjulet, den gemensamma ledningsprocessen, ska säkerställa att hyresvärd och hyresgäst träffas för att bland annat följa upp kostnadsutvecklingen (genom nyckeltalen), skapa ökad ömsesidig förståelse för varandras förutsättningar samt ge möjlighet för hyresgästen att lämna synpunkter och påverka lokalförvaltningens olika leveranser.

Enligt stadsledningskontorets tjänsteutlåtande inför beslutet att föra över ansvaret för hyressättningen till lokalnämnden angavs följande:

”Stadsledningskontoret menar därför att det är önskvärt att skapa en tydligare relation mellan lokalnämnden som hyresvärd och stadens nämnder och bolagsstyrelser som nämndens hyresgäster. Det innebär sannolikt ökade förutsättningar för dessa parter att finna rätt avvägning på hyresnivån.”

Implementeringen av detta gemensamma årshjul kan förhoppningsvis ske till delar redan under 2021 men som senast samtidigt som de nya hyressättande principernas effekter får fullt genomslag år 2022.

I bilaga 5 framgår hur lokalförvaltningen avser att följa upp sina driftskostnader årligen. Uppgifterna i bilagan är inte kvalitetssäkrade utan utgör ett arbetsmaterial baserat på utfallet 2019 i syfte att ge en indikation på storleksordningar. Detta gäller samtliga bilagor vars uppgifter är beräknade utifrån 2019 års utfall.

Lokalnämndens negativa kommunbidrag föreslås att tas bort då lokalnämndens ekonomi i fortsättningen ska balanseras genom verksamhetsnämndernas självkostnadshyror. Inom ramen för kommunbidraget ryms samtliga de transaktionsposter som hyresmodellens regelverk givit upphov till de senaste 20 åren. Kommunbidraget innehåller också reglerings poster kopplade till tidigare års internräntesänkningar, effektiviseringskrav med mera.

Självkostnadsprincipens effekter på de lokalnyttjande nämnderna/hyresgästerna

Utifrån föreslagen hyressättande princip kommer hyresgästen att bära de ekonomiska konsekvenserna av lokalnämndens förvaltningsuppdrag. Det innebär att, då de eftersatta underhållsbehoven är omfattande och behoven av nyproduktion och ersättningsinvesteringar likaså, kommer detta över tid att leda till ökade lokalkostnader i större utsträckning än tidigare.

Utöver den initiala förändringen i respektive hyresgästs lokalkostnadsnivå förväntas självkostnadsprincipen påverka hyresgästernas beslutsfattande inför fastighetsbeslut. Principen synliggör kostnaderna vilket stärker ett ekonomiskt medvetande som kan medföra återhållsamhet med lokalytor och lokalanpassningar. Verksamheten får via internhyran ekonomiska incitament till ett effektivt lokalnyttjande. Det ökade ekonomiska

medvetandet kan också leda till att verksamheterna undviker onödigt slitage samt till ett ökat incitament att minska energiförbrukningen.

Genom självkostnadshyran finns det framöver en tydlig koppling mellan investeringsbeslut och förändrade hyresnivåer vilket kan antas leda till väl avvägda önskemål om förändringar av verksamheternas lokaler. Det är dock lokalnämnden som slår fast övergripande standard och därmed även kostnadsnivå på nybyggnation och inhyrningar. Verksamhetens återhållsamhet innebär därför i praktiken att man antingen inte kan göra några anpassningar alls, eller justera lokalytan som kostnadsreglerande post.

Självkostnadsprincipens effekter på omfördelningen av stadens lokalkostnader

I samband med införandet av de nya principerna sker en omfördelning av stadens lokalkostnader. Beroende på ålder, storlek på objekten och vilka investeringar som gjorts tidigare i beståndet kommer de nya lokalkostnaderna att falla ut olika hos lokalnämndens hyresgäster.

Då förslaget leder till en omfördelning av stadens befintliga lokalkostnader kommer vissa verksamheters lokalkostnader att öka och andra verksamheters lokalkostnader att minska. Stadens totala lokalkostnader kommer inte att öka som effekt av de nya principerna. Lokalkostnadsförändringarna mellan 2021 och 2022 är inte bara en effekt av en ny hyressättande princip utan beror till stor del också på att färdigställda lokaler, som är i produktion under 2021, bidrar med tillkommande kapital- och driftskostnader 2022. Analysen av övergångens beloppsmässiga effekter försvåras dock av att internhyressättningen 2021 delvis började närma sig självkostnadsprincipen, men bara för en mindre del av beståndet. Likaså påverkar borttagandet av lokalnämndens negativa kommunbidrag 2022 en betydande och svåranalyserad förändring mellan åren.

Då den tidigare hanteringen inkluderat en kommuncentral finansiering för de lokaler som varit underfinansierade, innebär övergången till självkostnadsprincipen att dessa nu får en ökad lokalkostnad (internhyra). Det som avgör hur stor den samlade internhyresförändringen blir för respektive verksamhet, jämfört med dagens hyresberäkning, är främst åldern på de lokaler som verksamheten nyttjar, storleken på objekten och den tidigare investeringsnivån.

Äldre byggnader kan till större delen vara färdigavskrivna vilket påverkar såväl avskrivnings- som räntekostnadernas andel av internhyran. På grund av stigande byggkostnader, både reallt och på grund av inflation och ändrade kvalitetskrav, är dagens byggnader betydligt dyrare än äldre byggnader. Detta gör att kapitalkostnaderna och därmed internhyran blir mycket högre för nyproducerade byggnader.

Internhyran varierar också beroende på vilka reinvesteringssatser som gjorts under byggnadens livstid. Detta kan leda till effekten att två objekt med en i övrigt liknande standard belastas med olika hyresnivåer beroende på vilka tidigare åtgärder som utförts. Åtgärderna som utförts utgör normalt fastighetsunderhåll i syfte att förlänga byggnadens livslängd men utan att höja standarden.

Speciellt verksamheterna med ett flertal mindre nybyggda lokaler såsom förskolor och boenden med särskild service (BmSS) kommer att få ökade internhyror på dessa objekt jämfört med hyressättningen enligt den tidigare modellen. Det har varit främst dessa nybyggda mindre objekt som krävt kommuncentral finansiering då intäkterna utifrån modellhyran inte räckt till för att finansiera lokalernas kapitalkostnader. Modellhyran har

inte heller täckt finansieringen av dessa mindre objekts driftskostnader.

I modellhyran beräknades driftkostnaden med ett gemensamt nyckeltal för alla fastigheter. I den nya hyressättningen beräknas driftkostnaden med olika nyckeltal för varje verksamhetsområde. Dessa driftkostnadsnyckeltal baseras på verkliga kostnader som resultat av en driftkostnadsuppföljning. Detta innebär att förskolor och BmSS beräknas få ett driftkostnadsnyckeltal som är cirka 15 % högre än med modellhyran. De främsta skälen till detta är att förskolor och BmSS utgörs av:

- många små enheter som höjer förvaltningskostnaden
- stor andel av beståndet (40–50%) är byggda med enkla konstruktioner under 60-70-talet, med stora kostnader för tillsyn & skötsel, reparationer, underhåll och energianvändning.

Övergången till självkostnadshyra kommer också att leda till att de inhyrda objekten blir betydligt dyrare. Även dessa har erhållit betydande kommuncentral finansiering då den tidigare modellhyran varit betydligt lägre än den avtalade hyresnivån med den externa hyresvärden.

I bilaga 2 redovisas en tidig prognos för respektive hyresgästs lokalkostnader 2022. Beräkningarna utgår ifrån utfallet 2019 uppräknat med index om 2% per år. Utöver de befintliga kostnaderna i det befintliga beståndet tillkommer beräknade drifts- och kapitalkostnader för de projekt som nu är pågående men förväntas bli färdigställda innan eller under 2022. Underlaget ska betraktas som en första indikation på hur självkostnadshyrorna faller ut per hyresgäst och vilka storleksordningar mellan stadens förvaltningar som framöver gäller.

I bilagorna 3 och 4 redovisas hur kostnaderna kommer att presenteras för respektive hyresgäst. Detta sker dels utifrån vilka typer av lokaler hyresgästen har i sitt befintliga bestånd, dels utifrån omfattningen på de reinvesteringsprojekt, inhyrningsprojekt och nybyggnadsprojekt som förväntas bidra med framtida kostnader för det aktuella budgetåret.

I bilaga 6 redovisas lokalkostnadsutvecklingen per nämnd för perioden 2019 till 2022 (budgetbeloppen för 2021 och den första indikationen för 2022). Kostnadsutvecklingen utgår inte från någon särskild satsning på att åtgärda det eftersatta underhållet utan baseras på nuvarande ambitionsnivåer.

Lokalkostnadsförändringen mellan 2021 och 2022 blir i bilagan inte noll. Förklaringen är de tillkommande kostnader som följer av nybyggda objekt och avslutade inhyrningar med delårs- och helårseffekt 2022 som inte ingick i beståndet 2021.

Bedömning ur ekologisk dimension

Att införa en självkostnadsprincip för internhyressättningen kommer att påverka både hyresvärden, lokalnämnden och dess lokalnyttjande nämnder positivt ur ett ekologiskt perspektiv. Lokalnämnden behöver fortsätta ett aktivt energieffektiviserande av sina lokaler utifrån trycket att hålla kostnadsutvecklingen och därmed internhyresutvecklingen på en rimlig nivå. Arbetet sker både inom den löpande driften och i samband med underhållsinsatser som ändå skulle genomföras samt genom energiinvesteringar. De sistnämnda förutsätter dock att energiinvesteringarna som genomförs, och som i sig

medför en ökad lokalhyra för hyresgästen i form av framtida kapitalkostnader, kompenseras av ännu större minskning på driftkostnadssidan.

De lokalnyttjande nämnderna har också utifrån den nya hyressättande principen incitament till att minska energiförbrukningen.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Samverkan

Information i förvaltningsövergripande samverkansgrupp (FSG) den 4 februari 2021.

Bilagor

1. Arbetssätt och definitioner
2. Totala fördelade kostnader
3. Fördelade kostnader per lokaltyp
4. Fördelade kostnader per lokal
5. Arbetsmaterial driftskostnader
6. Lokalkostnadsutveckling 2019 – 2022
7. TU; Tidplan för framtagande av nya hyressättande principer för stadens verksamhetslokaler
8. Förvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2021-01-29
9. Protokollsutdrag lokalnämnden § 8 2021-02-09

Ärendet

Lokalförvaltningen föreslår lokalnämnden att fatta beslut om nya hyressättande principer för internhyressättningen av stadens samtliga verksamhetslokaler. Ärendet beslutades tidigare av lokalnämnden den 9 februari 2021. Lokalförvaltningen föreslår nu lokalnämnden att fatta beslut i ärendet igen då en ändring av beslutspunkt nummer tre behöver göras för att beslutet ska gå i linje med stadens styrande dokument kring ekonomisk planering, budget och uppföljning.

Beskrivning av ärendet

Ärendet *Nya hyressättande principer för stadens verksamhetslokaler* togs upp för beslut i lokalnämnden den 9 februari 2021. Förvaltningen har insett att beslutssats nummer tre i tidigare ärende riskerar att inte stämma överens med stadens styrande dokument kring ekonomisk planering, budget och uppföljning. Förvaltningen förelägger därför nämnden exakt samma ärende på nytt med den enda skillnaden att beslutssats tre omformulerats. Beslutssatsen som ändrats är *”Lokalnämnden godkänner lokalförvaltningens förslag till hanteringsordning där, beroende av om föregående årsresultat blev positivt eller negativt kommer förvaltningen att kommande år föreslå ett ianspråktagande eller ett ökande av det egna kapitalet”*.

Historisk bakgrund

2001 infördes den tidigare hyresmodellen. Syftet med modellen var att skapa lika förutsättningar för stadens 21 stadsdelar gällande lokalhyror, primärt för förskolor och grundskolor. Utan hyresmodellen hade stadsdelsnämnderna haft stora skillnader på hur mycket av stadsdelarnas resurser som gick till lokalkostnader, utan koppling till lokalernas verksamhetsnytta. I första hand har därigenom hyresmodellen varit en grundförutsättning för en behovsbaserad resursfördelningsmodell.

Bakgrund till ärendet

Lokalnämnden har på uppdrag av kommunfullmäktige och utifrån sitt ansvar för stadens hyressättning av stadens verksamhetslokaler, givit lokalförvaltningen i uppdrag att ta fram nya hyressättande principer för internhyressättningen av stadens samtliga verksamhetslokaler (se bilaga 7).

I KF handling 2019, 137 beslutades att:

”Ansvar för stadens hyresmodell och hyressättning av lokalerna i lokalnämndens bestånd överförs 2020-01-01 från kommunstyrelsen till lokalnämnden i enlighet med vad som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande”(se bilaga 1).

Skillnad mellan självkostnadshyra och kostnadsneutral internhyra

Utöver överförandet av ansvaret för hyressättningen gav kommunfullmäktige senare under hösten 2019, i samband med budget 2020 lokalnämnden uppdraget:

”Lokalnämnden ska tillse att ny kostnadsneutral hyressättning tas fram och träder ikraft 1 juli 2020 för förskole-, grundskole- och gymnasielokaler”.

Uppdraget till lokalnämnden nämner inget om att en ny hyresmodell eller nya hyressättande principer ska vara framtagna under 2020. Lokalnämnden kunde omöjligen tolka att uppdraget innebar införandet av en ny hyresmodell av följande orsaker:

- En ny hyresmodell baserad på nya hyressättande principer för stadens verksamhetslokaler kan inte enbart avse skollokalerna utan borde rimligtvis också omfatta såväl stadens äldreboenden som boenden för funktionshindrade.
- Lokalnämndens kommunbidragsram 2020 justerades inte för varken kompensationen för de lokaler som färdigställts från och med 2001 till hösten 2017 eller avseende det finansieringsutrymme som lokalnämnden lämnar ifrån sig till den befintliga modellen.

Lokalnämnden har i enlighet med sin tolkning av uppdraget genomfört en kostnadsneutral hyressättning från och med 1 juli 2020 och har från och med detta datum debiterat respektive skolnämnd de kostnader som annars fortsättningsvis skulle burits centralt. Vidare har lokalförvaltningen, utifrån detta resonemang, översänt uppgifter om 2021 års hyresnivåer till de berörda skolnämnderna.

Lokalnämnden bedömer därmed att uppdraget avseende att inför kostnadsneutral hyressättning för skolnämnderna som genomfört.

Då införandet av kostnadsneutrala hyror för skolnämnderna inte är att förväxla med nya principer för samtliga stadens verksamhetslokaler, är denna hyressättning tillfällig från och med 1 juli 2020 till den sista december 2021. Dessa temporära internhyror benämner lokalförvaltningen, övergångshyror, och är en hybrid med inslag från den tidigare hyresmodellen och en kommande självkostnadshyressättning.

Nya hyressättande principer – självkostnadshyror

Lokalförvaltningen har under 2020 tagit fram förslag på principer samt interna processer och systemstöd för att möjliggöra beräkningar och uppföljningar av respektive verksamhets självkostnader. Lokalförvaltningen föreslår i detta ärende att den hyressättande principen för stadens verksamhetslokaler blir självkostnadsprincipen. Tjänsteutlåtandets bilagor beskriver hur arbetet med internhyresberäkningarna ska genomföras och kommuniceras för att uppnå en hög grad av transparens gentemot de lokalnyttjande verksamheterna (se bilaga 1). Utvecklingsarbetet har skett i nära dialog med samtliga hyresgäster och kommer att behöva fortsätta utvecklas. Arbetet har löpande diskuterats i en projektgrupp där verksamheternas ekonomichefer varit representerade. Projektgruppen har i sin tur styrts av en styrgrupp där verksamheternas direktörer varit representerade samt representanter från stadsledningskontoret. Att formalisera dialogen mellan hyresvärd och hyresgäst kring underhållsplanering och inkludera ekonomiska konsekvenser är nödvändigt för att en långsiktig planering ska kunna ske och avvägningar sett till fastigheternas skick, underhållsbehov och verksamhetens behov ska kunna göras på ett för staden, och för enskilda förvaltningar, kostnadseffektivt sätt.

Självkostnadsprincipen innebär att varje verksamhet ska bära kostnaderna för de lokaler de nyttjar. Kostnadsbaserade internhyror på objektsnivå, så kallade självkostnadshyror, är den vanligaste hyresmodellen bland landets kommuner som tillämpar internhyror. Hyran baseras på de kostnader som bokföringsmässigt belastar respektive objekt. Föreslagen princip innebär att lokalnämndens kostnader fördelas per hyresgäst och att kostnaderna belastar den som brukar lokalen. Kostnaderna kan dock variera stort mellan åren beroende på vilka underhållsåtgärder lokalförvaltningen väljer

att genomföra och vilka beställningar om nyproduktion och inhyrning som verksamhetsnämnderna beslutar.

Då förslaget leder till en omfördelning av stadens befintliga lokalkostnader, kommer vissa verksamheters lokalkostnader att öka vid införandet och andra verksamheters lokalkostnader att minska. Samtidigt föreslås lokalnämndens negativa kommunbidrag att tas bort då lokalnämndens ekonomi i fortsättningen ska balanseras genom hyresgästernas självkostnadshyror. Inom ramen för kommunbidraget ryms samtliga de transaktionsposter som hyresmodellens regelverk givit upphov till samt övriga regleringar mellan lokalnämnden och kommunledningen sedan lokalnämnden bildades 2011.

Stadens totala lokalkostnader kommer inte att öka som effekt av övergången till de nya principerna. I bilaga 6 framgår en prognos över hur dessa effekter väntas falla ut jämfört med den kostnadsneutrala övergångshyra som budgeteras för 2021.

Lokalkostnadsförändringen mellan 2021 och 2022 blir i bilagan inte noll. Förklaringen är de tillkommande kostnader som följer av nybyggda objekt och avslutade inhyrningar med delårs- och helårseffekt 2022 som inte ingick i beståndet 2021.

Förvaltningen kan däremot konstatera att de ökade lokalkostnaderna 2022 för förskolnämnden och utbildningsnämnden kommer att påverka kostnaderna för ersättning till de fristående verksamheterna. Över tid gäller detta samtliga utbildningsnämnder i takt med att eftersatta åtgärder behöver vidtas och lokalkostnaderna ökar. För att det ska bli kostnadsneutralt för nämnderna i relation till friskoleverksamheterna, behöver kommunfullmäktiges ramtilldelning till respektive nämnd ta hänsyn till ersättning på lika villkor.

Framtida ökande lokalkostnaderna är inte ett resultat av en ny hyressättande princip utan av att staden växer och att standarden på många lokaler behöver höjas och eftersatta behov omhändertas. Kostnaderna för detta finansierades tidigare kommuncentralt medan kostnaderna framöver kommer att redovisas hos stadens verksamheter.

I enlighet med kommunfullmäktiges beslut ska lokalnämnden:

”... själva kunna fatta beslut om att förändra en hyressättande princip eller byta hyressättande princip om det kan ske utan att det får en hyresdrivande effekt för enskilda nämnder eller bolagsstyrelser. Gör lokalnämnden däremot bedömningen att förändringen ger en hyresdrivande effekt, föreslår stadsledningskontoret att en sådan förändring ska kunna ske först efter ett beslut i kommunfullmäktige”.

Utifrån ovan formulering föreslår lokalförvaltningen att lokalnämnden översänder beslutet till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för vidare beslutshantering.

Lokalförvaltningens målsättning är att uppföljningen av driftsekonomin löpande under respektive räkenskapsår är så god att rätt internhyra budgeteras, prognosticeras och debiteras under innevarande år. De avvikelser som dock kommer att uppstå redovisas över lokalnämndens egna kapital och regleras kommande år via antingen uttag av lägre internhyra eller genom att åtgärder utförs som inte debiteras.

Sammantaget borde de nya principerna ge bättre förutsättningar för ökade ekonomistyrande effekter och incitament till kostnadseffektiviseringar hos alla inblandade parter. Detta borde i sin tur få positiv och hämmande effekt på stadens driftskostnadsutveckling och behov av investeringsmedel. Detta behöver dock ställas i relation till vilka underhållsbehov som faktiskt finns i befintligt bestånd. Med en stor

underhållsskuld går det inte att vara återhållsam eftersom det då leder till lokaler som inte är ändamålsenliga.

Enligt framtaget arbetssätt (se bilaga 1) kommer det första budgetunderlaget för 2022 års internhyror beräknade utifrån de nya principerna, att vara klara under februari/mars 2021. Lokalförvaltningen kommer då att beskriva respektive lokalnyttjande nämnds lokalkostnader 2022 i sitt underlag till lokalnämndens verksamhetsnomineringar. Lokalförvaltningen kommer också att informera både sina hyresgäster samt stadsledningskontoret om detta. Verksamhetsnämnderna kan då välja att själva lyfta nomineringar utifrån denna information. Även stadsledningskontoret kan välja att lyfta informationen i sina budgetförutsättningar inför 2022 och överlämna frågan om en eventuell ramjustering mellan nämnderna till den politiska budgetberedningen.

I samband med det underlag som lokalförvaltningen kommer att översända till sina hyresgäster under februari/mars avser förvaltningen att redovisa den prognosticerade kostnadsutvecklingen för de kommande tre åren. Framräkningen beräknas utifrån utvecklingen i det befintliga beståndet samt de tillkommande kostnader som följer av redan beställda uppdrag av nyproduktion och inhyrningsärenden. En längre prognos kräver kännedom om verksamheternas lokalbehovsplanering, lokalsekretariatets befolkningsprognoser samt att dessa synkas med lokalförvaltningens behov av re- och ersättningsinvesteringar. Detta arbete pågår inom ramen för den årliga processen för att beräkna långsiktiga investeringsbehov. Lokalförvaltningen avser att lämna en 10-årig lokalkostnadsprognos till stadsledningskontoret under april månad.

Förvaltningen kan konstatera att de ökade lokalkostnaderna 2022 för förskolnämnden och utbildningsnämnden kommer att påverka ersättningen till de fristående verksamheterna inom dessa verksamhetsområden. Över tid gäller detta samtliga utbildningsnämnder i takt med att eftersatta åtgärder behöver vidtas och lokalkostnaderna öka. För att det ska bli kostnadsneutralt för nämnderna i relation till friskoleverksamheterna, behöver kommunfullmäktiges ramtilldelning till respektive nämnd ta hänsyn till ersättning på lika villkor.

Sammantaget borde de nya principerna ge ökade ekonomistyrande effekter och incitament till effektiviseringar hos alla inblandade parter. Detta borde i sin tur få positiv och hämmande effekt på stadens driftskostnadsutveckling och behov av investeringsmedel. Detta behöver dock ställas i relation till vilka underhållsbehov som faktiskt finns i befintligt bestånd. Med en stor underhållsskuld går det inte att vara återhållsam eftersom det då leder till lokaler som inte är ändamålsenliga.

Internränterisken

Lokalförvaltningen kommer årligen i sina verksamhetsnomineringar, utifrån en dialog med stadsledningskontoret om eventuella internränteförändringar, att beskriva konsekvenserna för respektive hyresgäst. Hur effekterna ska hanteras får därefter avgöras i stadens centrala budgetberedning. Då ränterisken är betydande bör risken hanteras på central nivå och inte på lokal nivå. En höjning av internräntan med en procent ger ökade räntekostnader för lokalnämnden med cirka 120 miljoner kronor som ska debiteras vidare genom internhyran.

Uppföljning av och balansering över tid mellan debiterad internhyra och det slutliga kostnadsutfallet

Lokalförvaltningen ska sträva efter att lämna så realistiska budgetbedömningar som möjligt vilket i sin förlängning ger den internhyra som debiteras respektive hyresgäst. Likaså ska förvaltningen genom god ekonomiuppföljning fånga kostnadsavvikelser under året och utifrån dessa lämna uppdaterade prognoser och justera hyresuttaget. Syftet är att differensen mellan debiterad internhyra och verkligt kostnadsutfall ska bli så liten som möjligt. Målsättningen är att hyresgästernas lokalkostnader ska spegla kostnadsutfallet i lokalförvaltningens ekonomi så rätt som möjligt när verksamhets- och räkenskapsåret är över.

Efter att redovisningen har stängt kommer lokalförvaltningen att enligt framtagna beräknings- och fördelningsmodell säkerställa den slutliga självkostnaden per hyresgäst för det föregående året. Skulle det samlade kostnadsutfallet hos lokalförvaltningen avvika från den internhyra som erlagts av hyresgästerna genereras ett resultatmässigt över- eller underskott hos lokalnämnden förs detta till eller tas ifrån lokalnämndens egna kapital.

Lokalnämndens resultat ska över tid styra mot ett nollresultat. Hyresintäkterna ska finansiera samtliga kostnader. Om internhyressättningen ska sträva efter att uppnå en så hög grad av rättvis fördelning av lokalnämndens samtliga kostnader både inom ett enskilt år och över tid, behöver ett för högt, eller för lågt hyresuttag ett år, regleras påföljande år. Detta kan då ske genom en sänkt eller höjd internhyra eller genom att tillkommande åtgärder genomförs eller ställs in. I båda fallen behöver budgeten för det påföljande året justeras för att reglera föregående års resultatutfall.

Förvaltningen är väl medvetna om att förvaltningen inte får föreslå hur nämnden ska nyttja nämndens egna kapital. Ovan beskriven hantering kräver dock att lokalnämnden godkänner en hanteringsordning som innebär att förvaltningen årligen får ta upp ett budgetreglerande ärende under våren i syfte att balansera föregående års resultatutfall. Om föregående årsresultat blev positivt kommer förvaltningen att påföljande år lägga fram ett förslag om att styra årets budget mot ett, i motsvarande grad negativt resultat, och därmed föreslå nyttjandet av nämndens egna kapital.

Lokalförvaltningen föreslår därför en fortsatt hantering där, beroende av om föregående årsresultat blev positivt eller negativt kommer förvaltningen att kommande år föreslå ett ianspråktagande eller ett ökande av det egna kapitalet.

Erfarenheterna talar för att det mer ofta sker tidsmässiga framflyttningar i lokalförvaltningens verksamhet än motsatsen vilket leder till lägre kostnader ett visst år. Detta skulle därmed leda till en positiv återkoppling till hyresgästerna påföljande år då internhyran därmed skulle reduceras.

Investeringsrelaterade driftskostnader

Driftskostnader för evakuering, rivning och utrangering är engångskostnader som följer av beställda investeringsprojekt. Dessa kostnader ingår därför inte i internhyran. Lokalförvaltningen kommer att lämna separata uppgifter om dessa kostnader i samband med att budgetunderlaget för internhyran lämnas till verksamhetsnämnderna och till stadsledningskontoret.

Pågående arbete med att hitta en ny finansieringslösning för tomställda lokaler

I kommunfullmäktiges budget för 2020 beslutades att det tidigare regelverket kring vem som finansierade stadens vakanta verksamhetslokaler skulle upphöra. I det regelverket tog staden centralt ett betydande finansieringsansvar. Från och med 2020 bär respektive

nämnd, som inte längre har behov av en lokal, finansieringsansvaret fram till att staden gemensamt beslutat kring lokalens framtid (rivning, försäljning eller fortsatt nyttjande inom staden).

I styrgruppen för framtagandet av nya hyressättande principer, har förslaget lyfts fram att alla lokalförvaltningens interna hyresgäster ska finansiera stadens vakanta lokaler solidariskt. Förslagsvis skulle kostnadsfördelningen för varje verksamhet utgå från den andel lokalyta som man nyttjar i relation till stadens totala yta. Det råder olika uppfattningar kring förslaget men då frågan väcker mycket intresse behöver den få en lösning inom kort.

Utvecklingsbehov av styrning- och ledningsprocesser relaterade till stadens hyressättningsprinciper

Inom ramen för projektet har projektgruppen identifierat ett antal utvecklingsbehov. Det handlar bland annat om:

- Hur ska den årliga arbetsprocessen och ansvarsfördelningen kring planering av underhåll (planerat och löpande) och reinvesteringar se ut?
- Hur ska den löpande arbetsprocessen inom staden se ut för den långsiktiga, strategiska planeringen av lokalförsörjningen?
- Hur ska den löpande kommunikationen mellan hyresvärd och hyresgäst se ut kring lokalförvaltningens kostnadseffektiviserande arbete?

Efter sommaren skapades därför ett kompletterande delprojekt som fokuserar på vilka samarbetsformer och forum som måste till för att bygga och vidmakthålla en förtroendefull relation mellan hyresvärd och hyresgäst. Ett årshjul/ledningsprocess som beskriver vad och när de väsentligaste gemensamma frågorna ska vara klart vid årsskiftet 2020/2021. Kopplat till detta arbete pågår också det av kommunfullmäktige beslutade arbetet med ett lokalförsörjningsprogram som drivs av stadsledningskontoret.

Förvaltningens bedömning

Lokalförvaltningens förslag är att införa internhyror beräknade utifrån principen om självkostnad. I valet av styrande internhyressättande principer finns det i princip tre olika modeller för att fastställa internhyror som belastar verksamheterna:

Funktionshyror

Detta är den modell som styr internhyrorna de senaste 20 åren inom Göteborgs stad. Internhyran ska spegla den funktionalitet eller ändamålsenlighet utifrån verksamhetens perspektiv. Internhyran speglar inte den verkliga kostnadsbilden i beståndet.

Marknadshyror

I detta fall utgår man från vad en motsvarande lokal skulle kosta att hyra på den öppna marknaden.

Självkostnadshyra

Detta innebär att varje verksamhet ska bära kostnaderna för de lokaler de nyttjar. Kostnadsbaserade internhyror på objektsnivå, så kallade självkostnadshyror, är den vanligaste hyresmodellen bland landets kommuner som tillämpar internhyror. Hyran baseras på de kostnader som bokföringsmässigt belastar respektive objekt.

Lokalnämnden bedömer att självkostnadsprincipen för hyressättning ger förvaltningen bättre förutsättningar att agera som en professionell hyresvärd och ger bättre förutsättningar att ta ekonomiskt ansvar gällande sitt bestånds lokalkostnadsutveckling. Förutsättningarna förbättras genom att kostnaderna framöver kommer i fokus i alla sammanhang på ett helt annat sätt än när staden centralt subventionerade en betydande del av dessa. Förslaget bedöms också ge bättre möjligheter för lokalnämnden, att i dialog tillsammans med nämndens kunder och stadsledningskontoret, kunna utveckla ekonomistyrningen och kostnadsuppföljningen av lokalkostnaderna.

Sammantaget borde de nya principerna ge ökade ekonomistyrande effekter och incitament till effektiviseringar hos alla inblandade parter. Detta borde i sin tur få positiv och hämmande effekt på stadens driftskostnadsutveckling och behov av investeringsmedel. Detta behöver dock ställas i relation till vilka underhålls, nyinvesterings och ersättningsbehov som faktiskt finns i befintligt bestånd. Med en stor underhållsskuld går det inte att vara återhållsam eftersom det då leder till lokaler som inte är ändamålsenliga.

Patrick Kristensson

Direktör

Mikael Sandström

Ekonomichef



Bilaga 1

Datum 2020-12-11

Diarienummer N230–1360/20

Handläggare

Mikael Sandström

Telefon 0702 – 56 87 98

E-post: fornamn.efternamn@lf.goteborg.se

Arbetssätt och hantering av frågor kopplade till beräkningen av självkostnadshyra för Göteborgs stads verksamhetslokaler.

Inledning

Lokalförvaltningens målsättning är att uppföljningen av driftsekonomin löpande under respektive räkenskapsår är så god att rätt internhyra budgeteras, prognosticeras och debiteras under innevarande år. De avvikelser som dock kommer att uppstå redovisas över lokalnämndens egna kapital och regleras kommande år via justerad internhyra till hyresgästerna.

När vi talar om hyra för stadens verksamhetslokaler ska inte detta förväxlas med den traditionella innebörden av att hyra lokaler på den externa marknaden. Hyran för stadens verksamheter är enligt den föreslagna principen en kostnadsbaserad internhyra, en så kallad självkostnadshyra. Principen om att verksamheten ska betala de kostnader som bokföringsmässigt belastar lokalen, är den vanligaste principen bland de kommuner som tillämpar internhyror. För att kunna budgetera och debitera respektive verksamhet en rättvisande internhyra måste lokalförvaltningen ha en ekonomimodell som möjliggör en rättvis fördelning av samtliga kostnader.

Vilka av lokalnämndens kostnader ingår i självkostnadshyran

Självkostnadshyran utgörs av:

- Driftskostnader
- Underhållskostnader
- Avskrivningskostnader (del av kapitalkostnaderna)
- Räntekostnader (del av kapitalkostnaderna)
- Inhyrningskostnader

Självkostnadshyran per hyresgäst summeras ihop av beloppen för nedan redovisade delar:

- Summan av hyresgästens driftskostnader kopplade till det befintliga

beståndet av både egenägda och inhyrda objekt utifrån utfallet två år före budgetåret uppräknat med index.

- Summan av befintliga inhyrda objekts inhyrningskostnader.
- Summan av hyresgästens kapitalkostnader (avskrivningar och räntekostnader) kopplade till det befintliga egenägda beståndet.
- Summan av hyresgästens planerade underhållskostnader som är kopplade till det befintliga beståndet.
- Tillkommande inhyrnings- och driftskostnader utifrån genomförda inhyrningsuppdrag.
- Tillkommande kapital- och driftskostnader utifrån genomförda ny,- till och ombyggnationer.
- Tillkommande kapitalkostnader utifrån genomförda reinvesteringar.

Lokalförvaltningens totala kostnadsvolym 2022 förväntas uppgå till ca 3,1 miljarder kronor. Hur denna förväntas fördelas per skolförvaltning och respektive ny fackförvaltning framgår av bilaga 2.

Vilka av lokalnämndens kostnader ingår inte i självkostnadshyran?

Lokalförvaltningen skall från 2022 debitera självkostnadshyra till respektive hyresgäst. Det är dock inte alla lokalförvaltningens driftskostnader som blir hyresgrundande. Det innebär att innan kostnaderna kan fördelas måste följande kostnader exkluderas:

- personalkostnader som avser inhyrnings- och investerings (bygg) verksamheten till den del dessa finansieras av investerings- och reinvesteringarbudgeten. Dessa tillkommer till den framtida internhyran i form av kapitalkostnader när investeringsprojektet är avslutat och tillgången är färdigställd.
- kostnader kopplade till kunduppdrag.
- hyresmodellsintäkter och det negativa kommunbidraget som erhållits från kommuncentral nivå.
- Investerings- och reinvesteringsrelaterade driftskostnader som följer av beställningar av om-, till- och nybyggnation.

Hur fördelas kostnaderna rättvisande per hyresgäst

Varje år i slutet av januari, när föregående årsbokslut stängt, påbörjar lokalförvaltningen en genomgång av alla kostnadstransaktioner som redovisats i driftsredovisningen.

Alla direkta kostnader som redovisats per objekt kan med exakthet hänföras till rätt hyresgäst. Dessa uppgår till ca 83 % av den totala kostnadsvolymen. Alla indirekta kostnader som inte har kunnat redovisas på ett objekt fördelas utifrån hur många kvadratmeter respektive hyresgäst disponerar. Av bilden

nedan framgår de olika kostnadsslagen och deras andel som kan redovisas mot objekt och deras respektive andel av de totala kostnaderna. Beloppen avser utfallet 2019.

Lokalförvaltningens kostnadsstruktur idag

Kostnadsslag	Mdkr Utfall 2019	Andel mot objekt	Andel av samtliga drift o. kapitalkostnader	Andel av driftkostnader
Samtliga drift och kapitalkostnader i verksamhet Förvaltning exkl. Kunduppdrag exkl. Projektavdelningens aktiverade personalkostnader exkl. investeringsrelaterade driftkostnader exkl. (negativt) kommunbidrag	2,6		100%	
Kapitalkostnader (avskrivning och räntor)	-0,9	100%	-35%	
Kostnad inhyrda lokaler	-0,8	100%	-29%	
Underhållskostnader	-0,1	100%	-3%	
Driftkostnader mot objekt	-0,4	100%	-16%	47%
		Summa kostnader mot objekt	-83%	
Driftkostnader utan objekt				
Personal	-0,3	0%	-10%	30%
Externa kostnader utan objekt	-0,2	0%	-8%	23%
Summa	0,0		-100%	100%

Driftkostnader:

Tillsyn och skötsel	
Reparation	
Media	(Felavhjälpanande underhåll)
Planerat underhåll	
Försäkringar	
Förvaltning	(Administration)

Driftskostnadsbegreppet

I begreppet driftskostnader ingår externa kostnader för:

- media (uppvärmning, el, vatten),
- tillsyn och skötsel,
- reparationer,
- skador,
- försäkringspremier,
- förvaltningskostnader
- samt fördelning av lokalförvaltningens personalkostnader på aktiviteterna reparation, tillsyn och skötsel och förvaltningskostnader. Detta görs utifrån en erfarenhetsbaserad uppskattning. Fördelningen av lokalförvaltningens personalkostnader per hyresgäst görs utifrån fördelningsnyckeln nyttjad yta. From 2021 är ambitionen att införa en mer tillförlitlig tidredovisning inom lokalförvaltningens serviceavdelning i syfte att fördela personalkostnaderna mer rättvisande mot både hyresgäst och driftskostnadsaktivitet.

I budgetunderlaget för 2022 beräknas driftskostnaderna utifrån utfallet 2020. Driftskostnaderna fördelas på åtta olika lokaltyper utifrån vilken typ av verksamhet som bedrivs i lokalen. Dom fördelas också utifrån utfallet på egenägda respektive inhyrda lokaler. Detta ger således 16 individuella driftskostnadsnyckeltal. Åtta för de egenägda lokalerna och åtta för de inhyrda lokalerna av samma typ av verksamhetslokal. Driftskostnadsnyckeltalen beräknas för följande verksamhetslokaler: Förskola, Grundskola, Gymnasieskola, Äldreomsorg, Funktionsstöd, socialförvaltning, kontor och övrig verksamhet.

Budget för underhåll och reinvesteringar

Lokalförvaltningen kommer utifrån sina underhållsplaner bedöma vilken kostnadsnivå som förvaltningen behöver ta ut via internhyran per hyresgäst för att finansiera de åtgärder som redovisas över driftsbudgeten.

Detta ska tydligt kommuniceras och föras dialog kring med respektive hyresgäst.

Likaså ska en god dialog kring planerade reinvesteringar föras med hyresgästerna utifrån det reinvesteringsutrymme som kommunfullmäktige tilldelat i budget.

Kommunikation av budgeterade självkostnadshyror

Kostnaderna kommuniceras till respektive hyresgäst under februari månad varje år så att dessa vid behov kan lyfta förändringarna för vidare politisk beredning i sina verksamhetsnomineringar. Ett uppdaterat budgetunderlag lämnas årligen under första veckan av oktober.

Styrning av och kostnadseffektivisering i förvaltandet genom nyckeltalsuppföljning

I samband med att lokalförvaltningen fördelar föregående årskostnader per hyresgäst, per egenägt bestånd och inhyrt bestånd samt per respektive kostnadsslag, kommer också förvaltningen att följa upp kostnaderna för respektive aktivitet inom driftskostnadsbegreppet och bryta dessa per kvadratmeter. Då erhålls nyckeltal som blir värdefulla, inte bara för att lägga grunden till kommande års budgeterade driftskostnader, utan också för analys av och målformuleringar utifrån kostnadsutvecklingen. Nyckeltalen kan användas för att formulera mål i termer av minskade lokalkostnader under en viss tidsperiod. Nyckeltalen blir också värdefulla för jämförelser med andra offentliga fastighetsförvaltare, även om det är förenat med problem eftersom olika organisationer och kommuner kan ha olika redovisningsdefinitioner och redovisningsprinciper. Att följa

lokalförvaltningens egna kostnadsutveckling över tiden är dock ett måste för att i dialog med hyresgästerna visa på att verksamheten bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt. I bilaga 5 redovisas ett arbetsmaterial utifrån de uppgifter som sammanställdes tidigare under hösten 2020. Bilagans syfte i nuläget är att ge en uppfattning kring hur uppföljningen kommer att presenteras. Då kvalitetssäkrande arbete återstår är inte bilagan lämpad för närmare analys.

Långsiktig lokalkostnadsprognos

Lokalförvaltningen avser att under april månad lämna en långsiktig prognos över lokalkostnadsutvecklingen som därmed kan utgöras en del i kontorets budgetförutsättningar som lämna till politiken under maj månad.

Övriga kostnadsdefinitioner

Avskrivningar och räntekostnader (kapitalkostnader)

Kapitalkostnaderna för befintliga lokaler beräknas utifrån en simulering för 2022 ur anläggningsregistret (AR).

För pågående projekt beräknas avskrivningar och räntekostnader från prognoser för anskaffningsvärde (slutkostnadsprognos), avskrivningstid och anskaffningsdatum (inflyttningsdatum), för varje projekt.

Avskrivningar och räntekostnader uppdateras efter årsskiftet, när samtliga pågående projekt som ska aktiveras under 2020 är aktiverade. Utfallet i AR avgör vilka kostnader som senare kommer att debiteras i form av avskrivningskostnader och räntekostnader.

Inhyrningskostnader

Inhyrningskostnader utgörs av kostnaden för inhyrda lokaler per objekt. Inhyrningskostnaden består av den externa hyreskostnaden samt driftkostnader som tillkommer inom lokalförvaltningens regi så att lokalleveransen får samma innehåll som för lokalförvaltningens ägda fastigheter. Dessa driftkostnader beräknas ur nyckeltal som tas fram efter driftkostnadsuppföljningen av utfallet föregående år.

Investeringsrelaterade driftkostnader

Investeringsrelaterade driftkostnader utgörs av kostnader för evakuering, rivning och nedskrivning av bokförda restvärden i samband med större ny- eller ombyggnadsprojekt. Dessa kostnader, som är projekterelaterade engångskostnader ska inte inkluderas i självkostnadshyran.

Budgetunderlag för dessa kostnader kommer dock att redovisas i samband

med att budgetunderlaget för internhyrorna lämnas. Detta sker i en separat rapport.

Års-hjul avseende internhyreshanteringen

Budgetering

- Februari året före budgetåret.
Budgetunderlag 1 baserat på:
Driftskostnadsuppföljningen föregående år (driftskostnadsnyckeltal).
Framräknade kapitalkostnader beräknade på befintligt bestånd.
Framräknade till kommande drifts- och kapitalkostnader utifrån
samtliga pågående nyinvesterings-, reinvesterings- och
inhyrningsprojekt.
- Oktober året före budgetåret:
Budgetunderlag 2.
Uppdatering av ovan uppgifter.

Debitering- och prognostisering

- Januari/februari budgetåret:
Debitering kvartal 1.
Debiteringen sker utifrån budgeterade driftskostnadsnyckeltal med
tillägg för avslutade investerings- och reinvesteringsprojekt samt
inhyrningsprojekt.
- Mars budgetåret:
Prognos 1.
Prognosjusteringar kan vara aktuella beroende på hur sträng/mild
vintern varit och hur väl de avslutade projekten stämt överens med
budgetantagandena i både tid och kostnad.
- April budgetåret:
Debitering kvartal 2
Debitering sker utifrån budgeterade driftskostnadsnyckeltal med
tillägg för avslutade investerings- och reinvesteringsprojekt samt
inhyrningsprojekt.
- Juni budgetåret: Debitering kvartal 3
Debitering sker utifrån justerade driftskostnader med hänsyn till
prognos 1 med tillägg för avslutade investerings- och
reinvesteringsprojekt samt inhyrningsprojekt.
- Augusti budgetåret:
Prognos 2

Prognosjusteringar kan vara aktuella beroende på hur lokalförvaltningens kostnadsprognoser utvecklats samt hur väl de avslutade projekten stämt överens med budgetantagandena i både tid och kostnad.

- Oktober budgetåret:
Debitering kvartal 4
Debitering sker utifrån justerade driftskostnader med hänsyn till prognos 2 med tillägg för avslutade investerings- och reinvesteringsprojekt samt inhyrningsprojekt.
- Januari året efter budgetåret:
Eventuella återbetalningar eller tillkommande kostnader kan bli aktuella innan bokslutet stänger beroende på hur klimatet utvecklats (vintertemperaturer och snö) under december.
Den exakta kostnadsfördelningen av föregående årsutfall hinner inte genomföras innan redovisningen stänger. Lokalförvaltningen reglerar detta påföljande år genom att justera hyresuttaget.

Befintliga objekt och pågående och planerade projekt: Beräknade lokalkostnader 2022, SMST Intern/Extern

den 11 december 2020

10:38:57

	Antal förhryn./ projekt	Lokalarea m ² BRA	Driftkostnader	Underhålls- kostnader	Avskrivningar	Ränte kostnader	Inhyrnings- kostnader	Summa kostnader
Summa rapporten	1 715	2 201 979	964 794 633	205 540 108	929 831 669	188 664 553	754 003 012	3 042 833 975

därav per grupp av hyresgäster:

	Antal förhryn./ projekt	Lokalarea m ² BRA	Driftkostnader	Underhålls- kostnader	Avskrivningar	Ränte kostnader	Inhyrnings- kostnader	Summa kostnader	kr/m ² BRA
Intern Förskolenämnden	513	344 436	164 520 076	48 404 138	196 038 992	43 530 212	103 416 531	555 909 949	1 614
Intern Grundskolenämnden	328	882 218	363 873 352	68 708 277	462 170 037	100 953 003	131 146 466	1 126 851 135	1 277
Intern Utbildningsförvaltningen	62	209 328	73 588 775	9 137 732	59 145 471	9 972 082	100 401 003	252 245 064	1 205
Intern Äldre samt vård och omsorg	174	427 266	162 962 199	39 905 011	94 315 735	14 252 296	149 236 955	460 672 196	1 078
Intern Funktionsstöd	352	201 526	78 321 547	18 611 254	71 335 125	13 668 954	114 627 636	296 564 516	1 472
Intern Socialnämnd Centrum	39	28 852	4 963 446	822 655	1 306 367	80 049	59 223 437	66 395 955	2 301
Intern Socialnämnd Hisingen	37	28 235	5 388 508	853 243	665 275	66 717	29 567 396	36 541 139	1 294
Intern Socialnämnd Nordost	41	31 957	7 557 905	1 132 242	2 122 474	276 471	24 650 883	35 739 975	1 118
Intern Socialnämnd Sydväst	76	79 443	30 451 315	5 211 643	19 174 914	2 959 411	35 986 930	93 784 213	1 181
Intern Övriga förvaltningar	10	43 491	20 697 523	3 437 182	10 164 020	1 267 920	4 168 336	39 734 982	914
Externa hyresgäster	58	96 831	44 492 444	8 144 484	11 427 329	1 508 726	0	65 572 983	677
Vakanta lokaler	25	21 544	7 977 540	1 172 246	1 965 931	128 713	1 577 438	12 821 868	595

Befintliga objekt och pågående och planerade projekt: Beräknade lokalkostnader 2022, SMST

den 11 december 2020

10:40:49

	Antal förhryn./ projekt	Lokalarea m ² BRA	Driftkostnader	Underhålls- kostnader	Avskrivningar	Ränte kostnader	Inhyrnings- kostnader	Summa kostnader
Summa rapporten	174	364 572	162 962 199	39 905 011	94 315 735	14 252 296	149 236 955	460 672 196

därav per hyresgäst och lokaltyp:

	Antal förhryn./ projekt	Lokalarea m ² BRA	Driftkostnader	Underhålls- kostnader	Avskrivningar	Ränte kostnader	Inhyrnings- kostnader	Summa kostnader	kr/m ² BRA
Hyresgäst									
Äldre samt vård och omsorg	174	427 266	162 962 199	39 905 011	94 315 735	14 252 296	149 236 955	460 672 196	1 078
därav per lokaltyp;									
Förvaltningsfastighet, ägd	58	294 331	142 647 279	36 415 223	80 383 855	10 439 712	11 027	269 897 096	917
Förvaltningsfastighet, inhyrd	88	120 045	18 771 057	3 213 212	2 458 791	293 760	147 582 280	172 319 099	1 435
Paviljong, inhyrd (expansion)	1	1 064	547 960	89 376	0	0	1 643 648	2 280 984	2 144
Reinvesteringsprojekt, ram	1	0	0	0	3 806 575	907 305	0	4 713 880	#Div/0!
Reinvesteringsprojekt	19	0	0	0	2 594 481	616 184	0	3 210 665	#Div/0!
Investeringsprojekt, ägd	5	0	0	0	5 072 033	1 995 335	0	7 067 368	#Div/0!
Investeringsprojekt, inhyrd	2	11 827	995 904	187 200	0	0	0	1 183 104	100

Uppföljning av driftkostnader; Utfall 2019, kr/kvm BRA

Omfattas av REPAB statistik

Ägda	Aktivitet	Funktionsstöd	Förskola	Grundskola	Gymnasieskola	IOF	Kontor	Äldreomsorg	Övriga lokaler	Snitt
	Markarrende	6	23	25	30	6	53	4	14	20
	Tillsyn och skötsel	189	151	125	118	145	133	129	131	132
	Reparation	50	62	47	35	52	34	45	40	47
	Media	184	165	108	111	158	115	145	118	128
	Skador	17	9	6	0	13	-19	6	12	6
	Försäkringar	29	18	18	18	22	18	21	18	19
	Utökad analys	14	14	14	14	15	14	15	14	14
	Förvaltning	67	73	72	72	61	122	75	81	74
	Summa Driftkostnader	555	515	415	398	471	469	440	428	441

Inhyrda	Aktivitet	Funktionsstöd	Förskola	Grundskola	Gymnasieskola	IOF	Kontor	Äldreomsorg	Övriga lokaler	Snitt
	Markarrende	0	9	1	2	0	0	0	1	2
	Tillsyn och skötsel	39	30	21	18	19	18	22	38	25
	Reparation	12	20	14	8	7	8	18	18	13
	Media	77	107	86	88	150	50	76	78	81
	Skador	1	2	2	0	13	1	0	1	2
	Utökad analys	0	0	1	0	0	2	0	4	1
	Förvaltning	29	28	29	32	37	25	30	24	28
	Summa Driftkostnader	158	195	154	147	226	104	145	163	151

Uppföljning av driftkostnader; Utfall 2019, kr/kvm BRA

Omfattas av REPAB statistik

Ägda	Aktivitet	Funktionsstöd	Förskola	Grundskola	Gymnasieskola	IOF	Kontor	Äldreomsorg	Övriga lokaler	Snitt
	Markarrende	6	23	25	30	6	53	4	14	20
	Tillsyn och skötsel	189	151	125	118	145	133	129	131	132
	Reparation	50	62	47	35	52	34	45	40	47
	Media	184	165	108	111	158	115	145	118	128
	Skador	17	9	6	0	13	-19	6	12	6
	Försäkringar	29	18	18	18	22	18	21	18	19
	Utökad analys	14	14	14	14	15	14	15	14	14
	Förvaltning	67	73	72	72	61	122	75	81	74
	Summa Driftkostnader	555	515	415	398	471	469	440	428	441

Inhyrda	Aktivitet	Funktionsstöd	Förskola	Grundskola	Gymnasieskola	IOF	Kontor	Äldreomsorg	Övriga lokaler	Snitt
	Markarrende	0	9	1	2	0	0	0	1	2
	Tillsyn och skötsel	39	30	21	18	19	18	22	38	25
	Reparation	12	20	14	8	7	8	18	18	13
	Media	77	107	86	88	150	50	76	78	81
	Skador	1	2	2	0	13	1	0	1	2
	Utökad analys	0	0	1	0	0	2	0	4	1
	Förvaltning	29	28	29	32	37	25	30	24	28
	Summa Driftkostnader	158	195	154	147	226	104	145	163	151

Bilaga 6 Lokalkostnadsutveckling

Verksamhet	Utfall 2019	Utfall 2020	Förändring 2019-2020	Budget 2021
Grundskolenämnden	1 018	1 093	-75	1 201
Förskolenämnden	375	415	-40	471
Utbildningsnämnden	237	257	-20	279
Äldre samt vård och omsorg	0	0	0	522
Funktionsstöd	0	0	0	276
Socialnämnd Centrum	0	0	0	64
Socialnämnd Hisingen	0	0	0	41
Socialnämnd Nordost	0	0	0	42
Socialnämnd Sydväst	0	0	0	88

Förändring 2020- 2021	Budget 2022	Förändring 2021-2022
-108	1 136	65
-56	551	-80
-22	249	30
0	453	69
0	300	-24
0	66	-2
0	36	5
0	35	7
0	92	-4



§ 8 N230-1360/20

Förslag till nya hyressättande principer för stadens verksamhetslokaler

Beslut

1. Lokalnämnden godkänner lokalförvaltningens förslag till följande nya hyressättande principer att börja gälla from 1 januari 2022:
 - a. Göteborgs stads internhyre
 - b. ssättning ska utgå ifrån självkostnadsprincipen och gälla samtliga verksamhetslokaler i lokalnämndens bestånd.
- b. Göteborgs stads internhyressättning ska sträva efter att uppnå en så hög grad av rättvis fördelning av lokalnämndens samtliga kostnader till respektive lokalnyttjande verksamhet.
2. Lokalnämnden föreslår kommunfullmäktige att godkänna lokalnämndens beslut enligt ovan punkt 1 a och b.
3. Lokalnämnden godkänner lokalförvaltningens förslag till hanteringsordning där, beroende av om föregående årsresultat blev positivt eller negativt kommer förvaltningen att kommande år föreslå ett ianspråktagande eller ett ökande av det egna kapitalet.
4. Lokalnämnden översänder beslutet till kommunstyrelsen samt till samtliga nämnder som bedriver verksamhet i lokalnämndens bestånd.

Handlingar

1. Förvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2021-01-29
2. Arbetssätt och definitioner
3. Totala fördelade kostnader
4. Fördelade kostnader per lokaltyp
5. Fördelade kostnader per lokal
6. Arbetsmaterial driftskostnader
7. Lokalkostnadsutveckling 2019 – 2022
8. TU; Tidplan för framtagande av nya hyressättande principer för stadens verksamhetslokaler



Yttranden

Yttrande Fi, MP, V, D:

Verksamheter med små resurser kan komma att gå under när kostnaderna omfördelas inom och mellan de olika verksamheterna. Det finns oro för att vissa förvaltningar (t ex Ioff) får särskilt ökade kostnader i förhållande till dem med många fastigheter (skolor etc). Här behövs vaksamhet så att detta inte tar död på kulturella verksamheter med små resurser.

Yttrande S, MP, V, Fi:

Vi ser mycket positivt på att stadens verksamhetslokaler får nya hyressättande principer enligt en självkostnadsmodell. Den föreslagna hyresmodellen kommer att öka den ekonomistyrande effekten och leda till att lokalplaneringen blir mer effektiv. Detta kan i förlängning bidra både till en mer ekonomisk och en mer ekologisk hållbar lokalförsörjning genom att staden utnyttjar lokaler på ett smartare sätt, det vill säga bygger, planerar och förvaltar mer effektivt.

För att den nya hyresmodellen ska bli framgångsrik behöver samverkan mellan förvaltningarna förbättras, därför vill vi poängtera vikten av att utveckla arbetet med årshjulet och att öka dialogen mellan beställande förvaltningar och lokalförvaltningen.

I det nuvarande förslaget lämnas frågan om vem som ska bära kostnader för tomställda lokaler öppen, det tycker vi är olyckligt. Det är ur flera aspekter viktigt att staden gemensamt arbetar för att ha så få tomma lokaler som möjligt. Tomma lokaler är resursslöseri och ska minimeras, inte minst för att begränsa klimatpåverkan. Den lokal som aldrig byggs har lägst klimatpåverkan. Därför ser vi att det är viktigt att ha principen där den förvaltning som inte längre har behov av lokalen också ska bära kostnaden för lokalen till dess att beslut om lokalens framtid är avgjort. Detta kommer att öka incitamenten att i ett tidigt skede arbeta för att hitta en annan nytta av den lokal som det inte kommer att finnas behov av i den egna verksamheten.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen

Fastighetsnämnden

Förskolenämnden

Grundskolenämnden

Idrotts- och föreningsnämnden

Kretslopp och vatten

Kulturnämnden

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden

Nämnden för funktionsstöd

Socialnämnden Nordost

Socialnämnden Centrum

Socialnämnden Sydväst

Socialnämnden Hisingen

Park- och Naturnämnden

Byggnadsnämnden

Lokalnämnden



Göteborgs
Stad

Utdrag ur Protokoll

Sammanträdesdatum: 2021-02-09

Trafiknämnden

Utbildningsnämnden



Justeringsdag:

2021-02-18

Sekreterare

Sofie Wäremalm

Ordförande

Christer Holmgren (M)

Justerande

Azar Hedemalm (MP)

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2021-01-29

Diarienummer N230-1360/20

Handläggare

Mikael Sandström

Telefon: 0702 – 56 87 98

E-post: mikael.sandstrom@lf.goteborg.se

Nya hyressättande principer för stadens verksamhetslokaler

Förslag till beslut

1. Lokalnämnden godkänner lokalförvaltningens förslag till följande nya hyressättande principer att börja gälla från 1 januari 2022:
 - a. Göteborgs stads internhyressättning ska utgå ifrån självkostnadsprincipen och gälla samtliga verksamhetslokaler i lokalnämndens bestånd.
 - b. Göteborgs stads internhyressättning ska sträva efter att uppnå en så hög grad av rättvis fördelning av lokalnämndens samtliga kostnader till respektive lokalnyttjande verksamhet.
2. Lokalnämnden föreslår kommunfullmäktige att godkänna lokalnämndens beslut enligt ovan punkt 1 a och b.
3. Lokalnämnden godkänner lokalförvaltningens förslag till hanteringsordning där, beroende av om föregående årsresultat blev positivt eller negativt kommer förvaltningen att kommande år föreslå ett ianspråktagande eller ett ökande av det egna kapitalet.
4. Lokalnämnden översänder beslutet till kommunstyrelsen samt till samtliga nämnder som bedriver verksamhet i lokalnämndens bestånd.

Sammanfattning

Utifrån det nya ansvaret för stadens hyressättning som lokalnämnden fick från och med 2020 gav lokalnämnden i oktober 2019 lokalförvaltningen i uppdrag att påbörja arbetet med framtagande av nya hyressättande principer samt nya arbetsformer för att kunna införa dessa från och med 2022.

Lokalförvaltningens förslag är att införa internhyror beräknade utifrån principen om självkostnad. Detta innebär är att varje verksamhet ska bära kostnaderna för de lokaler de nyttjar. Kostnadsbaserade internhyror på objektsnivå, så kallade självkostnadshyror, är den vanligaste hyresmodellen bland landets kommuner som tillämpar internhyror. Föreslagen princip innebär att lokalnämndens kostnader fördelas per hyresgäst och att kostnaderna belastar den som brukar lokalen.

Vid införandet av förslaget sker en omfördelning av stadens befintliga lokalkostnader. Vissa verksamheters lokalkostnader kommer att öka vid införandet och andra

verksamheters lokalkostnader att minska. Stadens totala lokalkostnader kommer inte att öka som effekt av övergången till de nya principerna.

När varje lokalnyttjande nämnd ska bära alla lokalkostnader, kommer lokalkostnadsutvecklingen för nämnderna att öka mer än tidigare. I takt med att det eftersatta underhållet åtgärdas genom reinvesterings- och ersättningsinvesteringar kommer lokalnyttjarnas lokalkostnader att öka genom tillkommande kapitalkostnader. Likaså kommer lokalkostnaderna att öka till följd av tillkommande nyinvesteringar och nyinhyrningar som tidigare var kommuncentralt subventionerade. De framtida ökande lokalkostnaderna är alltså inte ett resultat av en ny hyressättande princip utan av att staden växer och att standarden på många lokaler behöver höjas och eftersatta behov omhändertas. Kostnaderna för detta finansierades tidigare kommuncentralt medan kostnaderna framöver kommer att redovisas hos stadens verksamheter.

Sammantaget borde de nya principerna ge ökade ekonomistyrande effekter och incitament till effektiviseringar hos alla inblandade parter

Investeringsrelaterade driftskostnader

Driftskostnader för evakuering, rivning och utrangering är engångskostnader som följer av beställda investeringsprojekt. Dessa kostnader ingår därför inte i internhyran. Lokalförvaltningen kommer att lämna separata uppgifter om dessa kostnader i samband med att budgetunderlaget för internhyran lämnas till verksamhetsnämnderna och till stadsledningskontoret.

Balansering av lokalnämndens resultat över tid

Målsättningen är att hyresgästernas lokalkostnader ska spegla kostnadsutfallet i lokalförvaltningens ekonomi så rätt som möjligt när verksamhets- och räkenskapsåret är över. Lokalnämndens resultat ska över tid styra mot ett nollresultat. Hyresintäkterna ska finansiera samtliga kostnader. Om internhyressättningen ska sträva efter att uppnå en så hög grad av rättvis fördelning av lokalnämndens samtliga kostnader både inom ett enskilt år och över tid, behöver ett för högt, eller för lågt hyresuttag ett år, regleras påföljande år. Detta kan då ske genom en sänkt eller höjd internhyra eller genom att tillkommande åtgärder genomförs eller ställs in. I båda fallen behöver budgeten för det påföljande året justeras för att reglera föregående års resultatutfall.

Ovan beskriven hantering kräver dock att lokalnämnden godkänner en hanteringsordning som innebär att förvaltningen årligen får ta upp ett budgetreglerande ärende under våren i syfte att balansera föregående års resultatutfall.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Ökad ekonomistyrning - Stärkt kostnadsfokus och borttagen kommuncentral finansiering

Kommunfullmäktiges beslut att föra över ansvaret för hyressättningen till lokalnämnden uttryckte tydliga förväntningar om att nya principer skulle leda till tydligare ekonomistyrande effekter. Dagens modell bygger på att hyran på lokalerna sätts oberoende av lokalens faktiska kostnader. Vidare bygger modellen på att lokalnämnden fullt ut kompenseras för skillnad mellan hyra och faktiska kostnader via kommuncentrala medel. Detta har inneburit tydliga risker för låg kostnadsmedvetenhet och lågt kostnadsansvar för berörda nämnder. Den tidigare hyresmodellen har på ett sätt slagit ut det normala förhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst genom att ingen part har behövt ta de faktiska ekonomiska konsekvenserna när det gäller att skapa nya lokalresurser för

att möta nya behov. Dessa ekonomiska konsekvenser har burits kommuncentralt. I gengäld har rättvisaspekten och kopplingen till stadsdelarnas resursfördelningsmodell värderats tyngre.

När nu varje lokalnyttjande nämnd ska bära alla lokalrelaterade kostnader, kommer lokalkostnadsutvecklingen för nämnderna att öka mer än tidigare. I takt med att det eftersatta underhållet åtgärdas genom reinvesterings- och ersättningsinvesteringar kommer lokalnyttjarnas lokalkostnader att öka genom tillkommande kapitalkostnader. Likaså kommer lokalkostnaderna att öka till följd av tillkommande nyinvesteringar och ny-inhyrningar som tidigare var kommuncentralt subventionerade. De framtida ökande lokalkostnaderna är alltså inte ett resultat av en ny hyressättande princip utan av att staden växer och att standarden på många lokaler behöver höjas och eftersatta behov omhändertas. Kostnaderna för detta finansierades tidigare kommuncentralt medan kostnaderna framöver kommer att redovisas hos stadens verksamheter.

I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande (bilaga 7) inför överförandet av ansvaret för hyressättningen från kommunstyrelsen till lokalnämnden, skrev stadsledningskontoret följande under rubriken *Ersättning till nämnder för ökade lokalkostnader*:

”När det gäller ersättning till enskilda nämnder för ökade lokalkostnader antingen på grund av att nämndens verksamhet växer eller att gamla lokaler med låg hyra behöver bytas ut mot nya lokaler med högre hyra, är det viktigt att detta beskrivs i stadens årliga budgetarbete. Stadsledningskontoret bedömer att en beskrivning av lokalkostnadernas utveckling främst gällande utbildningslokaler är en viktig parameter att beakta i det årliga budgetarbetet. Utöver den indexjustering som vanligtvis sker för befintliga lokaler finns då möjlighet att särskilt beakta denna utveckling i det årliga budgetarbetet.”

Självkostnadsprincipens effekter på lokalnämnden – hyresvärden

Det är viktigt att lokalförvaltningen ges ett incitament till att kostnadseffektivisera sin verksamhet. Lokalförvaltningen föreslår därför att lokalnämnden årligen ger förvaltningen i uppdrag att i budgetarbetet räkna in ett kostnadseffektiviseringskrav kopplat till lokalförvaltningens påverkbara driftskostnader. Målsättningen bör vara att synka indexuppräkningsindexen med stadens generella indexuppräkning. Effektiviseringskravet kan liknas vid den förändringsfaktor kommunfullmäktige årligen riktade mot lokalnämnden fram till år 2018.

Enligt stadsledningskontorets tjänsteutlåtande inför beslutet att föra över ansvaret för hyressättningen till lokalnämnden angavs följande:

”Den föreslagna förändringen innebär att lokalnämndens roll som professionell hyresvärd stärks genom att lokalnämnden själva blir ansvarig för hyressättningen gällande uthyrning av lokaler i sitt bestånd. Detta innebär att om lokalnämnden i framtiden bedömer att nämnden behöver förbättra sitt verksamhetsresultat behöver nämnden antingen sänka sina utgifter eller höja sina hyresintäkter eller en kombination av detta. Stadsledningskontoret bedömer att den föreslagna förändringen kommer att leda till bättre förutsättningar för god ekonomistyrning gällande balans mellan intäkter och kostnader för lokalnämnden.”

Då stadens nämnder är hänvisade till att hyra sina lokaler av lokalnämnden ligger ett stort ansvar hos lokalnämnden att påvisa en kostnadseffektiv verksamhet. Detta gäller både i förvaltnings- som i byggnads- och inhyrningsverksamheten. Hos lokalnämnden måste

därför varje resurs och köpt tjänst kunna förklaras och försvaras. Lokalnämnden måste också genom nyckeltalsuppföljning kunna visa att kostnaderna ligger på en försvarbar nivå jämfört med andra liknande offentliga aktörer samt att kostnadsutvecklingen speglar en kostnadseffektiv verksamhetsutveckling. Arbete pågår tillsammans med hyresgästerna för att skapa ett årligt systematiskt och transparent årshjul. Årshjulet, den gemensamma ledningsprocessen, ska säkerställa att hyresvärd och hyresgäst träffas för att bland annat följa upp kostnadsutvecklingen (genom nyckeltalen), skapa ökad ömsesidig förståelse för varandras förutsättningar samt ge möjlighet för hyresgästen att lämna synpunkter och påverka lokalförvaltningens olika leveranser.

Enligt stadsledningskontorets tjänsteutlåtande inför beslutet att föra över ansvaret för hyressättningen till lokalnämnden angavs följande:

”Stadsledningskontoret menar därför att det är önskvärt att skapa en tydligare relation mellan lokalnämnden som hyresvärd och stadens nämnder och bolagsstyrelser som nämndens hyresgäster. Det innebär sannolikt ökade förutsättningar för dessa parter att finna rätt avvägning på hyresnivån.”

Implementeringen av detta gemensamma årshjul kan förhoppningsvis ske till delar redan under 2021 men som senast samtidigt som de nya hyressättande principernas effekter får fullt genomslag år 2022.

I bilaga 5 framgår hur lokalförvaltningen avser att följa upp sina driftskostnader årligen. Uppgifterna i bilagan är inte kvalitetssäkrade utan utgör ett arbetsmaterial baserat på utfallet 2019 i syfte att ge en indikation på storleksordningar. Detta gäller samtliga bilagor vars uppgifter är beräknade utifrån 2019 års utfall.

Lokalnämndens negativa kommunbidrag föreslås att tas bort då lokalnämndens ekonomi i fortsättningen ska balanseras genom verksamhetsnämndernas självkostnadshyror. Inom ramen för kommunbidraget ryms samtliga de transaktionsposter som hyresmodellens regelverk givit upphov till de senaste 20 åren. Kommunbidraget innehåller också reglerings poster kopplade till tidigare års internräntesänkningar, effektiviseringskrav med mera.

Självkostnadsprincipens effekter på de lokalnyttjande nämnderna/hyresgästerna

Utifrån föreslagen hyressättande princip kommer hyresgästen att bära de ekonomiska konsekvenserna av lokalnämndens förvaltningsuppdrag. Det innebär att, då de eftersatta underhållsbehoven är omfattande och behoven av nyproduktion och ersättningsinvesteringar likaså, kommer detta över tid att leda till ökade lokalkostnader i större utsträckning än tidigare.

Utöver den initiala förändringen i respektive hyresgästs lokalkostnadsnivå förväntas självkostnadsprincipen påverka hyresgästernas beslutsfattande inför fastighetsbeslut. Principen synliggör kostnaderna vilket stärker ett ekonomiskt medvetande som kan medföra återhållsamhet med lokalytor och lokalanpassningar. Verksamheten får via internhyran ekonomiska incitament till ett effektivt lokalnyttjande. Det ökade ekonomiska medvetandet kan också leda till att verksamheterna undviker onödigt slitage samt till ett ökat incitament att minska energiförbrukningen.

Genom självkostnadshyran finns det framöver en tydlig koppling mellan investeringsbeslut och förändrade hyresnivåer vilket kan antas leda till väl avvägda önskemål om förändringar av verksamheternas lokaler. Det är dock lokalnämnden som

slår fast övergripande standard och därmed även kostnadsnivå på nybyggnation och inhyrningar. Verksamhetens återhållsamhet innebär därför i praktiken att man antingen inte kan göra några anpassningar alls, eller justera lokalytan som kostnadsreglerande post.

Självkostnadsprincipens effekter på omfördelningen av stadens lokalkostnader

I samband med införandet av de nya principerna sker en omfördelning av stadens lokalkostnader. Beroende på ålder, storlek på objekten och vilka investeringar som gjorts tidigare i beståndet kommer de nya lokalkostnaderna att falla ut olika hos lokalnämndens hyresgäster.

Då förslaget leder till en omfördelning av stadens befintliga lokalkostnader kommer vissa verksamheters lokalkostnader att öka och andra verksamheters lokalkostnader att minska. Stadens totala lokalkostnader kommer inte att öka som effekt av de nya principerna. Lokalkostnadsförändringarna mellan 2021 och 2022 är inte bara en effekt av en ny hyressättande princip utan beror till stor del också på att färdigställda lokaler, som är i produktion under 2021, bidrar med tillkommande kapital- och driftskostnader 2022. Analysen av övergångens beloppsmässiga effekter försvåras dock av att internhyressättningen 2021 delvis började närma sig självkostnadsprincipen, men bara för en mindre del av beståndet. Likaså påverkar borttagandet av lokalnämndens negativa kommunbidrag 2022 en betydande och svåranalyserad förändring mellan åren.

Då den tidigare hanteringen inkluderat en kommuncentral finansiering för de lokaler som varit underfinansierade, innebär övergången till självkostnadsprincipen att dessa nu får en ökad lokalkostnad (internhyra). Det som avgör hur stor den samlade internhyresförändringen blir för respektive verksamhet, jämfört med dagens hyresberäkning, är främst åldern på de lokaler som verksamheten nyttjar, storleken på objekten och den tidigare investeringsnivån.

Äldre byggnader kan till större delen vara färdigavskrivna vilket påverkar såväl avskrivnings- som räntekostnadernas andel av internhyran. På grund av stigande byggbkostnader, både reallt och på grund av inflation och ändrade kvalitetskrav, är dagens byggnader betydligt dyrare än äldre byggnader. Detta gör att kapitalkostnaderna och därmed internhyran blir mycket högre för nyproducerade byggnader.

Internhyran varierar också beroende på vilka reinvesteringsinsatser som gjorts under byggnadens livstid. Detta kan leda till effekten att två objekt med en i övrigt liknande standard belastas med olika hyresnivåer beroende på vilka tidigare åtgärder som utförts. Åtgärderna som utförts utgör normalt fastighetsunderhåll i syfte att förlänga byggnadens livslängd men utan att höja standarden.

Speciellt verksamheterna med ett flertal mindre nybyggda lokaler såsom förskolor och boenden med särskild service (BmSS) kommer att få ökade internhyror på dessa objekt jämfört med hyressättningen enligt den tidigare modellen. Det har varit främst dessa nybyggda mindre objekt som krävt kommuncentral finansiering då intäkterna utifrån modellhyran inte räckt till för att finansiera lokalernas kapitalkostnader. Modellhyran har inte heller täckt finansieringen av dessa mindre objekts driftskostnader.

I modellhyran beräknades driftkostnaden med ett gemensamt nyckeltal för alla fastigheter. I den nya hyressättningen beräknas driftkostnaden med olika nyckeltal för varje verksamhetsområde. Dessa driftkostnadsnyckeltal baseras på verkliga kostnader som resultat av en driftkostnadsuppföljning. Detta innebär att förskolor och BmSS

beräknas få ett driftkostnadsnyckeltal som är cirka 15 % högre än med modellhyran. De främsta skälen till detta är att förskolor och BmSS utgörs av:

- många små enheter som höjer förvaltningskostnaden
- stor andel av beståndet (40–50%) är byggda med enkla konstruktioner under 60-70-talet, med stora kostnader för tillsyn & skötsel, reparationer, underhåll och energianvändning.

Övergången till självkostnadshyra kommer också att leda till att de inhyrda objekten blir betydligt dyrare. Även dessa har erhållit betydande kommuncentral finansiering då den tidigare modellhyran varit betydligt lägre än den avtalade hyresnivån med den externa hyresvärden.

I bilaga 2 redovisas en tidig prognos för respektive hyresgästs lokalkostnader 2022. Beräkningarna utgår ifrån utfallet 2019 uppräknat med index om 2% per år. Utöver de befintliga kostnaderna i det befintliga beståndet tillkommer beräknade drifts- och kapitalkostnader för de projekt som nu är pågående men förväntas bli färdigställda innan eller under 2022. Underlaget ska betraktas som en första indikation på hur självkostnadshyrorna faller ut per hyresgäst och vilka storleksordningar mellan stadens förvaltningar som framöver gäller.

I bilagorna 3 och 4 redovisas hur kostnaderna kommer att presenteras för respektive hyresgäst. Detta sker dels utifrån vilka typer av lokaler hyresgästen har i sitt befintliga bestånd, dels utifrån omfattningen på de reinvesteringsprojekt, inhyrningsprojekt och nybyggnadsprojekt som förväntas bidra med framtida kostnader för det aktuella budgetåret.

I bilaga 6 redovisas lokalkostnadsutvecklingen per nämnd för perioden 2019 till 2022 (budgetbeloppen för 2021 och den första indikationen för 2022). Kostnadsutvecklingen utgår inte från någon särskild satsning på att åtgärda det eftersatta underhållet utan baseras på nuvarande ambitionsnivåer.

Lokalkostnadsförändringen mellan 2021 och 2022 blir i bilagan inte noll. Förklaringen är de tillkommande kostnader som följer av nybyggda objekt och avslutade inhyrningar med delårs- och helårseffekt 2022 som inte ingick i beståndet 2021.

Bedömning ur ekologisk dimension

Att införa en självkostnadsprincip för internhyressättningen kommer att påverka både hyresvärden, lokalnämnden och dess lokalnyttjande nämnder positivt ur ett ekologiskt perspektiv. Lokalnämnden behöver fortsätta ett aktivt energieffektiviserande av sina lokaler utifrån trycket att hålla kostnadsutvecklingen och därmed internhyresutvecklingen på en rimlig nivå. Arbetet sker både inom den löpande driften och i samband med underhållsinsatser som ändå skulle genomföras samt genom energiinvesteringar. De sistnämnda förutsätter dock att energiinvesteringarna som genomförs, och som i sig medför en ökad lokalhyra för hyresgästen i form av framtida kapitalkostnader, kompenseras av ännu större minskning på driftkostnadssidan.

De lokalnyttjande nämnderna har också utifrån den nya hyressättande principen incitament till att minska energiförbrukningen.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Samverkan

Information i förvaltningsövergripande samverkansgrupp (FSG) den 4 februari 2021.

Bilagor

1. Arbetssätt och definitioner
2. Totala fördelade kostnader
3. Fördelade kostnader per lokaltyp
4. Fördelade kostnader per lokal
5. Arbetsmaterial driftskostnader
6. Lokalkostnadsutveckling 2019 – 2022
7. TU; Tidplan för framtagande av nya hyressättande principer för stadens verksamhetslokaler

Ärendet

Lokalförvaltningen föreslår lokalnämnden att fatta beslut om nya hyressättande principer för internhyressättningen av stadens samtliga verksamhetslokaler.

Beskrivning av ärendet

Historisk bakgrund

2001 infördes den tidigare hyresmodellen. Syftet med modellen var att skapa lika förutsättningar för stadens 21 stadsdelar gällande lokalhyror, primärt för förskolor och grundskolor. Utan hyresmodellen hade stadsdelsnämnderna haft stora skillnader på hur mycket av stadsdelarnas resurser som gick till lokalkostnader, utan koppling till lokalernas verksamhetsnytta. I första hand har därigenom hyresmodellen varit en grundförutsättning för en behovsbaserad resursfördelningsmodell.

Bakgrund till ärendet

Lokalnämnden har på uppdrag av kommunfullmäktige och utifrån sitt ansvar för stadens hyressättning av stadens verksamhetslokaler, givit lokalförvaltningen i uppdrag att ta fram nya hyressättande principer för internhyressättningen av stadens samtliga verksamhetslokaler (se bilaga 7).

I KF handling 2019, 137 beslutades att:

”Ansvar för stadens hyresmodell och hyressättning av lokalerna i lokalnämndens bestånd överförs 2020-01-01 från kommunstyrelsen till lokalnämnden i enlighet med vad som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande” (se bilaga 1).

Skillnad mellan självkostnadshyra och kostnadsneutral internhyra

Utöver överförandet av ansvaret för hyressättningen gav kommunfullmäktige senare under hösten 2019, i samband med budget 2020 lokalnämnden uppdraget:

”Lokalnämnden ska tillse att ny kostnadsneutral hyressättning tas fram och träder ikraft 1 juli 2020 för förskole-, grundskole- och gymnasielokaler”.

Uppdraget till lokalnämnden nämner inget om att en ny hyresmodell eller nya hyressättande principer ska vara framtagen under 2020. Lokalnämnden kunde omöjligen tolka att uppdraget innebar införandet av en ny hyresmodell av följande orsaker:

- En ny hyresmodell baserad på nya hyressättande principer för stadens verksamhetslokaler kan inte enbart avse skollokalerna utan borde rimligtvis också omfatta såväl stadens äldreboenden som boenden för funktionshindrade.
- Lokalnämndens kommunbidragsram 2020 justerades inte för varken kompensationen för de lokaler som färdigställts från och med 2001 till hösten 2017 eller avseende det finansieringsutrymme som lokalnämnden lämnar ifrån sig till den befintliga modellen.

Lokalnämnden har i enlighet med sin tolkning av uppdraget genomfört en kostnadsneutral hyressättning från och med 1 juli 2020 och har från och med detta datum

debiterat respektive skolnämnden de kostnader som annars fortsättningsvis skulle burits centralt. Vidare har lokalförvaltningen, utifrån detta resonemang, översänt uppgifter om 2021 års hyresnivåer till de berörda skolnämnderna.

Lokalnämnden bedömer därmed att uppdraget avseende att inför kostnadsneutral hyressättning för skolnämnderna som genomfört.

Då införandet av kostnadsneutrala hyror för skolnämnderna inte är att förväxla med nya principer för samtliga stadens verksamhetslokaler, är denna hyressättning tillfällig från och med 1 juli 2020 till den sista december 2021. Dessa temporära internhyror benämner lokalförvaltningen, övergångshyror, och är en hybrid med inslag från den tidigare hyresmodellen och en kommande självkostnadshyressättning.

Nya hyressättande principer – självkostnadshyror

Lokalförvaltningen har under 2020 tagit fram förslag på principer samt interna processer och systemstöd för att möjliggöra beräkningar och uppföljningar av respektive verksamhets självkostnader. Lokalförvaltningen föreslår i detta ärende att den hyressättande principen för stadens verksamhetslokaler blir självkostnadsprincipen. Tjänsteutlåtandets bilagor beskriver hur arbetet med internhyresberäkningarna ska genomföras och kommuniceras för att uppnå en hög grad av transparens gentemot de lokalt nyttjande verksamheterna (se bilaga 1). Utvecklingsarbetet har skett i nära dialog med samtliga hyresgäster och kommer att behöva fortsätta utvecklas. Arbetet har löpande diskuterats i en projektgrupp där verksamheternas ekonomichefer varit representerade. Projektgruppen har i sin tur styrts av en styrgrupp där verksamheternas direktörer varit representerade samt representanter från stadsledningskontoret. Att formalisera dialogen mellan hyresvärd och hyresgäst kring underhållsplanering och inkludera ekonomiska konsekvenser är nödvändigt för att en långsiktig planering ska kunna ske och avvägningar sett till fastigheternas skick, underhållsbehov och verksamhetens behov ska kunna göras på ett för staden, och för enskilda förvaltningar, kostnadseffektivt sätt.

Självkostnadsprincipen innebär är att varje verksamhet ska bära kostnaderna för de lokaler de nyttjar. Kostnadsbaserade internhyror på objektsnivå, så kallade självkostnadshyror, är den vanligaste hyresmodellen bland landets kommuner som tillämpar internhyror. Hyran baseras på de kostnader som bokföringsmässigt belastar respektive objekt. Föreslagen princip innebär att lokalnämndens kostnader fördelas per hyresgäst och att kostnaderna belastar den som brukar lokalen. Kostnaderna kan dock variera stort mellan åren beroende på vilka underhållsåtgärder lokalförvaltningen väljer att genomföra och vilka beställningar om nyproduktion och inhyrning som verksamhetsnämnderna beslutar.

Då förslaget leder till en omfördelning av stadens befintliga lokalkostnader, kommer vissa verksamheters lokalkostnader att öka vid införandet och andra verksamheters lokalkostnader att minska. Samtidigt föreslås lokalnämndens negativa kommunbidrag att tas bort då lokalnämndens ekonomi i fortsättningen ska balanseras genom hyresgästernas självkostnadshyror. Inom ramen för kommunbidraget ryms samtliga de transaktionsposter som hyresmodellens regelverk givit upphov till samt övriga regleringar mellan lokalnämnden och kommunledningen sedan lokalnämnden bildades 2011.

Stadens totala lokalkostnader kommer inte att öka som effekt av övergången till de nya principerna. I bilaga 6 framgår en prognos över hur dessa effekter väntas falla ut jämfört med den kostnadsneutrala övergångshyra som budgeteras för 2021.

Lokalkostnadsförändringen mellan 2021 och 2022 blir i bilagan inte noll. Förklaringen är de tillkommande kostnader som följer av nybyggda objekt och avslutade inhyrningar med delårs- och helårseffekt 2022 som inte ingick i beståndet 2021.

Förvaltningen kan däremot konstatera att de ökade lokalkostnaderna 2022 för förskolnämnden och utbildningsnämnden kommer att påverka kostnaderna för ersättning till de fristående verksamheterna. Över tid gäller detta samtliga utbildningsnämnder i takt med att eftersatta åtgärder behöver vidtas och lokalkostnaderna ökar. För att det ska bli kostnadsneutralt för nämnderna i relation till friskoleverksamheterna, behöver kommunfullmäktiges ramtilldelning till respektive nämnd ta hänsyn till ersättning på lika villkor.

Framtida ökande lokalkostnaderna är inte ett resultat av en ny hyressättande princip utan av att staden växer och att standarden på många lokaler behöver höjas och eftersatta behov omhändertas. Kostnaderna för detta finansierades tidigare kommuncentralt medan kostnaderna framöver kommer att redovisas hos stadens verksamheter.

I enlighet med kommunfullmäktiges beslut ska lokalnämnden:

”... själva kunna fatta beslut om att förändra en hyressättande princip eller byta hyressättande princip om det kan ske utan att det får en hyresdrivande effekt för enskilda nämnder eller bolagsstyrelser. Gör lokalnämnden däremot bedömningen att förändringen ger en hyresdrivande effekt, föreslår stadsledningskontoret att en sådan förändring ska kunna ske först efter ett beslut i kommunfullmäktige”.

Utifrån ovan formulering föreslår lokalförvaltningen att lokalnämnden översänder beslutet till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för vidare beslutshandling.

Lokalförvaltningens målsättning är att uppföljningen av driftsekonomin löpande under respektive räkenskapsår är så god att rätt internhyra budgeteras, prognosticeras och debiteras under innevarande år. De avvikelser som dock kommer att uppstå redovisas över lokalnämndens egna kapital och regleras kommande år via antingen uttag av lägre internhyra eller genom att åtgärder utförs som inte debiteras.

Sammantaget borde de nya principerna ge bättre förutsättningar för ökade ekonomistyrande effekter och incitament till kostnadseffektiviseringar hos alla inblandade parter. Detta borde i sin tur få positiv och hämmande effekt på stadens driftskostnadsutveckling och behov av investeringsmedel. Detta behöver dock ställas i relation till vilka underhållsbehov som faktiskt finns i befintligt bestånd. Med en stor underhållsskuld går det inte att vara återhållsam eftersom det då leder till lokaler som inte är ändamålsenliga.

Enligt framtaget arbetssätt (se bilaga 1) kommer det första budgetunderlaget för 2022 års internhyror beräknade utifrån de nya principerna, att vara klara under februari/mars 2021. Lokalförvaltningen kommer då att beskriva respektive lokalnyttjande nämnds lokalkostnader 2022 i sitt underlag till lokalnämndens verksamhetsnomineringar. Lokalförvaltningen kommer också att informera både sina hyresgäster samt stadsledningskontoret om detta. Verksamhetsnämnderna kan då välja att själva lyfta nomineringar utifrån denna information. Även stadsledningskontoret kan välja att lyfta informationen i sina budgetförutsättningar inför 2022 och överlämna frågan om en eventuell ramjustering mellan nämnderna till den politiska budgetberedningen.

I samband med det underlag som lokalförvaltningen kommer att översända till sina hyresgäster under februari/mars avser förvaltningen att redovisa den prognosticerade kostnadsutvecklingen för de kommande tre åren. Framräkningen beräknas utifrån utvecklingen i det befintliga beståndet samt de tillkommande kostnader som följer av redan beställda uppdrag av nyproduktion och inhyrningsärenden. En längre prognos kräver kännedom om verksamheternas lokalbehovsplanering, lokalsekretariatets befolkningsprognoser samt att dessa synkas med lokalförvaltningens behov av re- och ersättningsinvesteringar. Detta arbete pågår inom ramen för den årliga processen för att beräkna långsiktiga investeringsbehov. Lokalförvaltningen avser att lämna en 10-årig lokalkostnadsprognos till stadsledningskontoret under april månad.

Förvaltningen kan konstatera att de ökade lokalkostnaderna 2022 för förskolnämnden och utbildningsnämnden kommer att påverka ersättningen till de fristående verksamheterna inom dessa verksamhetsområden. Över tid gäller detta samtliga utbildningsnämnder i takt med att eftersatta åtgärder behöver vidtas och lokalkostnaderna öka. För att det ska bli kostnadsneutralt för nämnderna i relation till friskoleverksamheterna, behöver kommunfullmäktiges ramtilldelning till respektive nämnd ta hänsyn till ersättning på lika villkor.

Sammantaget borde de nya principerna ge ökade ekonomistyrande effekter och incitament till effektiviseringar hos alla inblandade parter. Detta borde i sin tur få positiv och hämmande effekt på stadens driftskostnadsutveckling och behov av investeringsmedel. Detta behöver dock ställas i relation till vilka underhållsbehov som faktiskt finns i befintligt bestånd. Med en stor underhållsskuld går det inte att vara återhållsam eftersom det då leder till lokaler som inte är ändamålsenliga.

Internränterisken

Lokalförvaltningen kommer årligen i sina verksamhetsnomineringar, utifrån en dialog med stadsledningskontoret om eventuella internränteförändringar, att beskriva konsekvenserna för respektive hyresgäst. Hur effekterna ska hanteras får därefter avgöras i stadens centrala budgetberedning. Då ränterisken är betydande bör risken hanteras på central nivå och inte på lokal nivå. En höjning av internräntan med en procent ger ökade räntekostnader för lokalnämnden med cirka 120 miljoner kronor som ska debiteras vidare genom internhyran.

Uppföljning av och balansering över tid mellan debiterad internhyra och det slutliga kostnadsutfallet

Lokalförvaltningen ska sträva efter att lämna så realistiska budgetbedömningar som möjligt vilket i sin förlängning ger den internhyra som debiteras respektive hyresgäst. Likaså ska förvaltningen genom god ekonomiuppföljning fånga kostnadsavvikelser under året och utifrån dessa lämna uppdaterade prognoser och justera hyresuttaget. Syftet är att differensen mellan debiterad internhyra och verkligt kostnadsutfall ska bli så liten som möjligt. Målsättningen är att hyresgästernas lokalkostnader ska spegla kostnadsutfallet i lokalförvaltningens ekonomi så rätt som möjligt när verksamhets- och räkenskapsåret är över.

Efter att redovisningen har stängt kommer lokalförvaltningen att enligt framtagna beräknings- och fördelningsmodell säkerställa den slutliga självkostnaden per hyresgäst för det föregående året. Skulle det samlade kostnadsutfallet hos lokalförvaltningen avvika

från den internhyra som erlagts av hyresgästerna genereras ett resultatmässigt över- eller underskott hos lokalnämnden förs detta till eller tas ifrån lokalnämndens egna kapital.

Lokalnämndens resultat ska över tid styra mot ett nollresultat. Hyresintäkterna ska finansiera samtliga kostnader. Om internhyressättningen ska sträva efter att uppnå en så hög grad av rättvis fördelning av lokalnämndens samtliga kostnader både inom ett enskilt år och över tid, behöver ett för högt, eller för lågt hyresuttag ett år, regleras påföljande år. Detta kan då ske genom en sänkt eller höjd internhyra eller genom att tillkommande åtgärder genomförs eller ställs in. I båda fallen behöver budgeten för det påföljande året justeras för att reglera föregående års resultatutfall.

Förvaltningen är väl medvetna om att förvaltningen inte får föreslå hur nämnden ska nyttja nämndens egna kapital. Ovan beskriven hantering kräver dock att lokalnämnden godkänner en hanteringsordning som innebär att förvaltningen årligen får ta upp ett budgetreglerande ärende under våren i syfte att balansera föregående års resultatutfall. Om föregående årsresultat blev positivt kommer förvaltningen att påföljande år lägga fram ett förslag om att styra årets budget mot ett, i motsvarande grad negativt resultat, och därmed föreslå nyttjandet av nämndens egna kapital.

Lokalförvaltningen föreslår därför en fortsatt hantering där, beroende av om föregående årsresultat blev positivt eller negativt kommer förvaltningen att kommande år föreslå ett ianspråktagande eller ett ökande av det egna kapitalet.

Erfarenheterna talar för att det mer ofta sker tidsmässiga framflyttningar i lokalförvaltningens verksamhet än motsatsen vilket leder till lägre kostnader ett visst år. Detta skulle därmed leda till en positiv återkoppling till hyresgästerna påföljande år då internhyran därmed skulle reduceras.

Investeringsrelaterade driftskostnader

Driftskostnader för evakuering, rivning och utrangering är engångskostnader som följer av beställda investeringsprojekt. Dessa kostnader ingår därför inte i internhyran. Lokalförvaltningen kommer att lämna separata uppgifter om dessa kostnader i samband med att budgetunderlaget för internhyran lämnas till verksamhetsnämnderna och till stadsledningskontoret.

Pågående arbete med att hitta en ny finansieringslösning för tomställda lokaler

I kommunfullmäktiges budget för 2020 beslutades att det tidigare regelverket kring vem som finansierade stadens vakanta verksamhetslokaler skulle upphöra. I det regelverket tog staden centralt ett betydande finansieringsansvar. Från och med 2020 bär respektive nämnd, som inte längre har behov av en lokal, finansieringsansvaret fram till att staden gemensamt beslutat kring lokalens framtid (rivning, försäljning eller fortsatt nyttjande inom staden).

I styrgruppen för framtagandet av nya hyressättande principer, har förslaget lyfts fram att alla lokalförvaltningens interna hyresgäster ska finansiera stadens vakanta lokaler solidariskt. Förslagsvis skulle kostnadsfördelningen för varje verksamhet utgå från den andel lokalyta som man nyttjar i relation till stadens totala yta. Det råder olika uppfattningar kring förslaget men då frågan väcker mycket intresse behöver den få en lösning inom kort.

Utvecklingsbehov av styrning- och ledningsprocesser relaterade till stadens hyressättningsprinciper

Inom ramen för projektet har projektgruppen identifierat ett antal utvecklingsbehov. Det handlar bland annat om:

- Hur ska den årliga arbetsprocessen och ansvarsfördelningen kring planering av underhåll (planerat och löpande) och reinvesteringar se ut?
- Hur ska den löpande arbetsprocessen inom staden se ut för den långsiktiga, strategiska planeringen av lokalförsörjningen?
- Hur ska den löpande kommunikationen mellan hyresvärd och hyresgäst se ut kring lokalförvaltningens kostnadseffektiviserande arbete?

Efter sommaren skapades därför ett kompletterande delprojekt som fokuserar på vilka samarbetsformer och forum som måste till för att bygga och vidmakthålla en förtroendefull relation mellan hyresvärd och hyresgäst. Ett årshjul/ledningsprocess som beskriver vad och när de väsentligaste gemensamma frågorna ska vara klart vid årsskiftet 2020/2021. Kopplat till detta arbete pågår också det av kommunfullmäktige beslutade arbetet med ett lokalförsörjningsprogram som drivs av stadsledningskontoret.

Förvaltningens bedömning

Lokalförvaltningens förslag är att införa internhyror beräknade utifrån principen om självkostnad. I valet av styrande internhyressättande principer finns det i princip tre olika modeller för att fastställa internhyror som belastar verksamheterna:

Funktionshyror

Detta är den modell som styrt internhyrorna de senaste 20 åren inom Göteborgs stad. Internhyran ska spegla den funktionalitet eller ändamålsenlighet utifrån verksamhetens perspektiv. Internhyran speglar inte den verkliga kostnadsbilden i beståndet.

Marknadshyror

I detta fall utgår man från vad en motsvarande lokal skulle kosta att hyra på den öppna marknaden.

Självkostnadshyra

Detta innebär är att varje verksamhet ska bära kostnaderna för de lokaler de nyttjar. Kostnadsbaserade internhyror på objektsnivå, så kallade självkostnadshyror, är den vanligaste hyresmodellen bland landets kommuner som tillämpar internhyror. Hyran baseras på de kostnader som bokföringsmässigt belastar respektive objekt.

Lokalnämnden bedömer att självkostnadsprincipen för hyressättning ger förvaltningen bättre förutsättningar att agera som en professionell hyresvärd och ger bättre förutsättningar att ta ekonomiskt ansvar gällande sitt bestånds lokalkostnadsutveckling. Förutsättningarna förbättras genom att kostnaderna framöver kommer i fokus i alla sammanhang på ett helt annat sätt än när staden centralt subventionerade en betydande del av dessa. Förslaget bedöms också ge bättre möjligheter för lokalnämnden, att i dialog tillsammans med nämndens kunder och stadsledningskontoret, kunna utveckla ekonomistyrningen och kostnadsuppföljningen av lokalkostnaderna.

Sammantaget borde de nya principerna ge ökade ekonomistyrande effekter och incitament till effektiviseringar hos alla inblandade parter. Detta borde i sin tur få positiv och hämmande effekt på stadens driftskostnadsutveckling och behov av

investeringsmedel. Detta behöver dock ställas i relation till vilka underhålls, nyinvesterings och ersättningsbehov som faktiskt finns i befintligt bestånd. Med en stor underhållsskuld går det inte att vara återhållsam eftersom det då leder till lokaler som inte är ändamålsenliga.

Patrick Kristensson

Direktör

Mikael Sandström

Ekonomichef