

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2021-11-15

Diarienummer N609-3640/21

**Handläggare**

Andreas Sjunnesson, Frank Kärrå, Oliver Bjerhem

Telefon: 031-367 36 68

E-post: andreas.sjunnesson@grundskola.goteborg.se

## Remissyttrande avseende kommunstyrelsens förslag till utvecklad ekonomistyrning

### Förslag till beslut

I grundskolenämnden

1. Grundskolenämnden översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till Stadsledningskontoret.

### Sammanfattning

Kommunfullmäktige fastställde i september 2021 att en ny internhyressättning baserat på en självkostnadsprincip för samtliga lokaler i lokalnämndens bestånd ska tillämpas från och med 2022-01-01 (KF 2021-09-16 §25). Kommunfullmäktige valde även att ge ett uppdrag till kommunstyrelsen om att i samarbete med lokalnämnden och berörda nämnder redovisa förslag kopplade till en ny utvecklad ekonomistyrning senast 2021-12-31.

Förvaltningen har i likhet med lokalförvaltningen och flera andra verksamhetsförvaltningar varit delaktig i Stadsledningskontorets arbete med att sammanställa det underlag som nu är på remiss.

Förvaltningen har analyserat och kommenterat Stadsledningskontorets underlag och förslag till kommunstyrelsen. Förvaltningens slutsatser och rekommendationer framgår nedan under rubriken ”Beskrivning av ärendet”.

### Förvaltningens synpunkter på Stadsledningskontorets förslag i sammanfattad form

#### Långsiktig prognos över lokalkostnadsutvecklingen

##### Stadsledningskontorets förslag 1

*Lokalnämnden ges i uppdrag att utveckla sin långsiktiga prognos över lokalkostnadsutvecklingen till att dels omfatta samma 10-åriga tidsperspektiv som investeringsramen, och dels genom att de ekonomiska effekterna av olika slags investeringar redovisas separat. Detta i syfte att synliggöra vilken del av kostnadsutvecklingen som verksamhetsnämnderna har möjlighet att påverka.*

### **Förvaltningens kommentar till förslag 1**

Förvaltningen ställer sig bakom Stadsledningskontorets förslag med följande tillägg:

1. Det är viktigt dels att verksamhetsnämnderna ges möjlighet att delta i prognosarbetet med full transparens från lokalnämnden, dels att prognosarbetet regelbundet följs upp och analyseras med syfte att förbättra träffsäkerheten.
2. Underhållsåtgärder i form av reinvesteringar som får en påverkan på den totala hyresvolymen måste förankras med verksamhetsnämnderna då detta får en kostnadspåverkande effekt över lång tid likvärdig med övriga investeringar.

### **Beskrivning och analys av hur hanteringen av lokalnämndens underhåll påverkar lokalkostnadsutvecklingen över tid**

#### **Stadsledningskontorets förslag 2**

*Enligt tidigare har stadsledningskontoret föreslagit att lokalnämndens prognoser över nämndernas långsiktiga lokalkostnadsutveckling särredovisas utifrån olika typer av investeringar. På samma sätt föreslår stadsledningskontoret även att de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna av åtgärder kopplade till underhållsskulden om möjligt särredovisas för att skapa ökad tydlighet.*

*I den ordinarie uppföljningen följs lokalnämndens kostnader för underhåll upp relativt nationella nyckeltal för att säkerställa att arbetet över tid bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt.*

#### **Förvaltningens kommentar till förslag 2**

Förvaltningen ställer sig bakom Stadsledningskontorets förslag med följande tillägg:

1. Lokalnämnden har en monopolliknande ställning i staden. Ur ett helastaden-perspektiv är det viktigt att lokalnämnden är kostnadseffektiv och samverkar med verksamhetsnämnder för att uppnå en för staden så optimal hantering som möjligt.
2. Stadsledningskontoret konstaterar i sitt underlag att lokalnämndens redovisningsprincip inte följer branschstandard. Här saknar förvaltningen en skrivning som innebär rättställning av redovisningsprinciperna. Inte bara ett konstaterande av faktiska förhållanden.
3. Underhållsskulden – som ju till del betyder att verksamhetslokalerna inte uppfyller de krav som verksamheten har rätt att ställa på till exempel undervisningslokaler – bör också risk- och konsekvensbeskrivas ur ett verksamhetsperspektiv, inte enbart ur ett fastighetsrelaterat ekonomiskt perspektiv. Undermåliga undervisningslokaler kan medföra svårigheter att bedriva ändamålsenlig undervisning. Dessutom kan akuta nödlösningar negativt påverka nivån på elevpeng samt elever och personals arbetssituation.

## **Redovisning av förslag och aktiviteter kopplade till en utvecklad ekonomistyrning samt en tydligare roll och påverkansmöjlighet för verksamhetsnämndernas roll i lokalprocessen, förslag 3a**

### **Stadsledningskontorets förslag 3a**

*Stadsledningskontoret föreslår att dagens kommuninterna upplåtelser ersätts med internhyresavtal med fasta löptider enligt principen 20+4 år för nyproduktion och 4+4 år för övriga lokaler. Under hyresperioden gäller som utgångspunkt en fast grundhyra som räknas upp med index som slås fast i enlighet med årliga budgetbeslut.*

*Lokalnämnden får ett samordningsansvar att hantera tomställda lokaler under pågående kontraktstid.*

*Göteborgs Stads rutin för lokalbank upphör att gälla.*

### **Förvaltningens kommentar till förslag 3a**

Förvaltningen ställer sig bakom Stadsledningskontorets förslag med följande tillägg:

1. Förvaltningen har inga synpunkter på förslaget om att lokalbanken upphör förutsatt att hanteringen av såväl strategiskt viktiga markinnehav som övriga fastigheter säkerställs på annat sätt.

## **Utvecklad redovisning av faktiska driftkostnader per hyresobjekt, förslag 3b**

### **Stadsledningskontorets förslag 3b**

*Lokalnämnden föreslås att i samråd med verksamhetsnämnderna utreda om det finns behov av att redovisa ytterligare driftkostnader nedbrutet per hyresobjekt.*

### **Förvaltningens kommentar till förslag 3b**

Förvaltningen ställer sig bakom Stadsledningskontorets förslag med följande tillägg

1. Ökad transparens och nedbrutna driftkostnader på objektsnivå ger bättre förutsättningar för långsiktig planering.

## **Förändrad beslutsprocess för investeringsprojekt inom stadens lokalförsörjning, förslag 3c**

### **Stadsledningskontorets förslag 3c**

*Stadsledningskontoret rekommenderar att beslutsprocessen för investeringar förändras i enlighet med framtaget förslag, med tre tydliga beslutssteg:*

1. *Beslut att beställa en förstudie.*
2. *Beslut att efter genomförd förstudie/förstudiekalkyl fortsätta utredningsarbetet mot program- eller systemhandling med reviderad kalkyl.*
3. *Beslut att genomföra investeringsprojektet.*

### **Förvaltningens kommentar till förslag 3c**

Förvaltningen ställer sig bakom Stadsledningskontorets förslag med följande förtydligande och tillägg:

1. Förvaltningen har varit med och initierat samt drivit projektet om förändrad beslutsprocess vars resultat Stadsledningskontoret nu ställer sig bakom. Genomförs förändring i beslutsprocessen enligt förslaget så underlättas nämndens förutsättningar för långsiktig lokalkostnadsplanering högst väsentligt.
2. Förvaltningen saknar det viktiga perspektivet att såväl i projektbeslut som vid avvikelshantering behöver lokalnämndens projekt- och investeringsbeslut hanteras parallellt med verksamhetsnämndernas beslut som grundar sig på lokalnämndens redovisade hyreskalkyl.

### **Synkroniserade processer för analys och prioriteringar utifrån verksamhetsbehov och lokalnämndens underhållsplanering, förslag 3d**

#### **Stadsledningskontorets förslag 3d**

*Stadsledningskontoret ser positivt på det hittills genomförda arbetet och rekommenderar att delprojektets förslag blir en naturlig del i berörda nämnders verksamhetsplanering och processer.*

#### **Förvaltningens kommentar till förslag 3d**

Stadsledningskontorets förslag utgår från att man i underlaget för ett resonemang om synkronisering av processer.

Förvaltningen ställer sig bakom Stadsledningskontorets förslag med följande kommentarer och tillägg:

1. En synkronisering av lokalnämndens process för fastighetsplanering och verksamhetsnämndernas behovsplaneringsprocess är positivt. Det förvaltningen också ser som mycket viktigt är att lokalnämnden prioriterar verksamhetsnytta högt i sin underhållsplanering.
2. Lokalnämndens strategiska fastighetsplanering och verksamhetsnämndernas lokalbehovsplaner är helt nödvändiga underlag för att ovanstående synkronisering ska kunna ske.

### **Revidering och fastställande av gränsdragningslistor för investeringar och fastighetsunderhåll, förslag 3e**

#### **Stadsledningskontorets förslag 3e**

*Lokalnämnden får i uppdrag att, utifrån nämndens reglemente 1 kap § 7, formellt fastställa reviderade gränsdragningslistor.*

#### **Förvaltningens kommentar till förslag 3e**

Förvaltningen motsätter sig Stadsledningskontorets förslag med följande motivering:

1. § 7 i reglementet är en gemensam formulering för samtliga nämnder och lyder enligt följande:  
*Nämnden ska vid beslut och utövande av uppdrag värna ett hela-staden-*

*perspektiv. Nämnden har ansvar för att samråda med och aktivt söka samverka med andra nämnder och styrelser när de egna besluten och det egna agerandet påverkar andra eller när det är nödvändigt för att uppnå helhetssyn i genomförandet av kommunfullmäktiges visioner och mål.*

Förvaltningen delar inte uppfattningen att det är lokalnämndens privilegium att med hänvisning till reglementets §7 ensidigt fastställa gränsdragningslistor som kan ha betydande påverkan på andra nämnders verksamhetsbudgetar. Det måste rimligen vara ett dokument som remissas till och beslutas i berörda nämnder alternativt på delegation förvaltningschefer emellan.  
(I enlighet med delegationsordningen, 9.4.4, Beslut om att teckna förvaltningsövergripande samarbetsavtal)

### **Ekonomisk hantering av investeringsrelaterade driftskostnader, förslag 3f**

#### **Stadsledningskontorets förslag 3f**

*Kommuncentral avsättning avseende investeringsrelaterade driftkostnader upphör.*

#### **Förvaltningens kommentar till förslag 3f**

1. Förvaltningen ställer sig bakom Stadsledningskontorets förslag under förutsättning att
  - i. En höjning av ramen baserat på lokalnämndens prognos för investeringsrelaterade driftkostnader beviljas
  - ii. Kompensation för ersättning till fristående huvudmän erhålls
  - iii. Tillåten nivå på eget kapital justeras samt regler för nämndens möjligheter att använda det egna kapitalet anpassas i erforderlig utsträckning

### **Bedömning ur ekonomisk dimension**

Den nya hyresprincipen och därtill kopplad ekonomistyrning har stor betydelse för grundskolenämndens förutsättningar. Den samlade lokalkostnadsutvecklingen utgör en av nämndens större utmaningar kommande år. Lokalförvaltningen bedömer att grundskolenämndens kostnader under perioden 2021 till 2026 kommer att öka från cirka 1,2 mdr kr till cirka 1,5 mdr kr. En av de kostnadsdrivande faktorerna är omhändertagandet av eftersatt underhåll som för staden som helhet bedöms uppgå till 4 miljarder och av vilken grundskolelokalernas andel bedöms vara strax under 50%.

De beslut som kommunstyrelsen och senare kommunfullmäktige fattar baserat på Stadsledningskontorets förslag kopplade till en ny utvecklad ekonomistyrning, avseende hyressättning av stadens verksamhetslokaler, kommer att få långtgående och långvarig påverkan på nämndens möjligheter att värna elevpeng och kärnverksamhet.

I närtid – fram till 2026 – förutspås i underlaget att nämndens lokalkostnader kommer att öka motsvarande 31 procent. Detta baseras på lokalnämndens prognos för lokalkostnadsutvecklingen fram till 2026. Lokalnämndens prognos grundar sig

uteslutande på effekterna av nyinvesteringar, reinvesteringar och ersättningsinvesteringar och tar inte höjd för underhållskostnader som inte kategoriseras som reinvestering. Det framgår inte av underlaget vilken kostnadsnivå man kan förvänta sig för underhåll som inte räknas som reinvestering.

I prognosen ingår heller inte kostnader för investeringsrelaterade driftskostnader – rivning, direktavskrivning av bokfört värde samt kostnader för evakuering i samband med byggprojekt. Förvaltningen bedömer med ledning av lokalnämndens uppgifter att dessa kostnader kommer att uppgå till cirka 130 miljoner kronor årligen fram till 2026. Bedömningen inkluderar en ökad ersättning till fristående huvudmän med cirka 22 miljoner kronor per år baserat på lokalnämndens prognos att de investeringsrelaterade driftkostnaderna prognostiseras till 108 miljoner kronor per år fram till 2026.

Stadsledningskontoret anser i sitt underlag att nämnden bör kunna använda sitt egna kapital för att parera för de investeringsrelaterade driftkostnaderna, se sida 15ff i remissunderlaget.

Med det begränsade egna kapital som nämnden har och i kombination med regler för hur nämnden får förfoga över det egna kapitalet så ser inte förvaltningen den lösningen som realistisk. Se vidare under förvaltningens kommentarer till förslag 3f nedan.

Sammanfattningsvis upplever förvaltningen att underlaget är behäftat med alltför många osäkra faktorer för att det ska vara möjligt att göra en kvalitetssäkrad ekonomisk konsekvensanalys som spänner över lång tid.

Lokalnämnden har en monopolliknande ställning i staden och det medför att det blir extra viktigt att lokalnämnden är kostnadseffektiv och helt transparent gentemot berörda verksamhetsnämnder samt att man inbjuder till samverkan kring frågor som ekonomiskt påverkar andra nämnders möjligheter att värna budget för sin kärnverksamhet.

## **Bedömning ur ekologisk dimension**

Det framgår inte i Stadsledningskontorets föreliggande underlag, men lokalförvaltningen har i uppdrag från lokalnämnden att i hög grad bygga, renovera och drifta sina fastigheter med stor hänsyn taget till miljö och ekologi. Det är ett politiskt direktiv som lokalförvaltningen har att förhålla sig till, men lösningarna leder inte sällan till en kostnadsdrivande effekt. Kostnader som med en ny hyresprincip och en utvecklad modell för ekonomistyrning lastas över på berörd verksamhetsnämnd.

Självklart anser förvaltningen att miljö och ekologi måste värderas högt och att nämnden måste vara beredd att bidra till att stadens miljömål uppfylls.

Det hindrar naturligtvis inte att lokalnämnden mer frekvent bjuder in till samråd kring ekologiskt och miljömässigt nytänkande och konsekvenserna av det.

## **Bedömning ur social dimension**

I en förlängning kan ett beslut om en utvecklad modell för ekonomistyrning av nämndens lokalkostnader även påverka den sociala dimensionen.

Om ekonomistyrningen medför att en allt större del av nämndens budget måste avsättas för lokalkostnader så leder det till att kärnuppdraget utbildning får en mindre del av kakan. Effekten av det kan nog var och en förutse, men bland de faktorer som rimligen får mindre resurser kan nämnas

- Elevpengen – resurssättningen av kärnverksamheten utbildning. Leder sannolikt till sänkta studieresultat med åtföljande negativ medial uppmärksamhet
- Kompromisser avseende elevers och medarbetares arbetsmiljö
- Jämställdhet, mångfald, och mänskliga rättigheter kan komma att prioriteras ner
- Andra mjuka värden som mångfald, integration, funktionsvariationer etcetera kan också tvingas till neddragningar
- I ett ytterlighetsläge kan det få till effekt att ledstjärnan Barnkonventionens intentioner måste åsidosättas till förmån för lokalkostnader.

## **Samverkan**

Samverkan har skett med personalorganisationerna enligt Samverkan Göteborg (FSG 2021-11-29).

## **Bilagor**

1. Missiv, KS
2. Protokollsutdrag, KF
3. Remissunderlag, SLK

## Ärendet

Kommunstyrelsen har i uppdrag att leda uppdraget att i samarbete med lokalnämnden och berörda nämnder redovisa förslag kopplade till en ny utvecklad ekonomistyrning, avseende hyressättning av stadens verksamhetslokaler.

Remisstid: Svar senast 2021-12-17

## Beskrivning av ärendet

### Bakgrund

Kommunfullmäktige fastställde i september 2021 att en ny internhyressättning baserat på en självkostnadsprincip för samtliga lokaler i lokalnämndens bestånd ska tillämpas från och med 2022-01-01 (KF 2021-09-16 §25). Kommunfullmäktige valde även att ge ett uppdrag till kommunstyrelsen om att i samarbete med lokalnämnden och berörda nämnder redovisa förslag kopplade till en ny utvecklad ekonomistyrning senast 2021-12-31.

Eftersom kommunfullmäktiges beslut kom sent på året och att ett förslag, enligt stadsledningskontorets bedömning, först behöver remitteras till berörda nämnder, avser stadsledningskontoret att återkomma med ett förslag till beslut i kommunstyrelsen i februari 2022. Detta för att möjliggöra ett beslut i kommunfullmäktige i mars 2022. Därmed kan beslutet ingå i förutsättningar för budget 2023-2025 som lämnas av stadsledningskontoret till kommunstyrelsen i maj 2022. Ärendehanteringens möjliggör också att förslaget till beslut kan utgå ifrån ett beslut om en ny organisation för stadsutveckling som är planerad att verkställas vid årsskiftet 2022/23.

Inför antagandet av ny internhyressättning lyfte stadsledningskontoret fram att det fanns ett antal frågeställningar som inte var tydligt beskrivna i lokalnämndens underlag. Det handlade exempelvis om den förändrade hyresprincipens långsiktiga konsekvenser, både ur ett hela staden-perspektiv och för enskilda nämnder, men även ett resonemang om hur ekonomistyrningen i den nya modellen förväntades fungera och vilka incitament som hade byggts in för olika parter. Stadsledningskontoret föreslog därför ett kompletterande uppdrag med utgångspunkt i tre perspektiv:

1. Långsiktig prognos över lokalkostnadsutvecklingen
2. Beskrivning och analys av hur hanteringen av förvaltningens underhållsskuld påverkar lokalkostnadsutvecklingen över tid. I denna handling hanteras istället perspektivet "Beskrivning och analys av hur hanteringen av lokalnämndens underhåll påverkar lokalkostnadsutvecklingen över tid".
3. Redovisning av förslag och aktiviteter kopplade till en utvecklad ekonomistyrning samt en tydligare roll och påverkansmöjlighet för verksamhetsnämndernas roll i lokalprocessen. I arbetet skulle även ingå förslag på hantering av tomställda lokaler

Kommunfullmäktiges beslutade i september 2021 att stadsledningskontoret fick i uppdrag att leda arbetet.



Under september och oktober 2021 genomförde stadsledningskontorets arbetsgrupp inledande dialoger med sju förvaltningar för att fånga in synpunkter från arbetet med framtagandet av den nya hyressättningen och specifikt hur förvaltningarna såg på förutsättningar och incitament för ekonomistyrningen. Medverkande förvaltningar var lokalförvaltningen, förskoleförvaltningen, grundskoleförvaltningen, utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen sydväst, äldre- samt vård- och omsorgsförvaltningen samt förvaltningen för funktionsstöd.

Med utgångspunkt i stadsledningskontorets tidigare ställningstaganden, de synpunkter som kommit fram vid förvaltningsdialogerna samt ett efterföljande analysarbete presenterar stadsledningskontoret nu ett antal förslag kopplade till de tre perspektiven ovan.

## Remissyttrande

Med anledning av ovanstående begär Stadsledningskontoret att bland andra grundskolenämnden yttrar sig över de förslag som Stadsledningskontoret formulerat i sitt dokument.

## Förvaltningens bedömning

Förvaltningen är genom dialog med Stadsledningskontoret väl insatt i ärendet, men väljer ändå att förtydliga, utveckla eller ha andra synpunkter på Stadsledningskontorets remissunderlag i syfte att underlätta för nämnden. Förvaltningen kommenterar också delar av Stadsledningskontorets olika förslag kopplat till de tre perspektiven.

1. Långsiktig prognos över lokalkostnadsutvecklingen
2. Beskrivning och analys av hur hanteringen av förvaltningens underhållsskuld påverkar lokalkostnadsutvecklingen över tid. I denna handling hanteras istället perspektivet ”Beskrivning och analys av hur hanteringen av lokalnämndens underhåll påverkar lokalkostnadsutvecklingen över tid”.
3. Redovisning av förslag och aktiviteter kopplade till en utvecklad ekonomistyrning samt en tydligare roll och påverkansmöjlighet för verksamhetsnämndernas roll i lokalprocessen. I arbetet skulle även ingå förslag på hantering av tomställda lokaler

Nedan följer grundskoleförvaltningens synpunkter på Stadsledningskontorets remissunderlag och ställda förslag.

Nedanstående rubriker hänvisar till avsnitt i remissunderlaget.

## Avsnitt 1, Långsiktig prognos över lokalkostnadsutvecklingen, sid 4 ff

Tabell, Bilaga 2, Lokalkostnadsutveckling 2022-2026 – Nutid, sidan 4(16)

Bilaga 2: Lokalkostnadsutveckling 2022-2026 - Nutid

Verksamhet	*2021	Förändring	2022	Förändring	2023	Förändring	2024	Förändring	2025	Förändring	2026
Grundskolenämnden	1 201	-114	1 087	55	1 142	67	1 209	96	1 305	123	1 428
Förskolenämnden	471	75	546	29	575	37	612	46	658	54	712
Utbildningsnämnden	279	-34	245	14	259	13	272	10	282	21	303
Äldre samt vård och omsorg	522	-54	468	14	482	12	494	17	511	26	537
Funktionsstöd	276	20	296	7	303	8	311	13	324	16	340
Socialnämnd Centrum	64	-1	63	1	64	2	66	1	67	1	68
Socialnämnd Hisingen	41	2	43	1	44	1	45	1	46	1	47
Socialnämnd Nordost	42	-2	40	2	42	1	43	2	45	1	46
Socialnämnd Sydväst	88	13	101	5	106	4	110	6	116	5	121
Summa	2 984	-95	2 889	128	3 017	145	3 162	192	3 354	248	3 602

\* 2021=Internhyra enligt övergångshyra (hyresmodell samt kostnadsneutral hyra)  
2022 & framöver= Internhyra enligt självkostnadsprincipen

S:a investeringsrelaterade driftskostnader	82,6	120	120	120	120	120
varav Grundskolenämnden	74,0	108	108	108	108	108
varav Förskolenämnden	8,2	12	12	12	12	12
Funktionsstödsnämnden	0,4					

I förklaringen till tabellen framgår att den är baserad på effekten av nyinvesteringar, reinvesteringar och ersättningsinvesteringar, och att det ger en lokalkostnadsökning för grundskolenämnden med cirka 31% fram till 2026. Det är också den lokalkostnadsökning som framgår av den övre tabellen i underlaget.

Kolumnerna "Förändring" innehåller inte nämndens totala lokalkostnader. Förändringen i tabellen innefattar inte grundskolenämndens ökade kostnader för ersättning till fristående huvudmän. Relevanta siffror för grundskolenämnden 2023 – 2026 är 66, 80, 115 respektive 148 mnkr i dessa kolumner.

Utöver detta kommer investeringsrelaterade driftskostnader som i den undre tabellen anges till 108 mnkr per år fram till 2026. Dessa kostnader finns inte med i den övre tabellen. I realiteten kan denna summa generera ytterligare upp till 22 mnkr per år avseende ökade lokalkostnadsersättningar till fristående huvudmän. Det betyder att nämnden istället för 108 mnkr per år bör budgetera för en kostnadsökning på ytterligare upp till 130 mnkr per utöver redovisade siffror i "tabell Bilaga 2".

Då tabellen är baserad på investeringsutgifter så tillkommer rimligen också underhållskostnader som inte kan kategoriseras som någon form av investeringsutgift. I vilken omfattning detta påverkar lokalkostnadsprognosen är i nuläget okänt. Det är dock troligt att dessa kostnader genererar ökade lokalkostnader och ökade ersättningsnivåer till fristående huvudmän.

### **Analys avseende förutsättningar för tabellen**

Lokalkostnadsutveckling enligt tabell och tillkommande enligt ovan är generellt mycket osäker. Historiskt sett så har lokalförvaltningen av olika anledningar inte kunnat använda hela den beviljade investeringsramen. Om det även för kommande prognosperiod blir avvikelser till följd av brist på genomförandekapacitet, försenade detaljplaner, överprövade bygglov, förändringar i beställningsunderlag från verksamhetsnämnder eller andra påverkande faktorer, så kan man förutsätta att detta får en dämpande inverkan på lokalkostnadsutvecklingen.

### **Stadsledningskontorets förslag 1**

*Lokalnämnden ges i uppdrag att utveckla sin långsiktiga prognos över lokalkostnadsutvecklingen till att dels omfatta samma 10-åriga tidsperspektiv som investeringsramen, och dels genom att de ekonomiska effekterna av olika slags investeringar redovisas separat. Detta i syfte att synliggöra vilken del av kostnadsutvecklingen som verksamhetsnämnderna har möjlighet att påverka.*

### **Förvaltningens kommentar till förslag 1**

Förvaltningen ställer sig bakom Stadsledningskontorets förslag med följande tillägg:

1. Det är viktigt dels att verksamhetsnämnderna ges möjlighet att delta i prognosarbetet med full transparens från lokalnämnden, dels att prognosarbetet regelbundet följs upp och analyseras med syfte att förbättra träffsäkerheten.
2. Underhållsåtgärder i form av reinvesteringar som får en påverkan på den totala hyresvolymen måste förankras med verksamhetsnämnderna då detta får en kostnadspåverkande effekt över lång tid likvärdig med övriga investeringar.

## **Avsnitt 2, Beskrivning och analys av hur hanteringen av lokalnämndens underhåll påverkar lokalkostnadsutvecklingen över tid, sid 5 ff**

### *Analys avseende avsnitt 2*

- Lokalnämndens långsiktiga fastighetsplanering som enligt underlaget ska presenteras för kommunfullmäktige i samband med årsrapporten är ett av de viktigaste underlagen för verksamhetsnämndernas möjlighet till egen långsiktig ekonomiplanering och verksamhetsnominering. Detta gäller särskilt för de kommande tio åren när man har planerat att underhållsskulden ska arbetas ikapp. 10 miljarder kronor fram till 2030 kommer att medföra stor påverkan på såväl verksamhet som på lokalkostnadsutvecklingen för berörda verksamhetsnämnder. Baserat på respektive nämnds lokalkostnader i tabellen i avsnitt 1, kan man anta att i storleksordningen 40 procent av underhållsåtgärderna kommer att belasta grundskolenämndens ekonomi. Ponera att den genomsnittliga avskrivningstiden är tio år, så kan det betyda en årlig ökning av hyran med 40 miljoner kronor per år. Det framgår inte av tabellen i avsnitt 1 vilken storleksordning man har prognostiserat för underhållskostnaderna – det som i förklaringen till tabellen rimligen är definierat som reinvesteringar.
- Det framgår med början på sidan 5 att lokalnämnden har beräknat underhållsbehovet fram till 2030 till 10 miljarder kronor. Som ett exempel på åtgärder som har sitt ursprung i myndighetskrav nämns inneklimateåtgärder. Att kategorisera inneklimateåtgärder som ett underhållsbehov kan te sig något märkligt då en säkerställd innemiljö, tillika arbetsmiljö, måste vara garanterad och säkerställd oaktat vilka planer för kommande underhåll som finns. En fullgod innemiljö/arbetsmiljö bör liksom övriga fastighets- och/eller byggnadsrelaterade myndighetskrav vara en av de grundläggande förutsättningarna i ett internhyresförhållande och åtgärder med anledning av avvikelser från detta bör således inte generera underhållsrelaterade justeringar av hyreskostnaden.
- Lokalnämnden förutspår att underhållsskulden kan arbetas av så att ett ”normalläge” inträffar 2031. Om målsättningen inte uppnås så medför det förskjutningar i alla verksamhetsnämnders ekonomiska långtidsplaneringar. Det kommer i så fall också att påverka nämndernas möjligheter att planera sin kärnverksamhet. Det är således oerhört viktigt att lokalnämndens

långtidsplanering är väl underbyggd då den påverkar många verksamhetsnämnder i staden.

- Stadsledningskontoret gör bedömningen att kommunstyrelsen begär tydlig redovisning från lokalnämnden avseende hur nämnden klarar sitt uppdrag att minska underhållsskulden. Detta är en oerhört central och viktig del i kommunstyrelsens arbete då kostnaderna för långvarigt eftersatt underhåll nu ska betalas av ”någon annan” (verksamhetsnämnderna). Om inte nämnden får ekonomisk kompensation genom till exempel ett utökat kommunbidrag så medför det för grundskolenämndens vidkommande att budgeten för kärnverksamheten reduceras i motsvarande grad.
- Stadsledningskontoret gör bedömningen att ”lokalnämndens strategi där den historiska underhållsskulden ska åtgärdas på tio år” saknar en ekonomisk analys. Det man saknar är en kartläggning av genomförandekapaciteten, det vill säga en underbyggd bedömning av huruvida det är möjligt att genomföra planerade åtgärder under tidsspannet 2022 till 2031. Man saknar också en analys av hur verksamhetsnämnderna påverkas, det vill säga hur de nämnder påverkas som nu med den nya principen för självkostnadshyror kommer att bli betalningsansvariga för de kostnader som ett genom långvarigt eftersatt underhåll har byggts upp.
- Stadsledningskontoret konstaterar att lokalnämndens redovisningsprincip inte följer branschstandard. Lokalnämndens redovisning innebär att man genom planerat fastighetsunderhåll bygger upp fastigheternas bokförda värde vilket ger en hyrespåverkande effekt under lång tid. Redovisningsprincipen kan medföra en urholkning av verksamhetsnämndernas möjlighet att planera och budgetera för sin kärnverksamhet då lokalnämnden förutsätter full kostnadstäckning för sina utgifter.

## **Stadsledningskontorets förslag 2**

*Enligt tidigare har stadsledningskontoret föreslagit att lokalnämndens prognoser över nämndernas långsiktiga lokalkostnadsutveckling särredovisas utifrån olika typer av investeringar. På samma sätt föreslår stadsledningskontoret även att de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna av åtgärder kopplade till underhållsskulden om möjligt särredovisas för att skapa ökad tydlighet.*

*I den ordinarie uppföljningen följs lokalnämndens kostnader för underhåll upp relativt nationella nyckeltal för att säkerställa att arbetet över tid bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt.*

## **Förvaltningens kommentar till förslag 2**

Förvaltningen ställer sig bakom Stadsledningskontorets förslag med följande tillägg:

1. Lokalnämnden har en monopolliknande ställning i staden. Ur ett hela-staden-perspektiv är det viktigt att lokalnämnden är kostnadseffektiv och samverkar med verksamhetsnämnder för att uppnå en för staden så optimal hantering som möjligt.

2. Stadsledningskontoret konstaterar i sitt underlag att lokalnämndens redovisningsprincip inte följer branschstandard. Här saknar förvaltningen en skrivning som innebär rättställning av redovisningsprinciperna. Inte bara ett konstaterande av faktiska förhållanden.
3. Underhållsskulden – som ju till del betyder att verksamhetslokalerna inte uppfyller de krav som verksamheten har rätt att ställa på till exempel undervisningslokaler – bör också risk- och konsekvensbeskrivas ur ett verksamhetsperspektiv, inte enbart ur ett fastighetsrelaterat ekonomiskt perspektiv. Undermåliga undervisningslokaler kan medföra svårigheter att bedriva ändamålsenlig undervisning. Dessutom kan akuta nödlösningar negativt påverka nivån på elevpeng samt elever och personals arbetssituation.

### **Avsnitt 3, Redovisning av förslag och aktiviteter kopplade till en utvecklad ekonomistyrning samt en tydligare roll och påverkansmöjlighet för verksamhetsnämndernas roll i lokalprocessen, sid 7 ff**

#### *Analys avseende avsnittet*

- Stadsledningskontoret konstaterar inledningsvis att det i lokalnämndens underlag saknas beskrivningar eller förslag till hur verksamhetsnämnderna kan påverka sina lokalkostnader. Detta har på initiativ av verksamhetsnämnderna väsentligt utvecklats under 2021, men det framgår inte av stadsledningskontorets underlag att verksamhetsnämnderna i vissa avseenden saknar påverkansmöjligheter i lokalnämndens leveranser.
- Avsaknad av formellt utformade interhyresavtal medför att verksamhetsnämnderna helt saknar möjlighet att säga upp en lokal eller en fastighet som inte längre behövs för att man ska kunna bedriva ändamålsenlig kärnverksamhet. Till detta ska adderas att det tidigare upplägget med ”lokalbanken” visserligen formellt finns kvar, men saknar all form av finansiering. Verksamhetsnämnden riskerar därmed att bli betalningsskyldiga under lång tid för lokaler som man inte använder.
- Stadsledningskontoret uppmärksammar att lokalnämnden har en formell möjlighet att överföra fastigheter till fastighetsnämnden men att det i grunden kan vara en långsam process. Nuvarande process saknar incitament för lokalnämnden att skynda på handläggning och verkställande då verksamhetsnämnderna fortsätter att erlægga full hyra fram till dess att fastigheten är överlämnad.
- Stadsledningskontoret konstaterar att det i förslaget till ny nämndorganisation för stadsutveckling kan bli en sammanslagning av fastighetsnämndens och lokalnämndens förvaltande delar. Man förutspår då att ”den tidigare möjligheten att flytta ansvaret för fastigheter försvinner därför troligen”. Att betalningsansvar för tomställda fastigheter ligger på ”någon annan” kan innebära att den nya nämndens incitament till snabb hantering ligger på en låg nivå, och att verksamhetsnämndernas möjlighet att optimera sin egen kärnverksamhet därmed begränsas.

- En viss överkapacitet av undervisningslokaler är en förutsättning för att kunna upprätthålla beredskap för att till exempel ta emot elever från fristående huvudmän. Det hamnar på verksamhetsnämndernas ansvar att budgetera för erforderlig överkapacitet, men det är av yttersta vikt att planeringen av erforderlig överkapacitet sker i samverkan mellan stadsledningskontoret, lokalnämnden och verksamhetsnämnderna.
- I Stadsledningskontorets underlag framgår att lokalförvaltningen varje år gör en beräkning över kommande års lokalkostnader baserat på bokförda värden, genomförda reinvesteringar samt föregående års driftkostnader. Utifrån budgetprocessen för 2022 konstaterar förvaltningen att den beräkningen/prognosen måste bli mer träffsäker samtidigt som det är önskvärt att den sträcker sig över en betydligt längre period än bara nästkommande budgetår.
- Stadsledningskontorets förslag - i löpande text i underlaget – om tidsbegränsade hyresavtal mellan lokalnämnden och verksamhetsnämnderna syftar till att skapa tydliga incitament för alla inblandade parter att medverka till en för staden optimal hantering. I förslaget saknas ännu så länge utvecklade anvisningar för att förvaltningen ska kunna analysera fullt ut. Det handlar bland annat om
  - Hur hantering av fastigheter som primärt utgör ett strategiskt markinnehav ska hanteras. Stadsledningskontoret anger i sitt förslag att den hanteringen och finansieringen bör ske utanför verksamhetsnämndernas ansvar
  - Behov av lokalmässig överkapacitet ska hanteras och finansieras via berörd verksamhetsnämnd. Stycket behöver kompletteras med hur finansieringen ska ske rent praktiskt.
- Internhyresavtal för nyproduktion  
Verksamhetsnämnden beställer nyproduktion baserat på ett beslutsunderlag som lokalnämnden presenterar. Därmed är det rimligt att den hyreskostnad som lokalnämnden anger också blir den nivå verksamhetsnämnden indexerat kan budgetera långsiktigt under de första 20 åren av lokalernas användningstid. Det är viktigt att hyreskonstruktionen tar hänsyn till minskade kapitalkostnader under den första 20-årsperioden.
- Internhyresavtal för befintliga fastigheter  
Stadsledningskontorets förslag om en generell löptid om 4+4 år är positivt för nämndens möjlighet till långsiktiga planeringsförutsättningar. Även förslaget att grundhyran ska räknas upp enligt ett årligt indexbeslut i samband med budgetberedningen är positivt då det motverkar risken att nämndens kompensation i budget inte täcker den ökning som hyresuppräknningen genererar.

### **Stadsledningskontorets förslag 3a**

*Stadsledningskontoret föreslår att dagens kommuninterna upplåtelse ersätts med internhyresavtal med fasta löptider enligt principen 20+4 år för nyproduktion och 4+4 år för övriga lokaler. Under hyresperioden gäller som utgångspunkt en fast*

*grundhyra som räknas upp med index som slås fast i enlighet med årliga budgetbeslut.*

*Lokalnämnden får ett samordningsansvar att hantera tomställda lokaler under pågående kontraktstid.*

*Göteborgs Stads rutin för lokalbank upphör att gälla.*

### **Förvaltningens kommentar till förslag 3a**

Förvaltningen ställer sig bakom Stadsledningskontorets förslag med följande tillägg:

1. Förvaltningen har inga synpunkter på förslaget om att lokalbanken upphör förutsatt att hanteringen av såväl strategiskt viktiga markinnehav som övriga fastigheter säkerställs på annat sätt.

## **Avsnitt 3, Utvecklad redovisning av faktiska driftkostnader per hyresobjekt, sid 11 ff**

### ***Analys avseende avsnittet***

- Stadsledningskontoret anger att schabloner för att ta fram underlag för lokalkostnadsbudget har använt i stor utsträckning. Detta har varit nödvändigt i ett inledningsskede, men när lokalförvaltningen nu utvecklar sina analys- och prognosmetoder är det viktigt att det sker med full transparens och delaktighet från verksamhetsförvaltningarna.

Att underhållskostnader bedöms till stor del kunna brytas ned på objektsnivå är positivt och bidrar till nämndens möjlighet till mer långsiktig budgetplanering.

### **Stadsledningskontorets förslag 3b**

*Lokalnämnden föreslås att i samråd med verksamhetsnämnderna utreda om det finns behov av att redovisa ytterligare driftkostnader nedbrutet per hyresobjekt.*

### **Förvaltningens kommentar till förslag 3b**

Förvaltningen ställer sig bakom Stadsledningskontorets förslag och förtydligar effekten för nämndens möjlighet till långsiktig planering

1. Ökad transparens och nedbrutna driftkostnader på objektsnivå ger bättre förutsättningar för långsiktig planering.

## **Avsnitt 3, Förändrad beslutsprocess för investeringsprojekt inom stadens lokalförsörjning, sid 12 ff**

### ***Analys avseende avsnittet***

Förslag om att utöka antalet beslutspunkter från dagens två till tre då nämnden ska ta ställning till om man vill/kan beställa ett nytt investeringsprojekt ökar väsentligt träffsäkerheten i framtida lokalkostnader jämfört med nuvarande beslutsgång.

### **Stadsledningskontorets förslag 3c**

*Stadsledningskontoret rekommenderar att beslutsprocessen för investeringar förändras i enlighet med framtaget förslag, med tre tydliga beslutssteg:*

1. *Beslut att beställa en förstudie.*
2. *Beslut att efter genomförd förstudie/förstudiekalkyl fortsätta utredningsarbetet mot program- eller systemhandling med reviderad kalkyl.*
3. *Beslut att genomföra investeringsprojektet.*

### **Förvaltningens kommentar till förslag 3c**

Förvaltningen ställer sig bakom Stadsledningskontorets förslag med följande förtydligande och tillägg:

1. Förvaltningen har varit med och initierat samt drivit projektet om förändrad beslutsprocess vars resultat Stadsledningskontoret nu ställer sig bakom. Genomförs förändring i beslutsprocessen enligt förslaget så underlättas nämndens förutsättningar för långsiktig lokalkostnadsplanering högst väsentligt.
2. Förvaltningen saknar det viktiga perspektivet att såväl i projektbeslut som vid avvikelshantering behöver lokalnämndens projekt- och investeringsbeslut hanteras parallellt med verksamhetsnämndernas beslut som grundar sig på lokalnämndens redovisade hyreskalkyl.

### **Avsnitt 3, Synkroniserade processer för analys och prioriteringar utifrån verksamhetsbehov och lokalnämndens underhållsplanering, sid 13 ff**

#### ***Analys avseende avsnittet***

Stadsledningskontoret lyfter fram tre primära drivkrafter kopplade till förändrade lokalbehov:

- Befolkningsprognoser/demografiska förändringar
  - Hantering av befintlig kapacitet i befintliga fastigheter
  - Strukturella och organisatoriska behov från verksamheten
- Stadsledningskontoret menar också att synkronisering mellan lokalnämndens fastighetsplanering och verksamhetsnämndernas behovsplanering leder till ett effektivare lokalutnyttjande. I det sammanhanget är det viktigt att inte enbart se till begreppet effektivt lokalutnyttjande. Man behöver också noggrant värdera den verksamhetsnytta som lokalerna skapar. Lokalytor som optimeras utifrån ett lokalkostnadsperspektiv kan istället skapa svårigheter ur perspektivet verksamhetsnytta vilket kan generera ökade verksamhetskostnader som äter upp vinsten med lägre lokalkostnader.

#### **Stadsledningskontorets förslag 3d**

*Stadsledningskontoret ser positivt på det hittills genomförda arbetet och rekommenderar att delprojektets förslag blir en naturlig del i berörda nämnders verksamhetsplanering och processer.*

#### **Förvaltningens kommentar till förslag 3d**



1. En synkronisering av lokalnämndens process för fastighetsplanering och verksamhetsnämndernas behovsplaneringsprocess är positivt. Det förvaltningen också ser som mycket viktigt är att lokalnämnden prioriterar verksamhetsnytta högt i sin underhållsplanering.
2. Lokalnämndens strategiska fastighetsplanering och verksamhetsnämndernas lokalbehovsplaner är helt nödvändiga underlag för att ovanstående synkronisering ska kunna ske.

### **Avsnitt 3, Revidering och fastställande av gränsdragningslistor för investeringar och fastighetsunderhåll, sid 14 ff**

#### *Analys avseende avsnittet*

- Stadsledningskontoret anger i sitt underlag att gränsdragningslistorna har upprättats av lokalförvaltningen. Det är inte helt korrekt då listorna har formulerats i samråd med företrädare för olika verksamhetsområden som var hyresgäster i tidigare organisationer.  
Den så kallade X-listan som reglerar vilken part som har kostnadsansvar för olika fastighetsrelaterade åtgärder av mindre art upprättades och fastställdes 2015, och har inte reviderats sedan dess. Tidigare reviderades X-listan i princip vartannat år. Den så kallade Investerings-X-listan ska reglera vad som ska ingå i investeringsprojekt. Investerings-X-listan att den upprättades för snart tio år sedan, sannolikt också i samråd med verksamhetsföreträdare i tidigare organisationer. Stadsledningskontoret konstaterar också att ingen av handlingarna verkar vara politiskt beslutade, vilket borde vara en förutsättning för att förvaltningarna ska kunna reglera olika kostnader mellan sig.
- Stadsledningskontoret konstaterar också mycket riktigt att *"listorna är utformade i en kontext som till stora delar förändrats under senare år"*. Inte minst den tekniska utvecklingen mellan 2012 och 2021 borde ha initierat revideringar av de X-listor som fortfarande ligger till grund för en fördelning av kostnadsansvaret nämnder emellan.
- Förvaltningen delar Stadsledningskontorets uppfattning om att ett förslag till revidering av gränsdragningslistorna bör tas fram. Det är dock av yttersta vikt att nya dokument upprättas i samförstånd och samverkan med berörda förvaltningar och nämnder.

#### **Stadsledningskontorets förslag 3e**

*Lokalnämnden får i uppdrag att, utifrån nämndens reglemente 1 kap § 7, formellt fastställa reviderade gränsdragningslistor.*

#### **Förvaltningens kommentar till förslag 3e**

Förvaltningen motsätter sig Stadsledningskontorets förslag med följande motivering:

1. § 7 i reglementet är en gemensam formulering för samtliga nämnder och lyder enligt följande:  
*Nämnden ska vid beslut och utövande av uppdrag värna ett hela-staden-perspektiv. Nämnden har ansvar för att samråda med och aktivt söka samverkan med andra nämnder och styrelser när de egna besluten och det egna agerandet påverkar andra eller när det är nödvändigt för att uppnå*

*helhetssyn i genomförandet av kommunfullmäktiges visioner och mål.*

Förvaltningen delar inte uppfattningen att det är lokalnämndens privilegium att med hänvisning till reglementets §7 ensidigt fastställa gränsdragningslistor som kan ha betydande påverkan på andra nämnders verksamhetsbudgetar. Det måste rimligen vara ett dokument som remissas till och beslutas i berörda nämnder alternativt på delegation förvaltningschefer emellan.

(I enlighet med delegationsordningen, 9.4.4, Beslut om att teckna förvaltningsövergripande samarbetsavtal)

### **Avsnitt 3, Ekonomisk hantering av investeringsrelaterade driftskostnader, sid 15 ff**

#### ***Analys avseende avsnittet***

- Stadsledningskontoret för ett resonemang kring orsaker till och finansiering av investeringsrelaterade driftkostnader. Som huvudsaklig orsak till att kostnaderna uppstår anges att det är en konsekvens av lokalnämndens till stora delar ålderstigna fastighetsbestånd från 60- och 70-talen. Lokalnämnden uppskattar att de investeringsrelaterade driftkostnaderna kommer att uppgå till cirka 120 miljoner kronor per år fram till 2031. Grundskolenämndens andel av detta uppgår enligt Tabell, Bilaga 2 till 108 miljoner kronor, vilket i realiteten kan generera ytterligare cirka 22 miljoner kronor i lokalkostnadsersättning till fristående huvudmän, totalt kan de investeringsrelaterade driftkostnaderna komma att uppgå till cirka 130 miljoner kronor per år.
- Stadsledningskontoret konstaterar också i sitt underlag att det finns samstämmiga önskemål från berörda förvaltningar att nuvarande ordning med kommuncentral avsättning behålls. Man argumenterar också sakligt emot att kommuncentrala medel avsätts med motiveringen att det inte ger önskad effekt för en effektiv ekonomistyrning. Som motargument till detta vill förvaltningen anföra att utan kommuncentral kompensation för de kostnader som de investeringsrelaterade driftkostnaderna ger upphov till så, urholkas nämndens möjligheter att värna elevpengen med motsvarande belopp, upp till 130 miljoner kronor årligen, fram till 2026.
- Stadsledningskontoret menar att verksamhetsnämnderna har ett eget kapital att förfoga över och att detta ska utgöra en buffert för att omhänderta och parera svängningar i det ekonomiska utfallet över tid. Det egna kapitalet i grundskolenämnden är inte av den storleksordningen att nämnden med bibehållen elevpeng kan hantera ökade lokalkostnader i storleksordningen 130 miljoner kronor per år i tio år, och samtidigt ha en beredskap för att parera för andra risker kopplat till nämndens verksamheter. För att den lösningen ska vara genomförbar krävs en höjning av tillåtet eget kapital samt förändrat regelverk hur det egna kapitalet tillåts hanteras av nämnden. Dessutom måste det egna kapitalet sannolikt genereras på egen hand till den nya högre tillåtna nivån. Det kommer att medföra stora utmaningar om nämnden ska styra mot ett högre eget kapital samtidigt som kostnader relaterade till annat än kärnverksamhet fortsätter att stiga i betydligt raskare takt än vad kompensationen enligt index genererar.

### **Stadsledningskontorets förslag 3f**

*Kommuncentral avsättning avseende investeringsrelaterade driftkostnader upphör.*

#### **Förvaltningens kommentar till förslag 3f**

1. Förvaltningen ställer sig bakom Stadsledningskontorets förslag under förutsättning att
  - i. En höjning av ramen baserat på lokalnämndens prognos för investeringsrelaterade driftkostnader beviljas
  - ii. Kompensation för ersättning till fristående huvudmän erhålls
  - iii. Tillåten nivå på eget kapital justeras samt regler för nämndens möjligheter att använda det egna kapitalet anpassas i erforderlig utsträckning

## **Göteborgs Stad Grundskoleförvaltningen**

Bengt Randén  
Förvaltningsdirektör

Ulrica Johansson  
Avdelningschef