



Datum 2021-11-08
Diarienummer 1240/21

Förslag till utvecklad ekonomistyrning avseende hyressättning av stadens verksamhetslokaler

Innehåll

Inledning	3
1 Långsiktig prognos över lokalkostnadsutvecklingen	4
2 Beskrivning och analys av hur hanteringen av lokalnämndens underhåll påverkar lokalkostnadsutvecklingen över tid.....	5
3 Redovisning av förslag och aktiviteter kopplade till en utvecklad ekonomistyrning samt en tydligare roll och påverkansmöjlighet för verksamhetsnämndernas roll i lokalprocessen	7
Tidsbegränsade internhyresavtal	8
Utvecklad redovisning av faktiska driftkostnader per hyresobjekt..	11
Förändrad beslutsprocess för investeringsprojekt inom stadens lokalförsörjning	12
Synkroniserade processer för analys och prioriteringar utifrån verksamhetsbehov och lokalnämndens underhållsplanering	13
Revidering och fastställande av gränsdragningslistor för investeringar och fastighetsunderhåll.....	14
Ekonomisk hantering av investeringsrelaterade driftkostnader	15

Inledning

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 här ett antal förslag kopplade till de tre perspektiven ovan.

1 Långsiktig prognos över lokalkostnadsutvecklingen

Lokaler utgör en av nämndernas största kostnadsposter och är därför en viktig del av alla långsiktiga ekonomiska analyser. En bedömning av lokalkostnadsutvecklingen kommer att vara en viktig prioriteringsgrund för nämnderna när och om man planerar och beställer nya lokalprojekt. Inför antagandet av den nya internhyressättningen konstaterade stadsledningskontoret att det var rimligt att lokalnämnden levererade en hyresprognos som i tid följer investeringsramens 10-åriga perspektiv, även med vetskapen att det finns stora osäkerheter kopplade till genomförandet av projekt i tidigt skede.

Lokalnämnden har i en bilaga till sina verksamhetsnomineringar till budget 2022 presenterat en längre prognos över verksamhetsnämndernas lokalkostnadsutveckling för perioden 2022-2026 (LN 2021- 04-21 §61) som redovisas i tabellen nedan. Specifikt för arbetet med verksamhetsnämndernas budgetar 2022 har lokalnämnden tagit fram en reviderad prognos över 2022 års lokalkostnader vilken dock kan skilja sig något från de värden som anges i tabellen nedan.

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	1142	67	1209	96	1305	123	1428
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					

Som en långsiktig effekt av nyinvesteringar, reinvesteringar och ersättningsinvesteringar väntas förskolenämndens lokalkostnader öka med cirka 30 procent fram till 2026. Motsvarande kostnadsutveckling för grundskolenämnden samt utbildningsnämnden uppgår till 31 respektive 24 procent. För nämnden för funktionsstöd och äldre samt vård- och omsorgsnämnden förväntas de summerade hyrorna öka med 15 procent vardera.

Den framtagna lokalkostnadsprognosen skiljer i dagsläget inte mellan olika investeringsslag vilket gör det ottydligt vilka delar av de prognosticerade kostnadsökningarna som verksamhetsnämnderna egentligen har möjlighet att påverka. Utifrån nuvarande ansvarsfördelning handlar det enbart om

nyinvesteringsprojekten, eftersom det är lokalnämnden som beslutar om alla reinvesteringar och ersättningsinvesteringar oavsett hyreskonsekvens.

Det finns även grundläggande osäkerheter i de långsiktiga prognoserna som stadsledningskontoret vill uppmärksamma. Nyinvesteringsprojekt som ger ett utfall i form av ökade lokalkostnader från 2025 och framåt är som regel ännu inte beslutade av vare sig verksamhetsnämnd eller lokalnämnd.

Lokalnämndens investeringsram, och även tillhörande lokalkostnadsprognos, tar i grunden höjd för att projekt ska kunna genomföras vid tidigast möjliga tillfälle för att skapa fullt handlingsutrymme för verksamhetsnämnderna. I praktiken uppstår dock ofta förseningar och förändringar i projektportföljen, exempelvis förseningar i detaljplaneprocesserna eller förändrade prognoser, vilket innebär att kostnader kan falla ut andra år än vad som från början var planerat. De delar av lokalkostnadsutvecklingen som avser nyinvesteringsprojekt med sent utfall i prognosperioden är därför fullt möjliga för verksamhetsnämnderna att påverka.

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.

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

I samband med antagandet av Göteborgs Stads lokalförsörjningsplan 2021 (KF 2020-12-10 §22) fick lokalnämnden i uppdrag att återkomma med redovisning av en långsiktig fastighetsplanering. Bakgrunden var att stadsledningskontoret sedan 2018 poängterat behovet av en strategi för hur åldersstrukturen i lokalnämndens fastighetsbestånd långsiktigt skulle hanteras för att säkerställa att nuvarande verksamhetskapacitet också görs tillgänglig över tid. Den långsiktiga fastighetsplaneringen ska utifrån tidsperspektiven nutid, närtid och framtid ge en bild över de åtgärder som nämnden planerar att genomföra för att upprätthålla en god funktionalitet och ändamålsenlighet för de verksamheter som bedrivs av Göteborgs Stad.

Lokalnämndens återrapportering 2021-10-21 §140 kommer att redovisas till kommunfullmäktige i samband med årsrapporten.

Lokalnämnden har i sitt ärende beräknat underhållsbehovet för perioden 2021–2030 till 10 mdkr kronor där det eftersatta underhållet bedöms utgöra 4 mdkr, normalt underhåll utgör 4,7 mdkr och övriga åtgärder som en konsekvens av myndighetskrav och politiska ambitioner, utgör 1,3 mdkr. Den senare kategorin avser exempelvis om åtgärder som en följd av obligatorisk ventilationskontroll

(OVK), hantering kopplade till förekomst av radon, asbest och PBC, energieffektivisering, inneklimatåtgärder och följdåtgärder av installationsunderhåll.

Om alla underhållsåtgärder genomförs enligt planen bedömer lokalnämnden att ett normalläge inträffar efter 2031 då hela underhållsskulden ska vara borta och det genomsnittliga underhållsbehovet för hela beståndet istället sjunker till ca 500 mnkr per år och ligger kvar där över tid. Lokalnämnden konstaterar även att nivån på det långsiktiga underhållsbehovet ligger högre än nationella nyckeltal, men är i linje med förvaltningens tidigare erfarenheter från utfall i underhållsprojekt med hänsyn taget till exempelvis storstadsnivå, komplexitet och bevarandekrav.

Stadsledningskontoret har i tidigare utredning om överföring av lokaler från förvaltning till bolag bedömt att skillnaden mellan lokalnämndens nuvarande kostnadsnivåer för underhåll och nationella nyckeltal (REPAB) uppgår till ca 210 mnkr per år. Även om gränsdragningen av vad som ska betraktas som planenligt underhåll ibland kan vara svår så bedöms det finnas en stor besparingspotential här som med nuvarande styrning inte utnyttjas, och istället skapar en högre lokalkostnadsutveckling för staden än vad som annars hade behövt vara fallet.

Stadens fastighetsförvaltning har organiserats på många olika sätt genom åren utifrån önskade målbilder om effektiv förvaltning, men där hantering av eftersatt underhåll och effektivt lokalutnyttjande alltid har varit centrala frågeställningar. Stadsledningskontoret menar att det inte finns någon enkel lösning på hur det eftersatta underhållet ska hanteras, men ser positivt på att lokalnämnden har presenterat en tydligare plan för hur man avser adressera problemet. Utifrån lokalnämndens tidigare svårigheter att genomföra nödvändiga åtgärder för att minska underhållsskulden, bedömer stadsledningskontoret att kommunstyrelsen i detta fall behöver begära en tydligare redovisning för att också kunna följa upp lokalnämndens arbete.

Stadsledningskontorets bedömning är att lokalnämndens strategi, där den historiska underhållsskulden ska åtgärdas på tio år, i dagsläget saknar en ekonomisk analys och konsekvensbeskrivning på övergripande hela-staden-nivå. Framförallt saknas beskrivningar och diskussioner om lokalnämndens egen genomförandekapacitet samt hur verksamhetsnämnderna påverkas av de ökade kostnaderna som strategins genomförande innebär. Enligt reglementet kap 2 §2 har lokalnämnden visserligen som sitt verksamhetsområde att förvalta och utveckla verksamhetslokaler inom sitt fastighetsbestånd, och specifikt inom fastighetsförvaltning hantera långsiktigt planerade åtgärder för god funktionalitet och användbarhet. Men i reglementet kap 1 §7 framgår samtidigt att nämnden vid beslut och utövande av uppdrag ska värna ett hela-staden-perspektiv och har ett ansvar för att samråda med och aktivt söka samverka med andra nämnder när de egna besluten påverkar andra. Stadsledningskontoret bedömer att detta blir speciellt viktigt när staden tillämpar en självkostnadsprincip i hyressättningen som innebär att lokalnämndens kostnader fördelas ut till andra nämnder.

Stadsledningskontoret anser att åtgärdandet av underhållsskulden är en prioriterad uppgift för staden att hantera. Dock uppstår problem med de samverkande ekonomiska effekterna av att parallellt åtgärda en stor underhållsskuld, hantera normalt underhåll till en betydligt högre kostnad än nationella nyckeltal, hantera konsekvenserna av en stor mängd fastigheter från 1960- och 70-talen och dessutom expandera den kommunala servicen för att möta behoven från en växande stad. Sammantaget ger detta en stor påfrestning på stadens driftsekonomi, som i dagsläget inte är analyserad eller prioriterad ur ett helhetsperspektiv. Utifrån lokalnämndens reglemente kap 1 §7 ser stadsledningskontoret att det är nämndens ansvar att en sådan analys också genomförs.

Stadsledningskontoret har i tidigare utredning om förutsättningar att bolagisera hanteringen av skolfastigheter även konstaterat att lokalnämndens redovisningsprincip, med att aktivera åtgärder kopplade till eftersatt underhåll på samma sätt som normalt underhåll, inte följer branschstandard. Det handlar i grunden om kostnader som på en konkurrensutsatt marknad inte skulle betraktas som hyresgrundande åtgärd, men som med nuvarande redovisning bygger upp fastighetens bokförda värde och därmed också påverkar verksamhetsnämndernas lokalhyror under lång tid framöver.

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.

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

Inför att kommunfullmäktige skulle fastställa en ny internhyressättning baserad på självkostnadsprincipen konstaterade stadsledningskontoret att det i lokalnämndens underlag fanns få beskrivningar eller förslag kopplade till ekonomistyrning och reella möjligheter för verksamhetsnämnderna att påverka sina lokalkostnader. På samma sätt saknades även beskrivningar av tydliga incitament för lokalnämnden att hålla nere sina kostnader.

På initiativ av verksamhetsnämnderna startades det under 2021 upp ett antal delprojekt med mål att skapa samsyn, samverkan och förståelse för olika delar av lokalprocessen. Leveranser från delprojektet planerades till slutet av 2021 och har i flera fall också beaktats i stadsledningskontorets redovisning av förslag och aktiviteter nedan.

Utöver ovanstående har stadsledningskontoret, efter genomförda dialoger med sju förvaltningar, försökt fånga upp ytterligare möjliga utvecklingsområden och förslag på förbättringar. I samtliga fall har stadsledningskontoret beaktat att de förslag som lämnas inte ska stå i konflikt med den antagna självkostnadsprincipen för hyressättning av verksamhetslokaler.

Tidsbegränsade internhyresavtal

Sedan lång tid upprättas inga formella hyresavtal mellan lokalnämnden och deras hyresgäster inom staden. Istället används kommuninterna upplåtelser utan angiven sluttid. Detta innebär att en verksamhetsnämnd efter tillträde saknar formell möjlighet att säga upp en lokal oavsett om något behov av lokalen längre finns. Detta system skapar inlåsnings effekter där verksamhetsnämnderna ges små möjligheter att påverka sina befintliga lokalkostnader efter det att en lokal tagits i bruk. Detta var en viktig anledning till att ett staden-internt system med en ”lokalbank” också inrättades, där verksamhetsnämnderna kunde begära kommuncentral ersättning för del eller hela lokalhyran för de lokaler som togs emot av lokalbanken. Ansvaret för lokalbanken ligger formellt kvar hos kommunstyrelsen men saknar sedan 2020-års budget all finansiering vilket innebär att inga nya lokaler tas emot. De senaste åren finns flera exempel där verksamhetsnämnder aktivt begär att lokalnämnden ska riva en fastighet eftersom det blir mer ekonomiskt fördelaktigt för verksamhetsnämnden att hantera en engångskostnad jämfört med en löpande hyreskostnad för en lokal som inte behövs för nämnden och kanske heller inte är i ändamålsenligt skick. I grunden är detta ett underbetyg till hur fastighetsförvaltningen historiskt har hanterats och ingen hållbar lösning över tid. Strävan måste vara att de verksamhetslokaler som lokalnämnden erbjuder ska vara funktionella och ändamålsenliga för att minimera behovet av att lämna lokaler.

Det kommer dock alltid att finnas verksamhetslokaler i staden som inte längre fyller något behov. Lokalnämnden har i dagsläget möjlighet att överföra en fastighet till fastighetsnämnden för vidare försäljning externt när något kommunalt behov inte längre föreligger. Detta är dock en långsam process som kan ta flera år. Nuvarande lösning saknar tydliga incitament för lokalnämnden att skynda på processen eftersom verksamhetsnämnden fortsätter att erlagga full hyra fram till dess att lokalen är överlämnad. I förslaget till ny nämndorganisation för stadsutveckling föreslås fastighetsnämndens och lokalnämndens fastighetsförvaltande verksamheter slås samman under en ny nämnd med ansvar för genomförande och förvaltning kopplade till byggnader. Den tidigare möjligheten att flytta ansvaret för en fastighet mellan nämnder försvinner därför troligen. Syftet med den tidigare hanteringen finns dock kvar, nämligen att fastigheter som saknar kommunalt användningsområde inte ska

belasta verksamhetsnämnderna med lokalhyra. Stadsledningskontoret ser att det finns behov av ytterligare klargöranden innan de nya nämnderna tas i bruk.

För att kunna uppfylla det kommunala ansvaret är ständig lokalmässig överkapacitet nödvändig för en del nämnder. Enligt skollagen har alla elever rätt att gå i en kommunal grundskola i närheten av där man bor vilket hemkommunen ansvarar för. När en elev inte längre fullgör sin skolplikt någon annanstans, exempelvis på grund av att en fristående skola läggs ner eller på grund av inflyttning till kommunen, måste kommunen ha kapacitet för att ge plats för eleven. Samma skyldigheter finns även inom gymnasieskolan men med den skillnaden att kommunen inte behöver kunna erbjudas plats med lika kort varsel som i grundskolan.

Utöver nuvarande praxis med kommuninterna upplåtelse utan bortre gräns innebär stadens nyligen antagna princip för självkostnadshyra dessutom att det i praktiken är ettåriga hyresförhållanden per hyresobjekt. Inför varje nytt år gör lokalförvaltningen en beräkning över kommande års lokalhyra baserat på aktuella bokförda värden (räntor och avskrivningar), eventuella genomförda reinvesteringar samt föregående års driftkostnader. Den valda hanteringen är i någon mening tydlig och transparent, men skapar ingen förutsägbarhet och planerbarhet för hyresgästen ur ett ekonomistyrningsperspektiv.

Stadsledningskontoret bedömer att det finns en tydlig utmaning i att utgå från den nyligen beslutade självkostnadsprincipen, ge verksamhetsnämnderna möjlighet att anlägga en längre tidshorisont än ett år för sitt planerings- och budgetarbete och dessutom skapa förutsättningar att lämna verksamhetslokaler som inte längre behövs.

Stadsledningskontorets förslag är att tidsbegränsade hyresavtal med fasta avtalstider upprättas mellan lokalnämnden och verksamhetsnämnderna för alla kommande och befintliga hyresobjekt. Förslaget skapar tydliga incitament utifrån primärt fem aspekter:

- Ekonomiska risker kopplade till hanteringen av lokaler behöver i högre utsträckning fördelas mellan nämnderna. Det finns idag en påtaglig obalans där lokalnämnden i princip inte hanterar någon ekonomisk risk eftersom hyresprincipen ger full kostnadstäckning medan verksamhetsnämnderna hanterar all risk i form av tillsvidareavtal som inte kan avbrytas.
- Lokalnämndens incitament att arbeta för nöjda hyresgäster som också vill vara kvar i lokalen behöver bli tydligare utifrån principen att verksamhetslokalerna ska förvaltas och utvecklas så de bibehåller sin ändamålsenlighet över tid.
- Förslaget skapar förutsägbara avstämningpunkter för verksamhetsnämndernas långsiktiga lokalbehov. Det skapar även möjligheter för nämnderna att på ett kontrollerat och strukturerat sätt lämna lokaler man inte längre har behov av, samtidigt som lokalnämndens ges tidsmässiga förutsättningar att kunna hitta alternativa hyresgäster eller användningsområden.

- Möjliggöra uthyrningar av verksamhetslokaler till andra aktörer i de fall ett kommunalt användningsområde inte längre föreligger.

Med nya tidsbegränsade internhyresavtal ges verksamhetsnämnderna möjlighet att vid förutbestämda tidpunkter ta ställning till behovet av alla sina lokaler på ett kontrollerat och ordnat sätt, på samma sätt som redan idag sker med externt inhyrda lokaler. Förslaget innebär därför att lokalbanken som funktion kan avskaffas helt. Lokalbankens konstruktion med otydliga ansvarsförhållanden kopplade till de fastigheter som hanteras där, ingen tydlig bortre gräns för när strategiska beslut ska tas samt behov av något slags solidarisk eller kommuncentral finansiering innebär inte förutsättningar för en god ekonomistyrning. Fastigheter som primärt utgör ett strategiskt markinnehav för staden bör inte hanteras inom ramen för ordinarie hyresmodell och finansieras via verksamhetsnämndernas budgetar eftersom det då finns en betydande risk att ett långsiktigt perspektiv underställs kortsiktig ekonomisk planering. För nämnder med behov av lokalmässig överkapacitet blir hanteringen en fråga inom respektive nämnds ansvar.

Förslaget om tidsbegränsade hyresavtal innebär att en viss risk överförs från verksamhetsnämnderna till lokalnämnden utifrån att nämnden med både tidigare och nuvarande hyresprincip alltid har garanterats full kostnadstäckning. Stadsledningskontoret bedömer ändå att risken är hanterbar utifrån att det kommer vara en mycket begränsad andel av lokalerna som verksamhetsnämnderna har praktisk möjlighet att lämna, och då primärt på grund av lokalen inte längre är funktionell eller ändamålsenlig utifrån avsett behov.

Stadsledningskontoret bedömer att förslaget om tidsbegränsade internhyresavtal inte förväntas påverka avskrivningstider gällande komponentredovisning.

För verksamhetsnämnderna ger långsiktiga hyresavtal en möjlighet att fastställa nivån på verksamhetens lokalkostnader över tid vilket i sin tur skapar långsiktiga budgetförutsättningar och förbättrade möjligheter till ekonomistyrning kopplade till beställningar av nya projekt.

Internhyresavtal för nyproduktion

För nyproducerade verksamhetslokaler föreslås att internhyresavtal med en initial löptid om 20 år upprättas. Under perioden gäller som utgångspunkt en fast grundhyra som räknas upp enligt index som slås fast i enlighet med årliga budgetbeslut. I grundhyran ska ingå lokalnämndens kostnader för räntor, avskrivningar, löpande drift samt planerat underhåll under perioden. Övriga förbrukningskostnader som exempelvis el, vatten och värme, debiteras efter faktisk förbrukning per objekt.

Internhyresavtalet ska vara uppsägningsbart senast 18 månader innan utgångsdatum för att ge lokalnämnden möjlighet att bedöma fastighetens strategiska värde och hitta en eventuell ny hyresgäst.

Internhyresavtal för befintliga fastigheter

För alla befintliga hyresobjekt, inklusive alla nyproducerade lokaler efter det att den initiala avtalstiden om 20 år har passerat, föreslås en generell löptid på internhyresavtalen om 4+4 år. Under perioden gäller som utgångspunkt en fast grundhyra som räknas upp enligt index som slås fast i enlighet med årliga budgetbeslut. I grundhyran ska ingå lokalnämndens kostnader för räntor, avskrivningar, löpande drift samt planerat underhåll under perioden. Övriga förbrukningskostnader som exempelvis el, vatten och värme, debiteras separat utefter faktisk förbrukning per objekt.

Internhyresavtalet ska vara uppsägningsbart senast 12 månader innan utgångsdatum för att hinna ge lokalnämnden möjlighet att bedöma fastighetens strategiska värde och hitta en eventuell ny hyresgäst.

Inför förlängning av ett hyresavtal ska alltid en avstämning genomföras mellan lokalnämnd och verksamhetsnämnd. Här ska bland annat planerade underhållsinvesteringar under kommande avtalstid presenteras inklusive beräknade hyreskonsekvenser. Syftet är att verksamhetsnämnden ska kunna göra en bedömning av de ekonomiska förutsättningarna kopplade till att internhyresavtalet förlängs med ytterligare 4 år. I det fall en sådan hantering medför för stor administrativ belastning ska i första hand en förlängd löptid på internhyresavtalen diskuteras.

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.

Utvecklad redovisning av faktiska driftkostnader per hyresobjekt

Den nya hyressättande principen för kommunala verksamhetslokaler har skapat en ökad transparens kring faktiska kostnader för olika hyresobjekt, något alla förvaltningar stadsledningskontoret samtalat med ser positivt på. Transparensen avser framförallt kostnader för räntor och avskrivningar utifrån genomförda investeringar per objekt.

Under arbetet med att ta fram underlag för lokalhyror till 2022 års budget beräknades övriga kostnader i stor utsträckning utifrån schabloner snarare än objektets verkliga kostnader. Flera förvaltningar har i dialog med stadsledningskontoret framfört önskemål om att kunna få fler kostnadsslag redovisade per objekt. Lokalförvaltningen har under 2021 genomfört ett utvecklingsarbete i syfte att kunna lämna ett mer detaljerat underlag till

verksamhetsnämnderna inför arbetet med budget 2023 vilket innebär att ca 90 procent av underhållskostnaderna kan brytas ner på objektsnivå. Detta utvecklingsarbete verkar dock till stora delar ha varit okänt hos lokalnämndens hyresgäster. Alla mediakostnader, det vill säga exempelvis kostnader för el, VA och värme, redovisas redan per objekt.

Stadsledningskontoret bedömer därför kostnader redan idag kan synliggöras ner på objektsnivå i enlighet med de av verksamhetsförvaltningarna framförda önskemålen. Vinsten med ökad spårbarhet måste ställas i relation till administrativa kostnader för att ta fram önskad redovisning.

Stadsledningskontorets förslag 3b

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

Förändrad beslutsprocess för investeringsprojekt inom stadens lokalförsörjning

Inom ramen för lokalnämndens projekt ”*Konsekvenser ny hyressättning*” har lokalförvaltningen tillsammans med berörda verksamhetsförvaltningar och stadsledningskontoret identifierat ett antal styrnings- och processfrågor kopplade till införandet av en ny hyressättande princip. En av dessa frågor handlar om den befintliga beslutsprocessen för lokalnämndens investeringsprojekt.

Nuvarande beslutsprocess består enkelt uttryckt av två beslutssteg. Utöver ett inledande beslut om att genomföra en förstudie tas beslut om genomförande av ett investeringsprojekt i tidigt skede, direkt efter att förstudien är klar, när alla väsentliga förutsättningar inte är fullt utredda eller kända. Ett genomförandebeslut i tidigt skede innebär en ökad risk för avvikelser i genomförandeskedet avseende exempelvis kostnader och tid. Utöver att mängden avvikelser i sig utgör ett problem har även införandet av en ny hyressättande princip skapat otydligheter om hur och på vilket sätt lokalnämnden ska hantera uppkomna avvikelser i relation till beställande nämnd. Eftersom den totala investeringen utgör grunden för verksamhetsnämndens kommande lokalhyra är det önskvärt att minska behovet av ekonomiska avvikelser men också hitta en tydligare inkludering av verksamhetsnämnderna genom beslutsprocessen.

Delprojektet slutrapport föreslår en delvis förändrad process som utgår från tre beslutspunkter som både verksamhetsnämnd och lokalnämnd tar ställning till via separata ärenden och beslut.

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

Utöver att utöka beslutspunkter enligt ovan finns även förslag på förändrade processer för att hantera avvikelser inom och mellan de olika beslutsstegen. Utgångspunkten är att mindre avvikelser skulle kunna hanteras av en projektövergripande styrgrupp med representanter från berörda förvaltningar, medan större avvikelser förutsätter nya beslut hos beställande nämnd. Beroende på var gränsen mellan delegationsbeslut och politiska beslut placeras kommer inrättandet av projektövergripande styrgrupper troligen kräva en översyn av delegationsordningarna hos de lokalbeställande verksamhetsnämnderna.

Stadsledningskontoret ser det som positivt om åtgärden kan minska ekonomiska avvikelser i lokalnämndens investeringsprojekt genom mer genomarbetande och träffsäkra beslutsunderlag. Införandet av ytterligare ett beslutssteg ökar verksamhetsnämndernas möjligheter till ekonomistyrning och prioriteringar i de projekt man beställer vilket bedöms få en positiv effekt på den långsiktiga lokalkostnadsutvecklingen.

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.

Synkroniserade processer för analys och prioriteringar utifrån verksamhetsbehov och lokalnämndens underhållsplanering

I de senaste versionerna av Göteborgs stads lokalförsörjningsplan har stadsledningskontoret lyft fram tre primära drivkrafter kopplade till förändrade lokalbehov:

- Befolkningsprognoser/demografiska förändringar
- Hantering av befintlig kapacitet i befintliga fastigheter
- Strukturella och organisatoriska behov från verksamheten

Beroende på aktuella förutsättningar kan de olika drivkrafterna, antingen enskilt eller i olika kombinationer, motivera varför ett lokalprojekt behöver genomföras. Ett av underprojekten till lokalförvaltningens huvudprojekt *”Konsekvenser av ny hyressättning”* har berört relationen mellan två av drivkrafterna ovan, nämligen att i uppdrag att i samråd mellan stadens verksamhetsförvaltningar och lokalförvaltningen föreslå en process för att synkronisera lokalförvaltningens fastighetsplanering med verksamhetens behovsplanering i tidsperspektiven nutid och närtid. I uppdraget har även ingått att föreslå när under kalenderåret samplaneringen ska ske.

Ett förbättrat samarbete och synkroniserade processer förväntas bidra till ett effektivt lokalutnyttjande som utgår från en samplanering mellan verksamhetsnämndernas lokalbehovsplaner, lokalförvaltningens underhållsplanering och stadens övergripande lokalförsörjningsplan. Förbättringar förväntas även när det gäller att underlätta planering av nödvändiga underhållsprojekt i stadens fastighetsbestånd med så liten verksamhetsstörande påverkan som möjligt. Dessutom skapas förutsättningar för att i högre utsträckning undvika akuta underhållsåtgärder och där förutsättningarna att bibehålla eller öka värdet av stadens fastighetsbestånd förbättras.

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.

Revidering och fastställande av gränsdragningslistor för investeringar och fastighetsunderhåll

Ytterligare ett delprojekt från lokalnämndens projekt ”*Konsekvenser ny hyressättning*” har handlat om att skapa samsyn i ansvarsfördelning i drift och underhåll, en av de två gränsdragningslistorna som finns mellan lokalnämnden och dess hyresgäster.

Gränsdragningslistorna är dokument som upprättats av lokalförvaltningen och som i korthet slår fast vilken part av hyresvärd eller hyresgäst som hanterar kostnader eller ansvar kopplade till olika åtgärder. Gränsdragningslistan för byggprojektinvestering upprättades 2012-08-28 men det framgår inte av dokumentet vem som beslutat om det. Den senaste versionen av ansvarsfördelning i fastighetsförvaltningen beslutades av direktören på lokalförvaltningen 2015-06-10 efter samråd med ett så kallat ledningsråd. Det tycks inte som om någon av handlingarna är formellt beslutade av lokalnämnden efter samverkan med berörda nämnder eller anmälts till nämnden som delegationsbeslut.

De aktuella gränsdragningslistorna är utformade i en kontext som till stora delar förändrats under senare år. Staden har infört en ny facknämndsorganisation, en ny hyressättande princip och även förändrade redovisningsregler i form av komponentredovisning. Kraven på vilket innehåll och funktioner i en verksamhetslokal behöver ha för att vara ändamålsenlig ser också väsentligt annorlunda ut 2021 jämfört med 2012, exempelvis när det gäller nödvändig infrastruktur för digitalisering. Detta är också aspekter som verksamhetsförvaltningarna lyft fram i dialogen med stadsledningskontoret.

En huvudaktivitet i det nämnda delprojektet var att lokalförvaltningen under våren 2021 genomförde två seminarier med fokus att gå igenom och praktiskt beskriva hur de använda gränsdragningslistorna ser ut. Totalt deltog ca 120 personer från olika förvaltningar på dessa seminarier. Något närmare

resonemang om innehållet samt eventuellt behov av revideringar hanterades dock inte där.

Det genomförda delprojektet har inte haft något uttalat uppdrag att ta fram förslag på revidering av gränsdragningslistorna. Stadsledningskontoret ser dock detta som en nödvändig fortsättning på arbetet att skapa samsyn och förståelse mellan lokalnämnden och dess hyresgäster utifrån aktuella förutsättningar och behov.

Stadsledningskontorets förslag 3e

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

Ekonomisk hantering av investeringsrelaterade driftkostnader

Lokalnämnden beslutade att från och med 2019 börja redovisa vissa kostnader som följd av investeringar som driftkostnader istället för att som tidigare inkludera dem i investeringsutgiften (se LN 2019-02-07 §30). Stadsrevisionen hade i sin granskning av lokalnämnden 2018 poängterat att den tidigare hanteringen stred mot god redovisningssed. De kostnaderna som här avses är rivning, evakuering och utrangeringar av bokförda restvärden i investeringsprojekt som först redovisas hos lokalnämnden men sedan vidarefaktureras till beställande nämnd. Ovanstående kommer fortsättningsvis att benämnas investeringsrelaterade driftkostnader.

De investeringsrelaterade driftkostnaderna är i grunden en konsekvens av åldersstrukturen i lokalnämndens fastighetsbestånd, där framförallt den stora mängd kommunala verksamhetslokaler som uppfördes under 1960- och 1970-talen nu samtidigt uppnår sin tekniska livslängd och till vissa delar måste ersättas för att staden ska kunna behålla nuvarande verksamhetskapacitet över tid. Kostnaderna är av engångskaraktär och kan inte periodiseras.

Lokalnämnden har i sin långsiktiga prognos över investeringsbehov för perioden 2022-2031 (se LN 2021-03-23 §40) uppskattat att de investeringsrelaterade driftkostnaderna kommer uppgå till ca 120 mnkr per år under perioden fram till 2031. I Göteborgs Stads budget för 2020 och 2021 har kommuncentrala poster om motsvarande summa reserverats som verksamhetsnämnderna sedan har möjlighet att avropa för att täcka de kostnader lokalnämnden fakturerar. I huvudsak är det grundskolenämnden, förskolenämnden och nämnden för funktionsstöd som har utnyttjat möjligheten, även om det inte finns något formellt hinder för andra nämnder att också göra det.

Utifrån genomförda dialoger med förvaltningarna kan stadsledningskontoret konstatera att det finns samstämmiga önskemål att nuvarande ordning med kommuncentralt avsatta medel behålls, snarare än att verksamhetsnämnderna ska budgetera för investeringsrelaterade driftkostnader inom sin ram. De främsta argumenten för en kommuncentral avsättningspost är att posterna är av

engångskaraktär, inte kan periodiseras, samt att förändringar i tidplaner kan göra att kostnader förskjut mellan budgetår. Kopplingen mot ersättningen till fristående verksamheter har också gjorts, där de investeringsrelaterade driftkostnader inkluderas i hyran utan att särredovisas, vilket genererar en högre ersättning till fristående verksamheter eftersom förvaltningen då inte kan pröva ersättningskraven utifrån rena lokalkostnader.

Samtidigt kan det konstateras att en kommuncentral avsättningspost inte är hållbar på lång sikt ur ett ekonomistyrningsperspektiv. För att uppfylla en önskad ekonomistyrning, där kostnader som princip alltid ska hanteras och belasta den verksamhet där de uppkommer, förordar stadsledningskontoret att investeringsrelaterade driftkostnader i så stor utsträckning som möjligt ska hanteras i verksamhetsnämnderna inom ramen för stadens ordinarie budgetprocess. I stadens nuvarande modell ges kompensation för volym- och befolkningsökningar samt indexuppräknningar utifrån förväntad utveckling av löner och priser.

Verksamhetsnämnderna beskriver problematiken att hantera denna typ av ofta höga kostnader inom de årliga budgetramarna. Varje nämnd har ett eget kapital att förfoga över, uppbyggt som en buffert i syfte att kunna nyttjas för att omhänderta och parera svängningar i av det ekonomiska utfallet över tid. Nämndernas egna kapital skulle därmed kunna nyttjas, för att hantera svängningar av kostnader och resultat effekter mellan åren.

Stadsledningskontorets förslag 3f

Kommuncentral avsättning avseende investeringsrelaterade driftkostnader upphör.

Stadsledningskontoret

Jörgen Samuelsson

Avdelningschef Planering och analys

E-post: jorgen.samuelsson@stadshuset.goteborg.se

Telefon: 031-368 00 34