

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-04-11

Diarienummer N609-1118/23

Handläggare:

Lina Lif Reinhardt

E-post: lina.lif.reinhardt@grundskola.goteborg.se

Yttrande till stadsledningskontoret över remiss om konsekvenser av hyresmodellen med särskilt fokus på diskrepanser mellan beräkningar och faktiskt utfall i budgetunderlaget för 2022

Förslag till beslut

I grundskolenämnden,

Grundskolenämnden översänder förvaltningens tjänsteutlåtande, daterat 2023-04-11, som sitt yttrande till kommunstyrelsen.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen beslutade i januari 2022 (KS 2022-01-26 § 53) att ge stadsledningskontoret i uppdrag att redovisa konsekvenser av införande av ny hyresmodell med fokus på diskrepanser mellan beräkningar och utfall för budgetåret 2022.

I arbetet har grundskolenämnden tillsammans med övriga verksamhetsnämnder samt stadsfastighetsnämnden bjudits in att yttra sig. Yttrandet ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast 1 juni 2023.

Grundskoleförvaltningen har analyserat de underlag som avser budget 2022 och kan peka på de faktorer som gett upphov till diskrepansen. Förvaltningen ser att ett samarbete mellan stadsfastighetsförvaltningen och grundskoleförvaltningen förbättrats de senaste åren på flera nivåer och i olika forum vilket lett till att diskrepansen minskat. Diskrepansen beror sannolikt inte på kravställan på funktionalitet, kvalitet eller andra interna krav.

Förvaltningen ser att implementeringen av den nya modellen synliggör hur olika faktorer påverkar hyreskostnadsutvecklingen och lyfter hur det kan komma att påverka förvaltningens förutsättningar om ingen justering sker i budgeten.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension utifrån att det endast är ett yttrande avseende en nämndremiss.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension utifrån att det endast är ett yttrande avseende en nämndremiss.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension utifrån att det endast är ett yttrande avseende en nämndremiss.

Samverkan

Information på facklig samverkansgrupp (FSG) den 15 maj 2023.

Bilagor

1. Remissutskick 2023-03-17

Ärendet

Kommunstyrelsen beslutade i januari 2022 (KS 2022-01-26 § 53) att ge stadsledningskontoret i uppdrag att redovisa konsekvenser av införande av ny hyresmodell med fokus på diskrepanser mellan beräkningar och utfall för budgetåret 2022.

I arbetet har grundskolenämnden tillsammans med övriga verksamhetsnämnder samt stadsfastighetsnämnden (tidigare lokalnämnden) bjudits in att yttra sig. Yttrandet ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast 1 juni 2023.

Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige fattade i september 2021 (KF 2021-09-16 § 25) beslut om en ny internhyressättning för kommunala verksamhetslokaler i stadsfastighetsnämndens bestånd. Den nya hyressättningen utgick ifrån självkostnadsprincipen och tillämpades i och med beslutet fullt ut i lokalerna beståndet från och med 1 januari 2022.

De nya principerna innebär att stadsfastighetsnämnden finansieras genom hyresintäkter och att samtliga åtgärder i de objekt som återfinns inom stadsfastighetsnämndens bestånd återspeglas i respektive nämnds hyreskostnader. De nya principerna medförde inga nya kostnader för staden det första året utan snarare en omfördelning av kostnader mellan nämnder/förvaltningar baserat på faktiska kostnader.

Kommunstyrelsen beslutade i januari 2022 (KS 2022-01-26 § 53) att ge stadsledningskontoret i uppdrag att redovisa konsekvenser av införande av ny hyresmodell med fokus på diskrepanser mellan beräkningar och utfall för budgetåret 2022. Beräkningsunderlag och faktiskt utfall kan nu efter årsskiftet 2022 slutredovisas och därför har stadsfastighetsnämnden och berörda verksamhetsnämnder getts möjlighet att yttra sig genom denna remiss.

Bakgrund och frågeställningar

Den nya hyresmodellen som utgår ifrån självkostnadsprincipen är i grunden en modell för omfördelning av stadens kostnader för kommunala verksamhetslokaler vilket belastar verksamhetsnämnderna genom hyreskostnader.

Principen utgår ifrån utvecklingen i det befintliga lokalbeståndet samt de tillkommande kostnader som följer av beställda uppdrag avseende ny-, om- och tillbyggnad samt inhyrning.

Stadsledningskontoret konstaterar att det likt för övriga investeringar finns osäkerhetsfaktorer som gör att driftskostnaderna som följer av investeringarna är svåra att förutse för de enskilda åren. Till exempel kan datum för slutbesiktning och inflyttning justeras i tid vilket kan få påverkan på nämndernas hyreskostnader.

Den internhyra som debiteras är preliminär och en avräkning mot verkligt utfall per verksamhetsnämnd (hyresgäst) görs inför varje årsskifte. Det är först över en tvåårsperiod som debiteringen blir rättvisande.

I och med beslutet i kommunstyrelsen i januari 2022 fick stadsledningskontoret i uppdrag att redovisa konsekvenserna av hyresmodellen med särskilt fokus på diskrepanser mellan beräkningar och faktiskt utfall i budgetunderlaget för 2022. Beräkningar och faktiskt utfall kan nu efter årsskiftet 2022 slutredovisas.

Remissen avser att ge såväl stadsfastighetsnämnden och berörda verksamhetsnämnder möjlighet att yttra sig över diskrepanser mellan faktiskt utfall och beräkningar i budgetunderlaget för 2022 som konsekvens av hyresmodellen. De frågeställningar som verksamhetsnämnder ska besvara är följande:

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

I ert svar behöver hänsyn tas till nedanstående punkter som inte till fullo kunde tas hänsyn till i budgetutskick och förutsättningar för budget 2022.

Självkostnadshyra

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

Grundskoleförvaltningens remissvar

I april 2021 lämnade stadsfastighetsförvaltningen en prognos till verksamhetsförvaltningarna avseende hyreskostnader för budgetåret 2022.

- Utskick 1.: 1 087 miljoner kronor.
- Utfall 2022: 1 122 miljoner kronor.

Skillnaden mellan utskick 1. och faktiskt utfall är därmed cirka 35 miljoner kronor vilket innebär en avvikelse på cirka 3,5 procent.

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

Grundskoleförvaltningen kan peka på ett antal konkreta faktorer som påverkat diskrepansen mellan utskick 1. och faktiskt utfall vilket lyfts nedan, samtidigt som det varit en utmaning att penetrera de underlag som legat till grund för hyreskostnadsutskicken inför 2022 för att greppa helheten.

Förvaltningen har under arbetet med implementering av ny hyresmodell arbetat systematiskt med att kvalitetssäkra de hyresberäkningsunderlag som skickats ut av stadsfastighetsförvaltningen vid utskick 1., budgetunderlag och faktiskt utfall. Förvaltningen ser att följande två faktorer påverkat diskrepansen under 2022, inhyrda lokaler och nya skolor.

När det gäller inhyrda lokaler kan dem delas upp i tre delar. Den första avser tidsbegränsade paviljonger för att hantera ett akut behov av skolplatser (Frejaskolan, Gunnilseskolan och Västerhedsskolan). Den andra avser nya skolor inhyrda från extern

fastighetsägare (Sandarnaskolan). Den tredje avser inhyrda lokaler där ansvaret för verksamheten förts över till grundskolenämnden från en annan nämnd (Kulturskolan).

Den andra faktorn avser nya skolor som ägs och förvaltas av stadsfastighetsförvaltningen vilka togs i bruk under 2022 (Lärjeskolan och Skytteskolan).

Grundskoleförvaltningen ser att faktorerna ovan påverkade av olika skäl. När det gäller inhyrda objektet handlade det om hur projekten/objekten var märkta i systemen vid tiden för datauttag vilket även gjorde att tidsbegränsade paviljonger som var i bruk inte heller kom med i hyresunderlagen (Utskick 1. 2022). I vissa fall handlade det om att tider för slutbesiktning och inflyttning inte var uppdaterade för projekten, eller att de av olika skäl förskjutits i tid i jämförelse med utskick 1. likt stadsledningskontoret konstaterat. I andra fall att ytor saknades eller inte var uppdaterade vilket påverkade den totala hyreskostnaden utifrån att kostnader som schabloniserades baserat på yta inte kom med (drift och underhåll).

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

Kommunfullmäktige beslutade i juni 2019 (KF 2019-06-11 § 20) att föra över ansvaret för staden hyresmodell och hyressättning av lokalerna i lokalnämndens bestånd från kommunstyrelsen till lokalnämnden. För att hantera konsekvenser av införandet av en ny hyresmodell startades under 2020 ett projekt i syfte att omhänderta styrnings- och processfrågor för att hantera konsekvenser inför den nya hyressättningen. Ett arbete som innebar starten på ett utvecklingsarbete mellan lokalförvaltningen och berörda verksamhetsförvaltningar.

Lokalnämnden beslutade i mars 2021 (LN 2021-03-23 § 38) att föreslå att stadens internhyressättning skulle baseras på en självkostnadsprincip vilket senare samma år fastställdes av kommunfullmäktige (KF 2021-09-16 § 25). I samband med det beslutet föreslog stadsledningskontoret att lokalnämnden skulle få i uppdrag att redovisa förslag till utvecklad ekonomistyrning tillsammans med berörda nämnder. Ett uppdrag som enligt beslutet gavs till kommunstyrelsen att leda tillsammans med lokalnämnden och berörda nämnder. Uppdraget redovisades till kommunfullmäktige i maj 2022 (KF 2022-05-19 § 17) och resulterade i att lokalnämnden fick ett flertal uppdrag avseende en utvecklad ekonomistyrning avseende hyressättning av stadens verksamhetslokaler.

De fortsatta uppdrag som riktats till lokalnämnden, nuvarande stadsfastighetsnämnden har inneburit en fortsättning på det utvecklingsarbetet, något som intensifierats efter att ny styrning, ledning och organisation succesivt implementerats i och med den omorganisation som skett i staden utifrån Ny Organisation för Stadsutveckling (NOS) och bildandet av stadsfastighetsnämnden.

Grundskoleförvaltningen har vid varje budgetutskick analyserat underlagen och sammanställt frågor till stadsfastighetsförvaltningen. Det samarbetet har utvecklats löpande under de senaste två åren och gjort att diskrepanserna mellan underlagen har minskat. Ett löpande arbete för att utveckla underlagen och precisionen pågår i flera forum mellan förvaltningarna, ekonomer, planeringsledare, projektledare samt verksamhets- och avdelningschefer. Ett exempel på det är att vid utskick 1. inför 2022 förekom flera felaktigheter som påtalades av grundskoleförvaltningen men underlagen reviderades ej. Det medförde även att de underlag som låg till grund för årets verksamhetsnomineringar var felaktiga. Vid utskick 1. inför budget 2024 identifierade grundskoleförvaltningen några mindre felaktigheter vilket åtgärdades av stadsfastigheter och underlagen uppdaterades. Utifrån hur tidplanen i stadens budgetprocess ser ut innebar

det dock att de reviderade beräkningarna ej kunde användas som ett underlag till nämndens verksamhetsnomineringar

Samtidigt har ett utvecklingsarbete skett för att öka samarbetet mellan förvaltningen där styrgrupperna med representanter från stadsfastigheter och verksamhetsförvaltningarna är en del. Styrgrupperna startades under 2022 och syftade initialt till att hantera alla investeringsprojekt men har nu utvecklats till att även hantera inhyrnings- och reinvesteringsprojekt. Även underlagen vid mötestillfällena har utvecklats för att vara mer transparenta för alla berörda, numera lyfts inte bara investeringskostnaden utan även hyreskonsekvensen för verksamhetsförvaltningen med.

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

Den diskrepans som uppstått mellan utskick 1. och faktiskt utfall beror sannolikt inte på kravställan på funktionalitet, kvalitet och andra interna krav utan snarare de faktorer som belysts ovan. Att de administrativa processerna på stadsfastighetsförvaltningen fungerar som det är tänkt är därmed av stor vikt för att förvaltningen ska ha goda planeringsförutsättningar.

Förvaltningens bedömning

Grundskoleförvaltningen kan utifrån de remissfrågor som ställts lämna svar på vad diskrepansen har berott på och hur förvaltningens tillsammans med stadsfastighetsförvaltningen arbetar för att utveckla arbetet och minska diskrepanserna. Vidare att det för budgetåret 2022 inte går att peka på några konkreta faktorer avseende kravställan på funktionalitet, kvalitet och andra interna faktorer som påverkar vill förvaltningen ändå belysa ett antal faktorer som påverkar hyreskostnadsutvecklingen vilket synliggjorts i och med införandet av en ny hyresmodell.

Faktorerna är av olika karaktär som omvärldsfaktorer, att inflationen sedan 2022 stigit i snabb takt vilket medfört att Riksbanken gjort flera räntehöjningar av styrräntan i syfte att få ner inflationen. Något som även påverkar stadens kostnad för upplåning av kapital och internräntan beräknas öka med 1,25 procent 2024. Det finns även en fortsatt risk för höga elkostnader under 2024. Utöver det har andra faktorer i omvärlden drivit på ett tydligare fokus på säkerhets och beredskapsplanering som på olika sätt kan påverka hyreskostnadsutvecklingen till exempel upprustningen av stadens skyddsrum, beredskap avseende nödvattenförsörjning och riktade uppdrag till grundskolenämnden avseende stadens beredskapsarbete.

Staden har även genom antagande av Miljö- och klimatprogrammet satt som huvudmål att Göteborgs stads klimatavtryck ska vara nära noll till 2030. För ny- och ombyggnader innebär det att utsläppen av växthusgaser ska halveras till 2025 och minska med 90 procent till 2030. Stadsfastigheters bedömning är att det skulle innebära en genomsnittlig merkostnad på cirka 9 procent för grundskoleförvaltningen.

Det finns samtidigt komplement till lagar, förordningar och praxis samt styrande dokument som på olika sätt påverkar stadens lokalkostnadsutveckling. Där har stadsfastighetsnämnden (dåvarande lokalnämnden) fått ett uppdrag att under 2022 ta fram och redovisa en strategi för hur nämndens produktionskostnader kan minska. Ett uppdrag som är pågående. Samtidigt har grundskoleförvaltningen fått i uppdrag att ta fram ett funktionsprogram för nämndens verksamheter i syfte att säkerställa att grundskoleförvaltningen beställer ändamålsenliga lokaler med både kvalitativ och

ekonomiskt hållbar utformning utifrån att verksamhetens krav på yta, funktion och kvalité också påverkar hyreskostnadsutvecklingen.

I samband med implementeringen av den nya hyresmodellen skedde en teknisk justering i budgetunderlagen och en omfördelning av kommunbidragen utifrån beräknade hyreskostnader per verksamhetsnämnd. Det skedde i anslutning till att lokalnämnden redovisade planeringen för att åtgärda eftersatt underhåll vilket medför att en stadens lokalkostnadsutveckling det kommande decenniet kommer att öka utan att det sker någon justering eller kompensation till verksamhetsnämnderna.

Grundskolenämndens budgetförutsättningar baseras på antal elever i verksamheten, vilket innebär att det inte sker någon generell kompensation för varken förändringar i omvärlden eller styrning inom staden med påverkan på hyreskostnadsutvecklingen. Grundskoleförvaltningens möjlighet att påverkar budgetförutsättningarna kommande år sker genom nämndens verksamhetsnomineringar. Ett arbete som kräver god framförhållning, rimliga planeringsförutsättningar och korrekta underlag för att nomineringarna ska skapa goda förutsättningar för kärnverksamheten och inte leda till effektiviseringar som en konsekvens av ökade kostnader inom andra områden i staden eller utanför.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen

Göteborgs Stad Grundskoleförvaltningen

Maria Andersson
Förvaltningsdirektör

Ulrica Johansson
Avdelningschef