



Förslag om framtida inriktning för bolag inom Göteborgs Stad - Bostäder

Till Göteborgs kommunfullmäktige

Kommunstyrelsens förslag

Yrkande från S, V och MP i skrivelse den 21 maj 2014 med förslag till beslut av kommunstyrelsen för egen del har bifallits.

Kommunstyrelsen tillstyrker yrkande från S, V och MP i skrivelse den 21 maj 2014 och föreslår att kommunfullmäktige beslutar:

1. Stadshus AB ges i uppdrag att utarbeta förslag om hur Förvaltnings AB Framtiden kan ges processägarskap för all nyproduktion av bostäder inom koncernen och därmed blir ytterst ansvarig i förhållande till kommunfullmäktiges mål samt återkommer till kommunfullmäktige med förslag om justering av ägardirektiv samt ekonomiska konsekvenser för berörda bolag. Det huvudsakliga uppdraget för allmännyttans döttrar blir därmed att förvalta bostadsbeståndet samt utveckla trivsel, trygghet och service i bostadsområdena.
2. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att göra en samlad kartläggning av det faktiska behovet av upprustning och energieffektivisering inom hela det allmännyttiga bostadsbeståndet under de kommande 15-20 åren, samt redovisa olika nivåer på upprustning och tidsplan för dessa.
3. Förvaltnings AB Framtiden i samråd med Stadshus AB ges i uppdrag att utreda för- och nackdelar med en geografisk samordning av de allmännyttiga bolagens bostadsbestånd i syfte att åstadkomma effektivare förvaltningsorganisation, skapa förutsättningar för ett fördjupat utvecklingsarbete samt belysa effekterna ur ett hyresgästperspektiv.
4. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att genomföra en översyn av koncerngemensamma funktioner såsom marknadsföring/ information, gemensamma utvecklingsprojekt, IT- utveckling samt upphandling/ inköp i syfte att åstadkomma effektiviseringar i om koncernen.
5. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att fastställa avkastningskrav för respektive allmännyttigt dotterbolag i koncernen i enlighet med ny lagstiftning för respektive allmännyttiga dotterbolag i koncernen i enlighet med ny lagstiftning för kommunala bostadsaktiebolag.
6. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att påbörja översynen av modellen för avkastning vid nyproduktion i A-, B- respektive C-lägen i syfte att skapa förutsättningar för ökad bostadsproduktion.
7. Stadshuset AB ges i uppdrag att återkomma med en modell över hur antalet bostadsförvaltande bolag i koncernen skulle kunna bli ytterligare färre.

8. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att lämna förslag till framtida hemvist för störningsjouren där möjligheten att bli en integrerad verksamhet/ division Förvaltnings AB Framtiden är belyst.
9. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att utreda och lämna förslag på en alternativ hemvist/driftform för verksamheten som idag bedrivs inom Störningsjouren. Syftet är att undersöka om det sociala perspektiv som finns i verksamheten idag även kan säkerställas om verksamheten bedrivs av en alternativ utförare tex frivilligorganisationerna.
10. Stadshus AB ges i uppdrag att i nära samverkan med Göteborgs Egnahems AB:s genomföra en genomlysning av de legala förutsättningarna för bolagets verksamhet.
11. Stadshus AB ges i uppdrag att utreda hur möjligheten att erbjuda kooperativ hyresrätt inom stadens samtliga bostadsförvaltande enheter kan öka.
12. Stadshus AB / Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att återkomma till kommunstyrelsen senast 6 månader efter kommunfullmäktiges beslut med en tidplan för genomförandet av uppdragen i punkterna 1-10 samt i övrigt återkomma vid behov av kompletterande beslut.
13. Berörda dotterbolag inom Framtiden-koncernen ges i uppdrag att aktivt medverka i och stödja de uppdrag som lämnats i punkterna 1-10.

Vid behandlingen av ärendet i kommunstyrelsen förekom skiljaktiga meningar.

Dario Espiga (S) yrkade bifall till yrkande från S, MP och V i skrivelse den 21 maj 2014 och till tilläggsyrkande från S och V i skrivelse den 21 maj 2014.

Jonas Ransgård (M) yrkade bifall till yrkande från FP, KD och M i skrivelse den 15 maj 2014 och avslag på tilläggsyrkandet från S och V i skrivelse den 21 maj 2014.

Thomas Martinsson (MP) yrkade avslag på tilläggsyrkandet från S och V i skrivelse den 21 maj 2014.

Kommunstyrelsen beslutade utan omröstning först att bifalla yrkandet från S, MP och V.

Vid omröstning beträffande bifall respektive avslag på tilläggsyrkandet från S och V röstade Dario Espiga (S), Marina Johansson (S), Mats Pilhem (V), Johan Nyhus (S) och ordföranden Anneli Hulthén (S) för bifall till tilläggsyrkandet.

Jonas Ransgård (M), Kristina Tharing (M), Kia Andreasson (MP), Maria Rydén (M), Helene Odenjung (FP), Martin Wannholt (M), Thomas Martinsson (MP) och David Lega (KD) röstade för avslag på tilläggsyrkandet.

Kommunstyrelsen beslutade med åtta röster mot fem att avstyrka tilläggsyrkandet från S och V.

Vid behandlingen av ärendet i kommunstyrelsen antecknade representanterna från MP som yttrande en skrivelse från den 21 maj 2014.

Representanterna från S och MP antecknade som yttrande en skrivelse från den 21 maj 2014.

Representanterna från M, FP och KD reserverade sig mot beslutet till förmån för det egna yrkandet.

Göteborg den 21 maj 2014
Göteborgs kommunstyrelse

Anneli Hulthén

Lina Isaksson

Yttrande ang. förslag om framtida inriktning för bolag

I sina yrkanden relaterade till den framtida inriktningen för bolag inom ramen för bolagsöversynen beskriver (FP), (M), (KD) sin syn att en finansiell analys ”ska vara en grund för stadens fortsatta bedömningar av det strategiska innehavet av bolag, med målet att gynna stadens medborgare på bästa sätt; genom fortsatt och utvecklat ägande eller avyttring.”

Vi ser att finansiella och ekonomiska hänsynstaganden är en viktig dimension att förhålla sig till i bedömningen av stadens strategiska innehav av bolag och att det är viktigt att en sådan finansiell analys genomförs. För oss står dock frågan om vilken samhällsnytta bolagen genererar i förgrunden och inte hur mycket pengar som kan tjänas på en eventuell avyttring. Ett bolags verksamhet kan också generera sociala och ekologiska värden som riskerar att försummas i en för snäv finansiell analys.

Att lägga för ensidig tyngd på den finansiella analysen i bedömningen av det strategiska innehavet av bolag riskerar att generera en för grund analys, som inte beaktar hela samhällsnyttan för göteborgarna. För oss står därför samhällsnyttan i fokus för bedömningen av stadens fortsatta innehav av bolag, tillsammans med sociala, ekologiska och ekonomiska värden. På motsvarande sätt kan bolag som i dessa avseenden saknar tydlig samhällsnytta avyttras för att istället finansiera investeringar i verksamheter med desto större nytta för göteborgarna.

Förslag om framtida inriktning för bolag inom Göteborgs Stad - Bostäder

Gårdstensbostäder har haft stora framgångar som eget bolag i kommunen och är ett mycket starkt varumärke för Göteborg, även utanför staden. Bland annat har bolaget mottagit SABO:s mångfaldspris 2013 för sitt arbete med att få balans mellan de sociala, ekologiska och ekonomiska dimensionerna. Företaget har varit i framkant i arbetet med hyresgästdialoger och främjandet av grannskapsbyggande.

Vi oroas för att en fusion av bolaget i nuläget skulle hämma det arbete företaget gör inom de sociala aspekterna och vill därför i dagsläget avslå förslaget om förändring. Istället vill vi att Gårdstensbostäders föredöme ska spridas till de andra bolagen.

Förslag om framtida inriktning för bolag inom Göteborgs stad - Bostäder

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kommunstyrelsen och kommunfullmäktige föreslås besluta

- Att avslå 3:e att-satsen i förslaget till beslut
- Att i stället uppdra till Kommunstyrelsen att tillsammans med Förvaltnings AB Framtiden utreda olika finansieringsalternativ i enlighet med vad som sägs i detta yrkande
- Att avslå 9:e att-satsen i förslag till beslut
- Att istället uppdra åt Kommunstyrelsen och Förvaltnings AB Framtiden att utreda förutsättningarna för en breddning av Störningsjourens verksamhet till hela eller en del av Göteborgsregionen samt därefter återkomma med förslag till en avyttring av Störningsjouren i Göteborg AB till en privat aktör och i andra hand till någon annan huvudman.
- Att med ändringarna av 3:e och 9:e att-satserna enligt ovan därutöver bifalla förslagen till beslut i tjänsteutlåtandet

ÄRENDET

Stadsledningskontoret har med utgångspunkt från ett gemensamt yrkande i kommunstyrelsen 2011-09-28 sett över stadens bolag. En ny bolagsstruktur har sjösatts från årsskiftet 2013/14 liksom nya riktlinjer för ägarstyrning och under 2014 fattas nu beslut om de enskilda bolagen.

Vår generella uppfattning är att kommunen i princip bara ska göra det som måste göras och som inte görs av staten, näringslivet eller invånarna själva. Därför är det bra att översynen också har sett över såväl bolagen och deras organisering som driftsformen. Vidare är det positivt att översynen sett över lokalanvändandet, där ett ökat samarbete i staden i syfte att avyttra onödiga lokaler och fastigheter är en väsentlig del.

Att tydliggöra nyttan med verksamheten för göteborgarnas skull – varför är den här verksamheten viktig att driva på det ena eller andra sättet och till vilken gagn – är frågeställningar som har varit självklara i översynen. Om stadens ledning inte kan ge ett tydligt svar på den frågan, är det ett tecken på att den verksamheten kanske inte bör kvarstå inom kommunen.

Generellt saknar vi en finansiell analys av kommunens bolag. Vår uppfattning är att en finansiell analys, som visar de värden i olika former som varje bolag besitter, bör genomföras av samtliga bolag i det fortsatta utredningsarbetet inom respektive kluster. Den analysen ska vara en grund för stadens fortsatta bedömningar av det strategiska innehavet av bolag, med

målet att gynna stadens medborgare på bästa sätt; genom fortsatt och utvecklat ägande eller avyttring.

Bostadsklustret

Inom bostadsklustret ställer vi oss bakom stadsledningskontorets förslag till beslut. Några av de iakttagelser som lyfts i tjänsteutlåtandet vill vi kommentera ytterligare. De samordningsvinster som kan komma att bli följden av ett närmare samarbete och samordning av resurser mellan ”döttrarna” är viktiga att utreda och åstadkomma. I detta ligger också att göra moderbolaget, Framtiden, till en mer potent aktör, där planeringsprocesserna också hanteras.

Förslaget till utredning gällande geografisk samordning tror vi är viktigt, men där måste man också se till att få en sådan fördelning att döttrarna bibehåller en jämbördig balans och där innehavet också får en tydlig koppling till stadsdelarna. I fördelningen mellan bolagen måste också en balans mellan olika typer av bostäder och olika typer av områden eftersträvas.

Vi tycker att frågan om förvaltande kontra utveckling syftandes till nyproduktion bör belysas ytterligare. Det gäller exempelvis värdet av att samla erfarenheter av förvaltning och nyproduktion för att långsiktigt begränsa kostnader för underhåll. Även en analys som visar på skalfördelar måste tas fram – särskilt om argumentationen att större enheter ger större effektivitet ska användas. Generellt menar vi att staden och särskilt dess bostadsplanerande och bostadsbyggande funktioner inte har arbetat optimalt de senaste åren. För att öka nyproduktionen krävs en bättre samordning mellan alla de bostadsplanerande verksamheterna – såväl i nämnder som i bolag. De fastighetsbolag som ska finnas i stadens ägo ska agera långsiktigt och öka nyproduktion. Generellt bör stadens bostadsbolag ta ett större socialt ansvar för bostäder. Dessa delar bör ingå i Framtidens utredningsuppdrag.

En stor andel av bostäderna i Göteborg ägs och förvaltas av koncernen Förvaltnings AB Framtiden. Stora delar av beståndet är byggda under perioden 1950-1975. Många av fastigheterna kan inom en snar framtid vara i behov av stora renoveringar. För att möta renoveringsbehoven är det rimligt att bolagen har olika finansieringsalternativ att tillgå. Tjänsteutlåtandets inriktning är vid denna punkt för smalt. Vi vill bredda utrednings- och beslutsunderlaget så att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige kan ges olika handlingsalternativ. Vi vill därför att bolaget tillsammans med stadsledningskontoret fördjupar utredningen kring hur olika finansieringsalternativ kan se ut.

Störningsjouren bedriver idag en viktig verksamhet som bidrar till att fler kan bo kvar i ordinarie bostadsbestånd. Sådan verksamhet efterfrågas av fler men verkar idag inte riktigt funnit sin marknad. Efterfrågan från andra kommer i konflikt med lokaliseringsprincipen i den kommunala kompetensen varför ett förändrat och breddat ägande vore önskvärt.

Tilläggsyrkande (S), (V)
Kommunstyrelsen
2014-05-21
Ärende
2.1.15

**Tilläggsyrkande över förslag om framtida inriktning för bolag inom Göteborgs Stad –
Bostäder**

I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande övervägs en avveckling av Gårdstensbostäder AB och inlemma verksamheten i något av de övriga bostadsbolagens förvaltningsområde. Vi ser försiktigt positivt på detta genom att Gårdstensbostäder AB därmed kan bli en egen division integrerat i annat bostadsbolag. Gårdstenbostädernas unika hyresgästinflytande ska dock värnas.

Förslag till beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige

Förvaltnings AB ges i uppdrag att lämna förslag om Gårdstensbostäder AB's framtida hemvist som en integrerad division i ett av dotterbolagen till något av de övriga allmännyttiga bostadsbolagen. Det är dock viktigt att värna den unika hyresgästinflytande som finns idag även fortsättningsvis.

Yrkande över förslag om framtida inriktning för bolag inom Göteborgs Stad - Bostäder

Vi delar stadsledningskontorets bedömning om att det finns formella förutsättningar för att åstadkomma den av kommunfullmäktige förväntade samordningen för att möjliggöra koncernens uppdrag ifråga om nyproduktion, fastighetsförvaltning och utveckling av de allmännyttiga bostadsområdena. Vi delar också åsikten om att moderbolaget måste ges en tydligare roll för att åstadkomma den önskvärda samordningen och ta tillvar de stora synergier som finns inom koncernen.

Det är därför av vikt att förvaltnings AB Framtiden ges huvudansvaret för den gemensamma nyproduktionsprocessen och därmed har ett samordnat agerande på marknaden. Moderbolagets viktigaste uppgift blir således att ta de formella besluten om nyproduktion och i det sammanhanget också värdera risken ur ett koncernperspektiv baserat på den samlade tillgångsmassan. Det finns då förutsättningar för att anlägga ett långsiktigt finansiellt perspektiv inom ramen för kravet om att verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer.

Moderbolaget ges därmed ansvaret för själva byggprocessen (upphandling, anbud och byggnation) -blir sk. processägare, medan döttrarna ges en förvaltande roll. För detta krävs det en tydlig ansvarsfördelning inom koncernen och en mer ändamålsenlig organisation för så väl organisation, projektering, upphandling, byggande och förvaltande. Utöver döttrarnas förvaltande roll ska de tillgodose behovet av trygghet, hyresgästinflytande, trivsel och service i bostadsområdena.

Då det gäller det framtida underhållsbehovet av allmännyttans bostäder ges Förvaltning AB Framtiden i uppdrag att genomföra en kartlägga kring det faktiska behovet i ett något längre perspektiv, minst 15 år. Utredningen ska även belysa olika nivåer, inklusive de miljömässiga och energieffektiva underhållsbehoven samt redovisa tidsmässiga åtgärdsplaner.

Stadsledningskontoret föreslår i tjänsteutlåtandet att kommunfullmäktige ger Framtiden i uppdrag att utreda förutsättningarna för en geografisk samordning av de allmännyttiga bostadsbolagens bostadsbestånd i syfte att åstadkomma effektivare förvaltningsorganisationen och skapa förutsättningar för ett fördjupat utvecklingsarbete i berörda stadsdelar.

Vi ser att en sådan utredning är bra, men anser att den även ska belysa eventuella negativa faktorer då bolagen blir helt dominerande i olika delar av staden. För- och nackdelar ska belysas såväl ur bolagens som ur de boendes perspektiv. Hur den geografiska fördelningen skulle kunna vara möjlig ska också redovisas och motiveras. Vi anser även att uppdraget ska ges till Stadshuset AB.

I själva bolagsutredningen ingick även uppdraget om att värdera möjligheten att minska antalet bolag och göra ägarstyrningen effektivare genom att föreslå en struktur som fokuserar på de strategiska ägarfrågorna. När det gäller eventuella sammanslagningar av de bostadsförvaltande bolagen anser vi inte att utredningen belyser detta. Därför bör uppdrag ges

på att ta fram förslag på en organisationsmodell för- och nackdelar med att ett färre antal bostadsförvaltande dotterbolag inom koncernen, och med fler verksamheter förlagda som divisioner.

Då det gäller störningsjouren delar vi stadsledningskontorets åsikt om att störningsjouren är en viktig och integrerad del i erbjudandet av ett boende med hög kvalitet. Allmännyttans hyresgäster ska veta vart de ska vända sig med frågor kring störningshantering och trygghetsskapande. Vi ser dock inte att denna verksamhet nödvändigtvis måste skötas i eget bolag, utan gör tolkningen att den tvärtom kan effektiviseras och utvecklas genom att förläggas som en division inom Framtiden.

För att säkerställa uppdraget och den kommunala nyttan ska störningsjouren inte bedriva verksamhet för de privata fastighetsägarna eller för allmännyttiga företag utanför Göteborg.

Förslag till beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige

1. Stadshus AB ges i uppdrag att utarbeta förslag om hur Förvaltnings AB Framtiden kan ges processägarskap för all nyproduktion av bostäder inom koncernen och därmed blir ytterst ansvarig i förhållande till kommunfullmäktiges mål samt återkommer till kommunfullmäktige med förslag om justering av ägardirektiv samt ekonomiska konsekvenser för berörda bolag. Det huvudsakliga uppdraget för allmännyttans döttrar blir därmed att förvalta bostadsbeståndet samt utveckla trivsel, trygghet och service i bostadsområdena.
2. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att göra en samlad kartläggning av det faktiska behovet av upprustning och energieffektivisering inom hela det allmännyttiga bostadsbeståndet under de kommande 15-20 åren, samt redovisa olika nivåer på upprustning och tidsplan för dessa.
3. Förvaltnings AB Framtiden i samråd med Stadshus AB ges i uppdrag att utreda för- och nackdelar med en geografisk samordning av de allmännyttiga bolagens bostadsbestånd i syfte att åstadkomma effektivare förvaltningsorganisation, skapa förutsättningar för ett fördjupat utvecklingsarbete samt belysa effekterna ur ett hyresgästperspektiv.
4. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att genomföra en översyn av koncerngemensamma funktioner såsom marknadsföring/ information, gemensamma utvecklingsprojekt, IT- utveckling samt upphandling/ inköp i syfte att åstadkomma effektiviseringar i om koncernen.
5. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att fastställa avkastningskrav för respektive allmännyttigt dotterbolag i koncernen i enlighet med ny lagstiftning för respektive allmännyttiga dotterbolag i koncernen i enlighet med ny lagstiftning för kommunala bostadsaktiebolag.
6. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att påbörja översynen av modellen för avkastning vid nyproduktion i Å-, B- respektive C-lägen i syfte att skapa förutsättningar för ökad bostadsproduktion.

7. Stadshuset AB ges i uppdrag att återkomma med en modell över hur antalet bostadsförvaltande bolag i koncernen skulle kunna bli ytterligare färre.
8. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att lämna förslag till framtida hemvist för störningsjouren där möjligheten att bli en integrerad verksamhet/ division Förvaltnings AB Framtiden är belyst.
9. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att utreda och lämna förslag på en alternativ hemvist/driftform för verksamheten som idag bedrivs inom Störningsjouren. Syftet är att undersöka om det sociala perspektiv som finns i verksamheten idag även kan säkerställas om verksamheten bedrivs av en alternativ utförare tex frivilligorganisationerna
10. Stadshus AB ges i uppdrag att i nära samverkan med Göteborgs Egnahems AB:s genomföra en genomlysning av de legala förutsättningarna för bolagets verksamhet.
11. Stadshus AB ges i uppdrag att utreda hur möjligheten att erbjuda kooperativ hyresrätt inom stadens samtliga bostadsförvaltande enheter kan öka.
12. Stadshus AB / Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att återkomma till kommunstyrelsen senast 6 månader efter kommunfullmäktiges beslut med en tidplan för genomförandet av uppdragen i punkterna 1-10 samt i övrigt återkomma vid behov av kompletterande beslut.
13. Berörda dotterbolag inom Framtiden-koncernen ges i uppdrag att aktivt medverka i och stödja de uppdrag som lämnats i punkterna 1-10.

Förslag till beslut i kommunstyrelsen

De iakttagelser och förslag som redovisas i detta tjänsteutlåtande utgör samtidigt redovisning av kommunstyrelsens lagstadgade skyldighet att bedöma huruvida verksamheten under 2013 varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna



Göteborgs Stad

Stadsledningskontoret

Rapport

Utfärdat 2014-02-05
Diarienummer 1721/11
Repronummer 25/14

Stadsledningsstaben

Hans Olsson
Telefon 3680206
E-post: hans.olsson@stadshuset.goteborg.se

Förslag om framtida inriktning för bolag inom Göteborg Stad - Bostäder

Förslag till beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige

1. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att utarbeta förslag om en samordnad process för nyproduktion av bostäder inom koncernen med moderbolaget som processägare och ytterst ansvarig i förhållande till kommunfullmäktiges mål och vid behov återkomma till kommunfullmäktige med förslag om justering av ägardirektiv för berörda bolag..
2. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att göra en samlad kartläggning av det faktiska behovet av upprustning och energieffektivisering inom hela det allmännyttiga bostadsbeståndet under de kommande 15-20 åren.
3. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för ombildning av hyresrätter till bostadsrätter som ett led i arbetet med att skapa finansiellt utrymme för eventuellt framtida upprustningsbehov.
4. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för en geografisk samordning av de allmännyttiga bolagens bostadsbestånd i syfte att åstadkomma effektivare förvaltningsorganisation och skapa förutsättningar för ett fördjupat utvecklingsarbete i berörda stadsdelsområden.
5. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att genomföra en översyn av koncerngemensamma funktioner såsom marknadsföring/information, gemensamma utvecklingsprojekt, IT-utveckling samt upphandling/inköp i syfte att åstadkomma effektiviseringar inom koncernen.
6. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att fastställa avkastningskrav för respektive allmännyttigt dotterbolag i koncernen i enlighet med ny lagstiftning för kommunala bostadsaktiebolag.
7. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att fullfölja den påbörjade översynen av modellen för avkastning vid nyproduktion i A-, B- respektive C-lägen i syfte att skapa förutsättningar för ökad bostadsproduktion.
8. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att lämna förslag om Gårdstensbostäder AB´s framtida hemvist antingen som en integrerad del av eller som ett dotterbolag till något av de tre övriga allmännyttiga bostadsbolagen.

9. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att lämna förslag om framtida hemvist för Störningsjouren i Göteborg AB som en integrerad del av något av de tre övriga allmännyttiga bostadsbolagen, med utgångspunkt i att uppdraget fortsatt ska vara att leverera tjänster till de allmännyttiga bostadsbolagen i Göteborgs Stad.
10. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att i nära samverkan med Göteborgs Egnahems AB:s genomföra en genomlysning av de legala förutsättningarna för bolagets verksamhet.
11. Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att återkomma till kommunstyrelsen senast 6 månader efter kommunfullmäktiges beslut med en tidplan för genomförande av uppdragen i punkterna 1-10 samt i övrigt återkomma vid behov av kompletterande beslut.
12. Berörda dotterbolag inom Framtiden-koncernen ges i uppdrag att aktivt medverka i och stödja de uppdrag som lämnats i punkterna 1-10.
13. Göteborgs Stadshus AB ges i uppdrag att aktivt bistå Förvaltnings AB Framtiden i syfte att säkerställa besluten enligt punkterna 1-12 ovan.

Förslag till beslut i kommunstyrelsen

14. De iakttagelser och förslag som redovisas i detta tjänsteutlåtande utgör samtidigt redovisning av kommunstyrelsens lagstadgade skyldighet att bedöma huruvida verksamheten under 2013 varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna

Bilagor

Bilaga 1. Ny bolagsstruktur för Stadens bolag fr o m 2014

Expedieringskrets:

Stadens nämnder och bolag

Sammanfattning

Kommunstyrelsen beslutade 2011-09-28 med utgångspunkt i ett gemensamt yrkande från samtliga partier att genomföra en översyn av stadens bolag. Vid kommunstyrelsens sammanträde 2011-12-07 beslutades att ge stadsledningskontoret (SLK) i uppdrag att genomföra översynen.

I ett första steg har SLK redovisat förslag om en ny bolagsstruktur för stadens bolag samt nya riktlinjer för ägarstyrning. Vid kommunfullmäktiges sammanträde 2013-12-05 bifölls förslaget, vilket innebär att stadens bolag fr o m 2014 kommer att vara organiserade i en koncern med Göteborgs Stadshus AB som moderbolag (fd Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB).

I ett andra steg av bolagsöversynen kommer SLK att lämna förslag som berör enskilda bolag utifrån ett verksamhetsmässigt, legalt respektive finansiellt perspektiv.

I detta tjänsteutlåtande lämnas en redogörelse för de **bolag som ingår i Framtiden-koncernen 2014**.

Stadsledningskontoret har i översynen av Framtiden-koncernen fokuserat på frågor om förutsättningarna för ägarstyrning och samordning inom koncernen. Bedömning är att formella förutsättningar nu finns att åstadkomma den av kommunfullmäktige förväntade samordningen för att möjliggöra koncernens uppdrag ifråga om nyproduktion, fastighetsförvaltning och utveckling av de allmännyttiga bostadsområdena.

Samtidigt konstateras att koncernen domineras av tre stora allmännyttiga bostadsbolag som av tradition haft en stor självständighet och också ekonomiska och praktiska förutsättningar att agera självständigt. Stadsledningskontorets slutsats är att moderbolaget måste ges en tydligare roll för att åstadkomma den önskvärda samordningen och ta tillvara de stora synergier som finns inom koncernen.

Stadsledningskontoret föreslår att moderbolaget får följande uppdrag som även i varierande grad involverar dotterbolagen.

- Utarbeta förslag om organisering och styrning av nyproduktionsprocessen i syfte att skapa förutsättningar för en ökad nyproduktion i enlighet med kommunfullmäktiges mål.
- Göra en samlad kartläggning av behovet av upprustning och energieffektivisering inom hela det allmännyttiga bostadsbeståndet under de kommande 15-20 åren.
- Utredda förutsättningarna för ombildning av hyresrätter till bostadsrätter som ett led i arbetet med att skapa finansiellt utrymme för eventuellt framtida upprustningsbehov.
- Utredda förutsättningarna för en geografisk samordning av de allmännyttiga bolagens bostadsbestånd i syfte att åstadkomma effektivare förvaltningsorganisation och skapa förutsättningar för ett fördjupat utvecklingsarbete i berörda stadsdelsområden.
- Genomföra en översyn av koncerngemensamma funktioner såsom marknadsföring/information, gemensamma utvecklingsprojekt, IT-utveckling samt upphandling/inköp i syfte att åstadkomma effektiviseringar inom koncernen.

- Fastställa avkastningskrav för respektive allmännyttigt dotterbolag i koncernen i enlighet med intentionerna i ny lagstiftning för kommunala bostadsaktiebolag.
- Fullfölja den påbörjade översynen av modellen för avkastning vid nyproduktion i A-, B- respektive C-lägen i syfte att skapa förutsättningar för ökad bostadsproduktion.
- Återkomma till kommunfullmäktige med förslag om Gårdstensbostädernas framtida hemvist antingen som en integrerad del av eller som ett dotterbolag till något av de tre övriga allmännyttiga bostadsbolagen.
- Återkomma till kommunfullmäktige med förslag om framtida hemvist för Störningsjouren i Göteborg AB som en integrerad del av något av de tre övriga allmännyttiga bostadsbolagen, med utgångspunkt i att uppdraget fortsatt ska vara att leverera tjänster till de allmännyttiga bostadsbolagen i Göteborgs Stad.
- I nära samverkan med Göteborgs Egnahems AB:s genomföra en genomlysning av de legala förutsättningarna för bolagets verksamhet.

Ekonomiska konsekvenser

Stadsledningskontorets bedömning som också framkommit i tidigare utredningar är att det finns en stor ekonomisk potential inom Framtiden-koncernen när det gäller byggande, projektutveckling, inköp och upphandling. Av detta skäl föreslår stadsledningskontorets en gemensam nyproduktionsprocess med fokus på optimalt utnyttjande av de samlade resurserna och ett samordnat agerande i marknaden.

Även övriga funktioner som tydligt pekas ut i moderbolagets och dotterbolagens ägar-direktiv bedöms ha stor potential genom ökad samordning och samnyttjande. Hit hör exempelvis IT-utveckling, marknadsföring/information och gemensamma utvecklingsprojekt.

En stor del av Framtiden-koncernens fastigheter är byggda under perioden 1950-1975 och har uppnått en livslängd som kräver omfattande underhåll på fasader, tak, fönster, stammar och olika tekniska installationer. Stadsledningskontoret föreslår därför att koncernen skaffar sig beredskap för att finansiellt klara en framtida upprustning som inte genereras via normala hyreshöjningar. Ett sätt som stadsledningskontoret pekar på är att ombilda hyresrätter till bostadsrätter och därmed frigöra en del av det övervärde om ca 37 miljarder kronor som redovisas i årsredovisningen 2012.

En geografisk samordning av allmännyttans bestånd förutsätts skapa effektivare förvaltningsområden och därmed frigöra resurser för andra ändamål. Detta har varit en av drivkrafterna bakom den förändring som startade för flera års sedan i Stockholm och som nu i princip slutförs genom att de tre allmännyttiga bostadsbolagen byter 11 000 lägenheter och därmed blir dominerande i var sin del av Stockholm.

Stadsledningskontoret föreslår att moderbolagets styrelse fastställer tydliga avkastningskrav på dotterbolagen i enlighet med förslag i den nya lagstiftningen för allmännyttiga bostadsbolag. Avkastningen syftar till att tydliggöra de finansiella kraven på bolagen i syfte att generera kassaflöde som ger förutsättningar för löpande underhåll och reinvesteringar.

Stadsledningskontoret har tagit initiativ till en samordning av stadens finansfunktion till att omfatta såväl likviditetsförsörjningen som den samlade riskavtäckningen inom bolagen. Denna process löper parallellt med bolagsöversynen. Stadsledningskontoret lämnar

av det skälet inte något förslag i detta tjänsteutlåtande. Ur ett kommunövergripande perspektiv är det en stor ekonomisk vinst att samordna upplåningen genom stadens centrala finansfunktion.

Vid beslut om nyproduktion har tidigare tillämpats en kalkylränta som baseras på inflationen (2%) och ett direktavkastningskrav baserat på marknadens värderingar av fastigheter i olika lägen (A-, B- resp C-lägen). I direktavkastningskravet ligger även en bedömning av risk för vakanser. Inom moderbolaget har pågått ett utvecklingsarbete i syfte att anpassa avkastningskraven (kalkylräntan) i samband med investeringar i nya bostäder till en lägre risknivå. Ur ett rent finansiellt perspektiv kan detta komma att innebära att fler nyproduktionsprojekt på kort sikt ger negativa kassaflöden. I ett längre perspektiv kan bostadsbyggandet komma att öka.

Olika perspektiv

Barnperspektivet

De förslag om ändrad inriktning inom Framtiden-koncernen som lämnas i detta tjänsteutlåtande berör i huvudsak frågor om ägarstyrning, organisation och finansiell styrka. De direkta konsekvenserna för barnperspektivet kan i detta skede vara svåra att tydliggöra. De mer långsiktiga konsekvenserna av förslagen i detta tjänsteutlåtande kan på olika sätt komma att påverka barnperspektivet positivt.

Jämställdhetsperspektivet

De förslag om ändrad inriktning inom Framtiden-koncernen som lämnas i detta tjänsteutlåtande berör i huvudsak frågor om ägarstyrning, organisation och finansiell styrka. De direkta konsekvenserna för Jämställdhetsperspektivet kan i detta skede vara svåra att tydliggöra. De mer långsiktiga konsekvenserna av förslagen i detta tjänsteutlåtande kan på olika sätt komma att påverka Jämställdhetsperspektivet positivt.

Mångfaldsperspektivet

De förslag om ändrad inriktning inom Framtiden-koncernen som lämnas i detta tjänsteutlåtande berör i huvudsak frågor om ägarstyrning, organisation och finansiell styrka. De direkta konsekvenserna för Mångfaldsperspektivet kan i detta skede vara svåra att tydliggöra. De mer långsiktiga konsekvenserna av förslagen i detta tjänsteutlåtande kan på olika sätt komma att påverka Mångfaldsperspektivet positivt.

Miljöperspektivet

De förslag om ändrad inriktning inom Framtiden-koncernen som lämnas i detta tjänsteutlåtande berör i huvudsak frågor om ägarstyrning, organisation och finansiell styrka. De direkta konsekvenserna för Miljöperspektivet kan i detta skede vara svåra att tydliggöra.

Den föreslagna kartläggningen av koncernens långsiktiga behov av upprustning och energieffektiviseringar kan generera insatser som på sikt ger positiva miljöeffekter, exempelvis genom minskad energiförbrukning.

Omvärldsperspektivet

Inom ramen för bolagsöversynen har erfarenheter inhämtats från andra kommuner och landsting. Särskild uppmärksamhet har i detta sammanhang riktats mot allmännyttan i Stockholms Stad som i dagsläget är organiserad i tre separata bolag (AB Svenska

Bostäder, AB Familjebostäder samt Stockholmshem AB) utan samordning av ett särskilt moderbolag. Det totala antalet bostäder ligger idag i nivå med Framtiden-koncernen. Av särskilt intresse har varit den geografiska omstrukturering av bostadsbeståndet som Stockholms Stad beslutat om och som innebär att de tre bolagen blir dominerande i var sin del av Stockholm.

Den nya lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som trädde i kraft 1 januari 2011 har i många avseenden kommit att påverka den framtida inriktningen hos allmännyttan. Konsekvenserna av lagstiftningen har beaktats i detta tjänsteutlåtande.

Stadsledningskontoret

Hans Olsson
Direktör

Ingrid Larsson
Vice Stadsdirektör

Bakgrund

Kommunstyrelsen beslutade 2011-09-28 med utgångspunkt i ett gemensamt yrkande från samtliga partier att genomföra en översyn av stadens bolag.

Vid kommunstyrelsens sammanträde 2011-12-07 beslutades att ge stadsledningskontoret (SLK) i uppdrag att genomföra översynen. I tjänsteutlåtandet redovisades bl a de förväntningar på bolagsöversynen som kom till uttryck i yrkandet från partierna.

Beslutet i kommunstyrelsen om översynen berör i princip samtliga aspekter av verksamheten. På ett övergripande plan handlar det om att få ett bättre grepp om bolagssektorn och att skapa bättre förutsättningar för styrning och uppföljning. Kommunstyrelsen beslutade att kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) skulle utgöra politisk styrningsgrupp för översynen.

Under 2012 har KSAU successivt tagit ställning till principerna för organisering och styrning av stadens bolag. Parallellt med beredningen i KSAU har stadsledningskontoret genomfört intervjuer med kommunstyrelsens ledamöter och ersättare samt bolagens presidier och verkställande direktörer i syfte att bl a klarlägga förväntningar och krav på en ”effektivare politisk styrning”.

Vid KSAU´s sammanträde den 10 oktober fick stadsledningskontoret i uppdrag att återkomma till kommunstyrelsen med förslag om ny bolagsstruktur samt övergripande principer för styrning av stadens bolag. Utgångspunkten var att bolagen skulle organiseras i en (1) koncern med ett koncernbolag som svarar för aktiv ägarstyrning och att dotterbolagen samordnas i kluster/politikområden för att möjliggöra ett rimligt antal ”relationsytor”.

Stadsledningskontoret lämnade sitt förslag 2013-03-06. Vid kommunstyrelsens sammanträde 2013-04-10 bifölls beslutssatserna 1, 4, 5 och 6 medan 2 och 3 bifölls vid kommunstyrelsens sammanträde 2013-06-12. Med utgångspunkt i dessa inriktningsbeslut har stadsledningskontoret utarbetat förslag om **Ny bolagsstruktur samt riktlinjer för ägarstyrning.**

Målsättningen är att den nya bolagsstrukturen formellt ska etableras fr o m 2014 och att riktlinjerna för ägarstyrning ska gälla fr o m 2015. Förberedelser och anpassningar förutsätts ske under 2014. En viktig del av förberedelsearbetet blir att bygga upp det nya Göteborgs Stadshus AB och anpassa moderbolagens verksamhet till nya ägardirektiv.

Hittills har således fokus legat på att ta fram beslutsunderlag i syfte att skapa en ny organisationsstruktur och fastställa nya principer för ägarstyrning. Parallellt med detta arbete har stadsledningskontoret genomfört en översyn av de enskilda bolagen med syftet att värdera den kommunala nyttan samt bolagens finansiella och legala status.

Ärendet

I detta och kommande tjänsteutlåtanden lämnas förslag som berör enskilda bolag. Bedömningen är att dessa förslag inte i någon större utsträckning påverkar de principer för organisering och ägarstyrning som kommunstyrelsen beslutat om enligt ovan.

Tvärtom ser stadsledningskontoret den nya bolagsstrukturen som en viktig förutsättning för att kunna hantera konsekvenserna av de förslag som redovisas i kommande tjänsteutlåtanden. Den nya strukturen innebär för vissa bolag att man kommer in i en ny organisatorisk hemvist som också påverkar förutsättningarna för bolagets fortsatta verksamhet. Detta har beaktats i de förslag som redovisas.

Med något undantag lämnar stadsledningskontoret förslag som innebär att Göteborgs Stadshus AB samt moderbolaget i respektive underkoncern får kommunfullmäktiges

uppdrag att svara för genomförandet. Därigenom skapas också legitimitet för Göteborgs Stadshus AB och moderbolagen i den nya strukturen.

Metodik

Utgångspunkten för stadsledningskontorets förslag i denna rapport baseras på genomförda intervjuer med kommunstyrelsens ledamöter och ersättare samt med bolagens presidier och verkställande direktörer. Intervjuerna har genomförts under perioden februari-november 2012.

Därutöver har en omfattande dokumentation gått igenom, bl a kommunövergripande styrdokument såsom kommunfullmäktiges budget samt generella och specifika ägardirektiv, gällande lagstiftning/praxis, bolagens affärsplaner/budgetar/årsredovisningar, bolagspresentationer av olika slag etc.

Stadsledningskontoret har genomfört studiebesök i fem kommuner (Stockholm, Malmö, Linköping, Helsingborg, Sundbyberg) och ett landsting (Stockholms Läns Landsting) i syfte att få erfarenheter av genomförda koncernbildningar innefattande olika principer för ägarstyrning och organisering. Regeringskansliet har besökts i syfte att få erfarenheter från den statliga bolagsstyrningen. Därutöver har stadsledningskontoret tagit del av skriftlig dokumentation och muntlig information från andra kommuner utan att studiebesök genomförts.

Områden som varit föremål för översynen

Med utgångspunkt i kommunstyrelsens beslut 2011-12-07 har genomgången av bolagen fokuserat på tre olika områden:

- Uppdraget och den kommunala nyttan, bl a med utgångspunkt i ägardirektivet för bolaget. Här handlar det bl a om att bedöma huruvida verksamheten bedrivs i enlighet med stadens riktlinjer och de förväntningar som finns på bolaget utifrån ett hela staden perspektiv.
- Legala frågor. Många bolag bedriver verksamhet som på olika sätt påverkas eller kommer att påverkas av förändringar i lagstiftningen. Verksamheten i bolagen har bedömts utifrån ett legalt perspektiv. I den mån bolag driver verksamhet som är i konflikt med gällande lag redovisas detta i tjänsteutlåtandet.
- Finansiella frågor Med utgångspunkt i tillgänglig dokumentation, i första hand bolagens årsredovisningar, har en bedömning gjorts av bolagens finansiella status. Resultatutveckling och kapitalstruktur är viktiga parametrar för att bedöma bolagens finansiella förutsättningar för att klara sitt uppdrag. Bolagens eventuella marknadsvärde har inte varit aktuellt att bedöma i denna fas av utredningen.

Tjänsteutlåtandets struktur

Bolagen redovisas under respektive politikområden. Stadsledningskontorets iakttagelser och förslag om fortsatt inriktning kan redovisas för flera bolag sammantaget men även för respektive bolag beroende på de särskilda omständigheter som föreligger inom respektive politikområde.

Därutöver redovisas de bolag som går under benämningen egen regi-bolag samt regionala bolag. Av bilaga 1 framgår den föreslagna organisatoriska hemvisten för bolagen.

Tidplan och fortsatt process

Det finns inget förslag om särskild tidplan för genomförandet av de förslag som redovisas i detta tjänsteutlåtande. Stadsledningskontorets förslag förutsätts bli föremål för

politiskt ställningstagande i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige och tydliggöras i uppdrag riktade till såväl Göteborgs Stadshus AB som respektive moderbolag.

Stadsledningskontorets förutsätts därefter följa genomförandet inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

BOSTÄDER

Nedan sker en genomgång av Framtiden-koncernen med utgångspunkt i de olika perspektiv som bolagsöversynen har att värdera, den kommunala nyttan samt legala och finansiella perspektiv. Därutöver har stadsledningskontoret valt att även belysa vissa aspekter av ägarstyrningen inom koncernen mot bakgrund av de iakttagelser som gjordes i anslutning till intervjuerna med bolagens presidier och verkställande direktörer.

Stadsledningskontorets förslag fokuserar på de förbättringsområden som identifierats i samband med översynen.

Bolagen i siffror (bokslut 2012)

Bolag	Ant lgh	Ant anst	Marknads- värde mkr	Resultat e finansnetto mkr	Just soliditet %	Avkastn på eget kapital %	Direkt avkastn* % (D)	Värde- förändr** % (V)	Total avkastn % (D+V)
Poseidon	26 378	228	23 965	45	56	1,1	2,9	4,4	7,2
Bostadsbolaget	23 047	264	20 195	32	56	2,4	2,7	5,6	8,5
Familjebostäder	18 259	226	15 026	35	58	2,3	2,4	3,8	6,2
Gårdstens bostäder	2 736	62	1 078	0	62	0	3,4	1,1	4,5
Rysåsen (Selma Lagerlöfs Torg)	7 000 kvm	0	40	0	54	-19	-1,2	-16,3	-17,5
Egnahemsbolaget	21	23	-	18,5	37	16,7	-	-	16,7
Störningsjouren	-	20	-	-0,7	37	-7,2	-	-	-7,2

*) Direktavkastning=Driftnetto (resultat före finansiella poster)/Marknadsvärde f.g.år + årets investeringar

**) Värdeförändring=Marknadsvärde nu-Marknadsvärde f.g.år-investeringar/Marknadsvärde f.g.år+investeringar

De allmännyttiga bostadsbolagen

Ägarstyrning

De iakttagelser som stadsledningskontoret **redovisade under 2012 i kommunstyrelsens arbetsutskott** berörde i huvudsak principerna för ägarstyrning och ägardialog mellan moderbolaget Förvaltnings AB Framtiden och de tre stora allmännyttiga bostadsbolagen **Poseidon, Bostadsbolaget och Familjebostäder**, samtliga med politiska styrelser.

Iakttagelserna som i huvudsak baseras på genomförda intervjuer kom främst att handla om den rådande kulturen inom koncernen och sammanfattas i punktform nedan.

- Moderbolaget utövar ingen strategisk styrning i förhållande till dotterbolagen. Strukturerad ägardialog saknas. Moderbolaget saknar legitimitet och dess roll ifrågasätts.
- Dotterbolagen beslutar självständigt om mål och strategier (affärsplan) med utgångspunkt i moderbolagets affärsplan och kommunfullmäktiges budget. Moderbolaget informeras om dotterbolagens affärsplaner på tjänstemannanivå.
- Ledningspolicyn lyfter fram dotterbolagens självständighet, särart och inbördes konkurrens.
- Stadens ägardirektiv för moderbolaget är inte ett levande dokument för dotterbolagen. Trots krav på samordning är denna svagt utvecklad. Framtagande av ägardirektiv för dotterbolagen har inte påbörjats.
- Frånvaron av aktiv politisk styrning skapar förutsättningar för starka tjänstemannanorganisationer. Bristande styrelsekompetens lyfts fram som en bidragande orsak. VD-rådet inom koncernen tillmäts en viktig och strategisk roll som informations- och beslutsforum.

De allmännyttiga bostadsbolagen inom Framtiden-koncernen har av tradition varit starka och självständiga organisationer med av kommunfullmäktige valda politiska styrelser. Moderbolaget har i huvudsak svarat för övergripande finansiell och verksamhetsmässig samordning med särskilt ansvar för koncernens externa upplåning och riskexponering. Moderbolagets styrelse har även beslutat om större investeringar.

Bolagens självständiga roll har bl a resulterat i att dotterbolagen byggt upp egna centrala stödfunktioner och förvaltningsorganisationer. Bolagen finns representerade i alla delar av staden med viss geografisk koncentration. Bolagens storlek ger ekonomiska förutsättningar att bära de kostnader som är förknippade med ett komplett bostadsföretag. De tre allmännyttiga bostadsbolagen är bland de 8 största i landet (år 2012) mätt i antal lägenheter (Poseidon nr 3, Bostadsbolaget nr 6 och Familjebostäder nr 8).

Moderbolaget har antagit en ny ledningspolicy vid styrelsemötet 2012-11-19 där det bl a framhålls att dotterbolagen ”*beaktar koncernmässiga effekter och strävar efter koncernmässiga samordningsvinster*”. Vidare läggs fast vilka funktioner som ska samordnas för att ”*uppnå kostnadseffektiva och optimala förutsättningar*”. Det är osäkert vilken styrande effekt detta dokument har eftersom dotterbolagen för egen del inte antagit ledningspolicyn genom ett aktivt styrelsebeslut.

Styrelsen för moderbolaget har utarbetat förslag om ägardirektiv för dotterbolagen vilka nu är fastställda efter lämnad redovisning i kommunstyrelsens arbetsutskott 2013-05-08. Kommunfullmäktiges ägardirektiv för moderbolaget förutsätter ett tydligt och samordnat agerande från samtliga dotterbolag för att kunna förverkligas. De nyligen fastställda ägardirektiven för dotterbolagen förstärker i flera avseende möjligheten till samordnat agerande.

Stadsledningskontorets bedömning är att formella förutsättningar nu finns att åstadkomma den önskvärda samordningen och därmed också kraftsamlingen på koncernens uppdrag ifråga om nyproduktion, fastighetsförvaltning och utveckling av de allmännyttiga bostadsområdena.

De brister i styrning och samordning som stadsledningskontoret redovisat ovan är samtidigt ett uttryck för bristande förtroende och respekt för varandras uppdrag och roller. Bedömningen är att ett aktivt ledarskap krävs på såväl politisk nivå som på tjänstemannanivå för att åstadkomma en förändring.

Oaktat detta är stadsledningskontorets bedömning att samarbetet och samverkan på tjänstemannanivå utvecklats positivt under senare år inom flera områden.

Rapport från arbetsgruppen för utveckling av det allmännyttiga boendet i Göteborg 1992-04-15

I november 1990 tog kommunstyrelsen ett initiativ i syfte att utveckla det allmännyttiga boendet i Göteborg. Enligt förslagsskrivelsen i kommunstyrelsen var ett av motiven att åstadkomma ett mer långtgående inflytande för hyresgästerna och en mer effektiv organisation för verksamheten. En politisk styrgrupp utsågs att leda arbetet biträdd av en särskild arbetsgrupp.

När arbetsgruppen överlämnade sin slutrapport i april 1992 lämnades följande sammanfattande rekommendation ifråga om organisation av allmännyttan i Göteborg.

”Beträffande organisationen av den verksamhet, som de tre allmännyttiga bostadsföretagen bedriver, föreslås att moderbolaget Förvaltnings AB Framtiden aktiveras och tilldelas den roll som ett moderbolag i en koncern normalt har. Moderbolaget bör utveckla övergripande och gemensamma strategier för

verksamheten och ställa krav på de i koncernen ingående företagen och enheterna. Koncerngemensamma funktioner läggs i moderbolaget. De tre existerande bostadsföretagen bevaras som förvaltande dotterbolag. Ett särskilt byggbolag för ny- och ombyggnad i egen regi inrättas som en strategisk resurs för koncernen. De nuvarande organisationerna för byggnation hos de tre bostadsföretagen avvecklas. Slutligen bör i koncernen inrättas ett bolag som äger kommersiella fastigheter.”

Stadsledningskontoret kan konstatera att den dåvarande rekommendationen i alla delar ännu inte genomförts.

Alternativ organisering av allmännyttan

Det har tidigare funnits en osäkerhet kopplad till den sk OFUKI-utredningen (*Offentliga företag - upphandling, kontroll, insyn*) när det gäller möjligheterna för intern handel och samordning inom en koncern utan att behöva tillämpa LOU.

Mot bakgrund av detta har stadsledningskontoret övervägt **ett alternativ** innebärande att dotterbolagen ombildas till divisioner/affärsområden. För detta alternativ talar behovet av kraftsamling för att genomföra moderbolagets ägardirektiv men även risken för ”dubbelkommando” i nuvarande styrmodell. Med detta alternativ ökar förutsättningarna när det gäller att åstadkomma samordning och effektivisering av viktiga centrala stöd-funktioner såsom byggande, upphandling och projektutveckling.

Mot detta alternativ talar storleken på en sådan organisation som skulle komma att omfatta över 70 000 lägenheter och bli det i särklass största allmännyttiga bostadsföretaget i Sverige. Sammanslagning av stora organisationer med delvis olika kulturer och starka varumärken är historiskt svåra processer som tar lång tid och kräver stort ägarengagemang.

En annan försvårande omständighet när det gäller att åstadkomma en divisionalisering med befintliga dotterbolag som grund är deras bredd i fråga om bostadsbestånd och geografisk spridning. En divisionalisering skulle för att bli långsiktigt optimal i ett första steg kräva en betydande omstrukturering inom hela allmännyttan.

Det finns numera en bred uppfattning om att den ändring i LOU som blev följden av OFUKI-utredningen sannolikt medger handel mellan dotterbolag under förutsättning att verksamhets- respektive kontrollkriterierna är uppfyllda. Under avsnittet legala frågor nedan lämnas en mer omfattande redogörelse för den nya lagstiftningens konsekvenser och stadens förhållningssätt.

Ett **annat alternativ** är att avveckla moderbolaget och låta de tre största allmännyttiga dotterbolagen utvecklas till mer självständiga enheter utan samordning. Detta alternativ har inte utvärderats mot bakgrund av bolagsöversynens tydliga krav på effektivare politisk styrning baserat på ett ”begränsat antal relationsytor”.

Även de nyligen fastställda ägardirektiven är uttryck för en tydlig politisk ambition att genom samordning förverkliga de politiska målen.

Stadsledningskontoret förordar i dagsläget inte en alternativ organisering av Framtiden-koncernen utifrån en divisionalisering av dotterbolagen, inte heller en avveckling av moderbolaget.

Uppdraget och den kommunala nyttan

Ägardirektivet för Förvaltnings AB Framtiden lyfter i huvudsak fram följande områden:

- Framtiden-koncernen ska ha en **strategisk roll** i göteborgssamhällets och regionens utveckling. Ett långsiktigt förhållningssätt ska präglade verksamheten. Förädla nya och

befintliga bostadsområden i samverkan med andra aktörer. Aktiv fastighetsförvaltning

- **Nyproduktion** av bostäder. Skapa en attraktiv bostadsmarknad i Göteborg med ett brett utbud av bostäder ifråga om storlek, standard och läge. Bygga energisnåla hus.
- **Förvaltning** av bostäder och förädling av befintliga bostadsområden. Fastighetsförvaltningen ska hålla hög kvalitet och tillgodose behoven av trygghet, trivsel och service. Arbeta med energieffektivisering i befintliga hus. Medverka till ökad välfärd och egenförsörjning. Bidra till att skapa en stad med blandade bostads- och upplåtelseformer i syfte att minska segregationen.
- Intern **samordning** för att åstadkomma kostnadseffektivitet och optimala lösningar.
- Säkerställa en **stabil ekonomisk utveckling** för att skapa utrymme som möjliggör ett långsiktigt agerande.

Ägardirektivet antogs av kommunfullmäktige 2011-04-14 och uttrycker – som tidigare konstaterats – tillsammans med de nyligen fastställda ägardirektiven för dotterbolagen en tydlig politisk ambition att genom ökad samordning förverkliga de politiska målen.

I kommunfullmäktiges **budget för år 2014** ges allmännyttan ett tydligt uppdrag;

”För att klara en socialt hållbar bostadspolitik och bostadsförsörjningen ska de allmännyttiga bostadsbolagen ta ett större ansvar. Allmännyttan ska successivt öka sin produktion av hyresrätter till 1000 lägenheter per år.”

Vidare sägs att *”Hyresrätten ska värnas som boendeform och inga allmännyttiga hyresrätter ska omvandlas till bostadsrätter.”* Stadsledningskontoret noterar att detta uttalande skulle kunna vara i strid med det under 2011 antagna ägardirektivet för moderbolaget av vilket framgår att *”Ensidiga upplåtelseformer ökar segregationen. Därför ska bolaget bidra till att skapa en stad med blandade bostads- och upplåtelseformer.”*

I anslutning till bolagsöversynen fick projektgruppen ett kompletterande uppdrag att värdera Framtiden-koncernens förutsättningar att öka bostadsbyggandet. Iakttagelser och reflektioner lämnades inom ramen för en fyrpartsdialog före sommaren 2012.

Med utgångspunkt i ägardirektivet och kommunfullmäktiges budget 2014 har stadsledningskontoret under detta avsnitt i första hand fokuserat på frågan om nyproduktion och fastighetsförvaltning.

Nyproduktion

Under perioden 2001-2011 har totalt 16 711 nya lägenheter tillkommit i Göteborg. I siffrorna ingår inte ombyggda lägenheter. Av nytillskottet bidrog Framtiden-koncernen med sammanlagt 2 832 (16,9 %), i genomsnitt 257 lägenheter per år enligt stadens officiella statistik. Egnahemsbolaget svarade för 1 154 lägenheter i småhus och bostadsrätter, vilket innebär att antalet nytillkomna hyresrätter producerade inom Framtiden-koncernen uppgick till 1 678 eller i genomsnitt drygt 150 lägenheter per år. Under 2012 färdigställdes 339 nya lägenheter inom Framtidenkoncernen.

Förvaltnings AB Framtiden redovisar delvis andra uppgifter för perioden 2001-2011. Enligt dessa har ytterligare ca 440 hyreslägenheter tillkommit. I dessa siffror ingår lägenheter som tillkommit genom påbyggnad av befintliga hus samt genom ombyggnad av exempelvis vindar.

Som en jämförelse producerade de allmännyttiga bolagen i Stockholm under perioden 2001-2011 ca 12 000 lägenheter.

Enligt fastighetskontoret har koncernen under samma period erhållit markanvisningar för 2 037 lägenheter av totalt antal markanvisade hyresrätter på 4 729 exklusive

studentbostäder. Allmännyttans andel utgör således 43%. Under 2012 uppgick andelen till 26% med en prognos för 2013 på ca 13%.

I gällande inriktningsdokument är målet 600 inflyttningsklara lägenheter per år. I kommunstyrelsens förslag till budget för 2014 läggs målet fast om att allmännyttan successivt ska öka sin produktion till 1 000 nya lägenheter per år.

Mot bakgrund av den kraftigt höjda ambitionsnivå som kommunfullmäktiges budget är ett uttryck för finns det enligt stadsledningskontorets bedömning skäl att göra en översyn av hela nyproduktionsprocessen inom Framtiden-koncernen såväl ifråga om ansvarfördelning som utförande.

Ansvar och befogenhet

Kommunfullmäktige uppdrag om nyproduktion riktar sig direkt till moderbolaget som därmed också blir ytterst ansvarig för att målet uppnås. Med nuvarande ansvarsfördelning är det dotterbolagen som beslutar om nyproduktion med utgångspunkt i bolagens särskilda förutsättningar ifråga om organisation, ledningskapacitet, ekonomi och riskbedömning m m. Ansvar och befogenhet är med nuvarande styrmodell inte samordnat och leder till otydlighet ifråga om var det yttersta politiska ansvaret ligger.

Ett sätt att tydliggöra nyproduktionsprocessen är att moderbolaget blir processledare och därmed också entydigt ansvarig i förhållande till kommunfullmäktige. Med ett sådant alternativ skulle följande ansvarsfördelning kunna etableras.

- Moderbolaget beslutar om nyproduktion utifrån en samlad bedömning av koncernens finansiella och praktiska förmåga och ges därmed förutsättningar att genomföra kommunfullmäktiges beslut. Ansvaret blir tydligt. Moderbolaget svarar tillsammans med dotterbolagen för framtagande av projekt från idé till projektering.
- Moderbolaget uppdrar tidigt i processen till respektive berört bolag att äga och förvalta. Därmed tillgodoses dotterbolagens krav på att förvaltarkunskap finns med redan från början.
- Moderbolaget uppdrar åt något av de fyra dotterbolagen att ensamt vara byggherre inom koncernen och svara för upphandling och byggnation. Därmed utnyttjas de stordriftsfördelar som finns inom nyproduktionen på ett optimalt sätt ifråga om upphandling/genomförande, gemensamma program och standards, kunskapsöverföring samt kompetensförsörjning inom olika specialistfunktioner. En samlad nyproduktionsprocess underlättar tillämpningen av stadens gemensamma byggprocess och ger också goda förutsättningar för ett kommersiellt klokt agerande i marknaden vid upphandling av byggtreprenader etc.

Moderbolagets viktigaste uppgift blir således att ta de formella besluten om nyproduktion och i det sammanhanget också värdera risken ur ett koncernperspektiv baserat på den samlade tillgångsmassan. Då finns också förutsättningar att anlägga ett långsiktigt finansiellt perspektiv inom ramen för kravet om att verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer. Det är med andra ord affärsmässigt sunt att se en fastighets intjänandeförmåga över tid och inte fokusera på det kortsiktiga kassaflödet.

Byggande och förvaltning kräver var för sig mycket ledningskapacitet. Ett alternativ är därför att själva byggprocessen (upphandling/anbud/byggnation) förläggas till ett bolag med ett begränsat förvaltningsuppdrag, såsom Egnahemsbolaget. Bolaget har, och har tidigare haft, en viktig roll när det gäller sådan kompetensförsörjning inom koncernen. Bolaget bedöms ha möjlighet att bygga upp den nödvändiga kapaciteten och genom en större volym också minska sårbarheten inom koncernen när det gäller att behålla spetskompetens.

Det är naturligtvis ett omfattande arbete att ändra nuvarande ordning för nyproduktion. I en kommande processkartläggning bör det tydligt framgå vilka roller som dotterbolagen, moderbolaget respektive det byggande bolaget ska ha. En konsekvens av ändrad nyproduktionsprocess blir med nödvändighet att moderbolaget måste höja sin egen planerings- och byggkompetens. Sannolikt finns denna kompetens redan inom koncernen.

Stadsledningskontorets förslag ovan är även i linje med vad som sägs i de nya ägardirektiven för de allmännyttiga dotterbolagen, bl a ”*Nyproduktion av bostäder är prioriterat och ska samordnas ur ett koncernperspektiv....Nyproduktion ska i möjligaste mån baseras på koncerngemensamma program och tekniska standards*”.

Stadsledningskontorets bedömning är att ett utökat uppdrag till Framtidenkoncernen om att öka bostadsbyggandet kräver en tydligare ansvarfördelning inom koncernen och en effektivare och mer ändamålsenlig organisation för projektering, upphandling och byggande.

Kommunfullmäktige föreslås uppdra åt Förvaltnings AB Framtiden att utarbeta förslag om en samordnad process för nyproduktion av bostäder inom koncernen med moderbolaget som processägare och ytterst ansvarig i förhållande till kommunfullmäktiges mål och vid behov återkomma till kommunfullmäktige med förslag om justering av ägardirektiv för berörda bolag.

Fastighetsförvaltning

Framtida upprustning

De allmännyttiga bolagens främsta uppgift enligt ägardirektivet är att **förvalta och förädla** befintliga bostadsområden. Fastighetsförvaltningen ska hålla hög kvalitet och tillgodose behoven av trygghet, trivsel och service.

Allmännyttan ges också ett viktigt samhällsuppdrag i moderbolagets ägardirektiv. I ägardirektivet sägs; ”*Bolaget ska främja integration och motverka diskriminering. Bolaget ska i samverkan med andra aktörer inom staden och tillsammans med andra hyresvärdar bidra till en god bostadssocial situation i Göteborg*”.

En stor del av Framtiden-koncernens fastigheter är byggda under perioden 1950-1975 och har uppnått en livslängd som kräver omfattande underhåll på fasader, tak, fönster, stammar och olika tekniska installationer.

Av årsredovisningen 2012 framgår att behoven är stora och att det ”*krävs ett strukturerat arbete med fleråriga underhållsplaner med tydliga prioriteringar. Detta måste ske i balans med koncernens långsiktiga finansiella mål*”. Även i kommunfullmäktiges budget 2014 lyfts behovet av upprustning och energieffektivisering fram av miljöprogramsområdena.

Under 2012 färdigställdes nästan 2 000 lägenheter som varit föremål för omfattande åtgärder. Pågående ombyggnader vid årsskiftet 2012/2013 omfattade drygt 3 000 lägenheter.

De allmännyttiga bolagen planerar och genomför omfattande upprustningar med utgångspunkt i ett i huvudsak femårigt planeringsperspektiv. Med utgångspunkt i moderbolagets analys av det framtida underhållsbehovet finns skäl att överväga en genomlysning av det faktiska underhållsbehovet i ett betydligt längre tidsperspektiv, förslagsvis 15-20 år. Därmed berörs även de fastigheter som genom successiv upprustning fått nytt värdeår men som i ett något längre perspektiv har ett betydande upprustningsbehov.

Vid en sådan analys blir det sannolikt möjligt att bedöma huruvida nuvarande intjänan-
deförmåga är tillräcklig eller om det finns skäl att överväga någon form av resursfri-
görelse som alternativ till framtida hyreshöjningar. Det finns skillnader mellan bolagen
som kommer att bli tydliga vid en bedömning av upprustningsbehovet i ett längre
perspektiv, skillnader som kan bli möjliga att utjämna för att inte få en alltför ensidig
finansiell belastning.

Stadsledningskontorets föreslår att Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att
analysera det faktiska behovet av upprustning och energieffektivisering av hela det
allmännyttiga bostadsbeståndet under en längre tidsperiod, förslagsvis 15-20 år.

Geografisk samordning

De allmännyttiga bostadsbolagen finns med något undantag representerade inom
samtliga stadsdelsnämndområden. Detta kan ses som en naturlig följd av bolagens
affärsidé där drivkraften varit det egna varumärket och konkurrensen om i princip
samma hyresgäster.

Det finns områden där två bolag dominerar och områden där samtliga tre är
representerade. Poseidon är dominerande inom Örgryte-Härlanda samt Askim-
Frölunda-Högsbo. Bostadsbolaget inom Lundby samt Västra Hisingen. Familjebostäder
inom Majorna-Linné samt Västra Göteborg. Inom Angered, Östra Göteborg, Centrum
och Norra Hisingen finns i huvudsak två dominerande bolag.

Mer än hälften av stadens primärområden domineras av ett bostadsbolag. I 19
primärområden finns två bolag representerade och i 6 primärområden finns samtliga tre
bolag representerade.

Samtliga tre allmännyttiga bostadsbolag har således egna förvaltningsorganisationer
som i stort sett täcker hela staden.

Stadsledningskontorets bedömning är att förutsättningar finns för en effektivare
fastighetsförvaltning om de allmännyttiga bostadsbolagen ges ett tydligare geografiskt
ansvar och fokuserar på koncernnyttan. Detta innebär i sin tur att omfattande
fastighetsbyten behöver göras. Ett tydligare geografiskt ansvar skulle även kunna
innebära större förutsättningar för bolagen att förverkliga allmännyttans
sambandsuppdrag enligt moderbolagets ägardirektiv.

Stockholms Stad har nyligen utarbetat förslag om en regionalisering av de tre
allmännyttiga bostadsbolagen och föreslår att nästan 11 000 lägenheter byter ägare.
Avsikten är att åstadkomma effektivare förvaltningsenheter men också att skapa
förutsättningar för ett större samhällsengagemang. I underlaget till kommunfullmäktiges
beslut sägs bl a följande: *"De kommunala bostadsbolagen har även ett särskilt ansvar
för att förnya och utveckla ytterstaden och ska samarbeta med övriga kommunala bolag
och förvaltningar för riktade satsningar på underhåll, trygghet, säkerhet och
energieffektiviseringar"*.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunfullmäktige ger Förvaltnings AB Framtiden i
uppdrag att utreda förutsättningarna för en geografisk samordning av de allmännyttans
bolagens bostadsbestånd i syfte att åstadkomma effektivare förvaltningsorganisation
och skapa förutsättningar för ett fördjupat utvecklingsarbete i berörda stadsdelsområden.

Koncerngemensamma funktioner

Stadsledningskontoret har tidigare konstaterat att de tre stora allmännyttiga
bostadsbolagen har en storlek, organisation och administrativ kapacitet för att kunna
agera som självständiga bolag.

I de nyligen fastställda ägardirektiven för respektive bolag pekas på behovet av gemensamma och samordnade processer inom bl a fastighetsförvaltning, underhåll och nyproduktion. Samtidigt pekas på behovet av samordning av koncerngemensamma funktioner för att nå kostnadseffektiva och optimala lösningar. Marknadsföring/information, IT-utveckling, upphandling och inköp nämns som exempel på områden lämpliga för samordning.

Stadsledningskontorets bedömning är att det finns en fortsatt stor potential för effektivisering inom Framtiden-koncernen, vilket också uppmärksammats inom ramen för det arbete som moderbolaget bedriver tillsammans med dotterbolagen. Arbetet behöver fördjupas och konkretiseras i syfte att nå mätbara resultat.

Stadsledningskontoret föreslår att Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att genomföra en översyn av koncerngemensamma funktioner såsom marknadsföring/information, gemensamma utvecklingsprojekt, IT-utveckling samt upphandling/inköp i syfte att åstadkomma effektiviseringar inom koncernen.

Kommunstyrelsens uppdrag avseende det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna

Enligt ny lagstiftning från 1 jan 2013 ska kommunstyrelsen årligen göra en bedömning av huruvida verksamheten varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Verksamheten inom Framtiden-koncernen har under 2013 varit föremål för den översyn av stadens bolag som kommunstyrelsen beslutade om 2011-12-07. De iakttagelser och förslag som redovisas i detta tjänsteutlåtande utgör samtidigt redovisning av kommunstyrelsens lagstadgade bedömning enligt ovan.

Legala frågor

Reglerna för offentlig upphandling innebär att köp av varor och tjänster mellan olika organisationer inom en kommunkoncern som huvudregel ska ske genom upphandlingsförfarande där flera leverantörer tillåts delta och lämna anbud.

Lagen om Offentlig Upphandling har förändrats sedan 1 januari 2013. Lagändringen innebär att det under vissa förutsättningar är möjligt att direkttilldela uppdrag att tillhandahålla tjänster och varor utan formell upphandling. Detta kan ske när den som tilldelar uppdraget har och utövar lika stark kontroll över leverantören som över sin egen verksamhet och när den som tillhandahåller tjänsten driver huvuddelen (i praxis minst 90 procent) av sin verksamhet tillsammans med beställaren, de s.k. Teckalkriterierna. Undantaget ska tillämpas strikt och restriktivt.

Ytterst handlar det om att minimera risken för att konkurrensen snedvrids genom en icke marknadsmässig prissättning av de interna transaktionerna. Kriterierna är till för att skilja ut de leverantörer som kan sägas vara en del av myndigheten trots att de i formell mening är självständiga juridiska personer. Kriterierna medför att transaktioner med sådana leverantörer inte behöver konkurrensutsättas.

Vid bedömningen av verksamhetskriteriet ska all den verksamhet som företaget bedriver inom ramen för en tilldelning som gjorts av den upphandlande myndigheten beaktas, oavsett om mottagaren av tjänsterna är den upphandlande myndigheten själv eller tjänsteanvändaren. Det saknar också betydelse vem som betalar företaget, det vill säga oavsett om det är den myndighet som innehar bolaget eller andra parter som använder tjänsterna.

Det framgår tydligt i regeringens proposition att rättsläget med den valda lagstiftningen kommer att vara oklart. Stadsledningskontorets bedömning är att denna oklarhet medför att staden själv måste bestämma hur staden vill förhålla sig tills fler vägledande rättsfall bildar en tydligare rättspraxis eller förslagen till nytt upphandlingsdirektiv blir gällande i svensk rätt.

När det gäller Framtidenkoncernen och förhållandet till upphandlingslagstiftningen så finns det i princip tre huvudspår.

1. Alla köp av tjänster och varor mellan bolagen ingående i koncernen upphandlas i konkurrens och i enlighet med huvudregeln i upphandlingslagstiftningen
2. Bolagen fusioneras till ett stort bolag som indelas i divisioner. Genom att producera tjänster inom den egna region så blir upphandlingslagen inte tillämplig och därigenom säkerställs lagligheten.
3. Fortsatt och eventuellt tillkommande internhandel sker med åberopande och tillämpning av gällande undantag i lagen om offentlig upphandling. Anpassning sker efterhand som rättsläget klarnar genom ny praxis.

Förekommande interhandel utan konkurrensutsättning bedöms inte vara av sådan omfattning att den i sig, för att säkerställa lagenligheten, föranleder att bolagen fusioneras. Då är en ökad konkurrensutsättning den närmare liggande lösningen.

När det gäller verksamhetskriteriet kan följande konstateras. Bostadsbolagens verksamhet består i att bygga och förvalta bostadslägenheter till privatpersoner samt förvalta till bostäderna anknutna verksamhetslokaler. Uppdraget kommer från kommunfullmäktige men även från moderbolaget Förvaltnings AB Framtiden. Intäkterna härrör från de avtal som ingås med hyresgäster, främst bostadshyresgäster. Tjänsten kommer hyresgästerna till del men är ett led i stadens uppdrag att främja bostadsförsörjningen. Bolagen verkar på en marknad där konkurrens råder och ska enligt lagstiftningen verka utifrån affärsmissiga principer.

Beträffande kontrollkriteriet kan följande noteras. Genom bolagsordning och ägardirektiv, utseende av styrelse och inflytande över VD-rekryteringen samt stadens bolagsstyrning och uppföljning har Staden och moderbolagen en kontroll över bolagen som får anses motsvarande den som finns över den egna verksamheten.

Internhandel mellan syskonbolag bedöms möjligt om båda bolagen uppfyller kontroll- och verksamhetskriteriet gentemot moderbolaget eller Göteborgs stad.

Detta möjliggör att viss koncerngemensam verksamhet kan koncentreras till ett av dotterbolagen eller läggas i särskilt bolag inom koncernen, såsom Störningsjouren AB.

Med hänsyn till ovanstående görs för närvarande bedömningen att en fusion och divisionalisering inte krävs för att möjliggöra interna köp och försäljningar inom Framtiden-koncernen.

Även för de bolag som enligt kommunstyrelsens förslag överförs till Lokal-klustret är bedömningen att den interhandel som är etablerad med Göteborgs Lokaler och Parkeringsbolaget kan ses som In-house så länge som Teckalkriterierna är uppfyllda. Det åvilar respektive styrelse att tillse att villkoren för internhandel är uppfyllda.

Sammantaget innebär alternativ tre med fortsatt internhandel mellan olika juridiska personer vissa risker att domstol kan komma att finna att det förekommit olagliga direktupphandlingar. Stadsledningskontoret anser ändå övervägande skäl tala för att behålla befintliga bolag och att koncernen själv får ansvar för att successivt och vid behov anpassa internhandeln till kommande rättspraxis.

Finansiella frågor

Upplåning

Den nya lagstiftningen för allmännyttiga bostadsföretag innebär bl a att bolagen ska finansiera sig på egna meriter. Ägaren får inte lämna något stöd eller ge andra fördelar som snedvrider konkurrensen. Däremot får en kommun som ägare lämna borgen eller lån under förutsättning att villkoren är marknadsmässiga och således inte snedvrider konkurrensen.

Stadens principiella ställning har hittills varit att Framtiden-koncernen ska uppta lån i marknaden utan kommunal borgen. Grunden för agerandet i marknaden är koncernens kreditvärdighet hos Standard & Poor´s i kombination med pantbrev som säkerhet. Kreditvärdigheten är AA- vilket i ett internationellt perspektiv är mycket högt. Stadens kreditvärdighet uppgår till AA+ vilket således ger ännu bättre lånevillkor.

Stadens goda kreditvärdighet samt möjligheten att ta ut en marknadsmässig ränta som inte snedvrider konkurrensen innebär att förutsättningarna för en optimal kommunal finansieringslösning ändrats.

Stadsledningskontoret har tagit initiativ till en samordning av stadens finansfunktion till att omfatta såväl likviditetsförsörjningen som den samlade riskavtäckningen. Denna process löper delvis parallellt med bolagsöversynen. Stadsledningskontoret lämnar av det skälet inte något särskilt förslag i detta tjänsteutlåtande.

Avkastning

Förvaltnings AB Framtiden som ägare fastställer inga årliga avkastningskrav på de allmännyttiga dotterbolagen. De årliga resultatkraven fastställs i en mer informell process i vilken de verkställande ledningarna är involverade. I den mån resultatutvecklingen blir mer positiv än förväntat genomförs sk utökad underhåll, som de senaste två åren legat på nivån runt 400 mnkr per år. Ett planerat underhåll på denna nivå hade sannolikt gett bättre långsiktigt resultat. Samtidigt finns en osäkerhet som gör att relativt små avvikelser i budgetförutsättningarna får stort genomslag i kronor räknat.

Enligt den nya lagen för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska verksamheten bedrivas enligt affärsmässiga principer vilket bl a innebär att ägaren ska ställa avkastningskrav utifrån branschpraxis och risk. Avkastningen ska bl a möjliggöra ett långsiktigt finansiellt agerande och skapa förutsättningar för såväl nyinvesteringar som upprustning av det befintliga bostadsbeståndet. Under år 2012 låg den sk direktavkastningen i intervallet 2,4 - 3,4 % för de fyra allmännyttiga bolagen. Totalavkastningen som innefattar värdetillväxt låg betydligt högre i intervallet 4,5 - 8,5 %.

Som en konsekvens av den nya lagstiftningen för allmännyttiga kommunala bostadsbolag har diskuterats behovet av att fastställa krav på såväl direktavkastning som totalavkastning. Direktavkastning fokuserar på kassaflödet medan totalavkastningen även innefattar värdetillväxt.

Båda avkastningskraven är relevanta att följa upp. Krav på direktavkastning bör fastställas av styrelsen i moderbolaget. Styrelsen får därigenom en möjlighet att på ett systematiskt sätt följa verksamheten och skapa sig en bild av bolagens förutsättningar att klara sina framtida finansiella och verksamhetsmässiga åtaganden. Relevanta direktavkastningskrav skapar förutsättningar för ett kassaflöde som möjliggör den nödvändiga upprustningen av bostadsbeståndet.

Stadsledningskontorets bedömning är att styrelsen för moderbolaget bör formalisera besluten avseende avkastningskrav för respektive allmännyttigt bostadsbolag
--

Avkastningskrav vid nyproduktion av bostäder

Vid beslut om nyproduktion har tidigare (delvis under 2013) tillämpats en kalkylränta som baseras på inflationen (2%) och ett direktavkastningskrav baserat på marknadens värderingar av fastigheter i olika lägen (A-, B- resp C-lägen). I direktavkastningskravet ligger även en bedömning av risk för vakanser.

Exempel på A-lägen är Centrum, Linnéstaden, Örgryte, Eriksberg och Majorna, Exempel på B-lägen är Högsbo, Torslanda, Frölunda, Tynnered och Backa samt delar av Biskopsgården. C-lägen är Gunnared, Lärjedalen, Bergsjön samt Norra Biskopsgården.

Dessa nivåer har delvis historisk bakgrund, framför allt det relativt sett höga direktavkastningskravet i s k C-lägen som ligger på ca 9 %. En konsekvens av detta är att nyproduktionen i princip har upphört i C-lägen eftersom kravet på avkastning är mycket högt. Samtidigt görs bedömningen att den stora efterfrågan på bostäder minskat den faktiska risken betydligt.

Inom moderbolaget har genomförts ett arbete i syfte att ändra avkastningskraven utifrån bl a den förändrade riskbilden. Detta arbete kommer enligt uppgift att implementeras i dotterbolagen under 2014

Utdelning

Ägarens (=moderbolagets) möjlighet till utdelning från de allmännyttiga dotterbolagen är starkt begränsad och får enligt lagens huvudregel tas ut i form av ränta på tillskjutet kapital, något som i praktiken begränsar utdelningen till ett fåtal miljoner kronor varje år.

Det finns undantag som innebär att utdelning får tas ut. Hälften av nettoöverskottet vid försäljning av fastigheter får delas ut. Dessutom är det möjligt att disponera hela föregående års överskott om medel överförs till annat bostadsbolag i samma koncern eller om medel behövs för att främja integration och social sammanhållning eller för att tillgodose bostadsbehovet för vilka kommunen har ett särskilt ansvar.

Resursfrigörelse

I kommunfullmäktiges budget för 2014 konstateras att det befintliga bostadsbeståndet i miljonprogramsområdena är i stort behov av upprustning och energieffektivisering. Samtidigt uttalar kommunfullmäktige att *"Ambitionen är att människor inte ska behöva lämna sina hem på grund av social omvandling och kostnadsökningar"*.

Av gällande ägardirektiv för moderbolaget framgår att bolaget ska *"bidra till att skapa en stad med blandade bostads- och upplåtelseformer"*. Samtidigt har kommunfullmäktige i budget 2014 uttalat att omvandling av hyresrätt till bostadsrätt inte ska ske.

Inom ramen för bolagsöversynen ska möjligheterna till resursfrigörelse värderas även om det inte finns något uttalat syfte ifråga om användningen av eventuellt frigjorda resurser. Stadsledningskontoret har uppfattat att det kan vara aktuellt att identifiera sådana möjligheter om bolagen har ett resursbehov som inte kan tillgodoses på annat sätt.

Stadsledningskontoret konstaterar att moderbolaget i sin bedömning av det framtida upprustningsbehovet lyfter fram behovet av insatser i fastigheter byggda under perioden 1950-1975 eftersom dessa har uppnått en livslängd som kräver omfattande underhåll på fasader, tak, fönster, stammar och olika tekniska installationer och att upprustningen ska ske i balans med koncernens långsiktiga finansiella mål.

Vid senaste årsskiftet hade koncernens fastigheter ett sammanlagt marknadsvärde på 62,6 mdkr, vilket översteg det bokförda värdet med 37,4 mdkr. Belåningen uppgick till 15,5 mdkr, en belåningsgrad på ca 25 procent.

I anslutning till moderbolagets uppdrag att analysera behovet av upprustning och energieffektivisering av hela det allmännyttiga bostadsbeståndet bör en bedömning samtidigt göras av behovet att ombilda hyresfastigheter till bostadsrätter för att därigenom skapa ett finansiellt utrymme som alternativ till en lägre ambitionsnivå eller höjda hyror.

Ombildning av hyresrätter till bostadsrätter är en mycket omfattande, tidskrävande och komplex process. Moderbolaget bör därför ta initiativ till en utredning i syfte att kartlägga förutsättningarna för ombildning av hyresrätter till bostadsrätter.

Gårdstensbostäder AB

Bolaget, som är det minsta av de allmännyttiga bostadsbolagen, bildades 1997 och bedriver fastighetsförvaltning och utvecklingsarbete i stadsdelen Gårdsten i nordöstra Göteborg. Antalet lägenheter uppgick vid slutet av 2012 till 2 736 med ca 8 000 hyresgäster. För närvarande finns inga tomma lägenheter. Bolaget har sedan det bildades bedrivit ett omfattande arbete med att omvandla och upprusta området. Fastighetsutveckling - med bl satsningar på alternativ energi – har gått hand i hand med sociala insatser i syfte att åstadkomma en hållbar utveckling i området.

Bolaget har utvecklat ett unikt varumärke och även erhållit ett stort antal utmärkelser.

Inom området pågår planering av nyproduktion i form av bostadsrätter och småhus med äganderätt. Därmed finns förutsättningar att bryta den totala dominansen av hyresrätter och därmed också skapa förutsättningar för lokal boendekarriär.

Bolaget svarar för ca 26 % av allmännyttans lägenheter i Angered och är den största sammanhängande förvaltningsenheten i området.

Stadsledningskontoret har i uppdrag att värdera möjligheten att minska antalet bolag och att göra ägarstyrningen effektivare genom att föreslå en struktur som fokuserar på de strategiska ägarfrågorna. I det perspektivet kan det finnas skäl att överväga en avveckling av bolaget och inlemma verksamheten i något av de övriga bostadsbolagen som ett förvaltningsområde. Inom övriga bolag finns stadsdelar med lägenhetsbestånd av i stort samma omfattning.

Att bli en del av ett större bostadsbolag kan även innebära fördelar ifråga om att utnyttja gemensamma funktioner inom fastighetsförvaltning, upprustning, inköp, personal, IT etc. Samtidigt bör erfarenheter från utvecklingen av Gårdsten kunna vara till nytta för övriga allmännyttiga bolag.

Mot en avveckling av bolaget talar risken för att det unika varumärket och den samlade kunskap som byggts upp inom bolaget försvinner. Det unika hyresgästinflytandet kan riskeras om den formella makten förskjuts från styrelsen i Gårdstensbolaget.

Stadsledningskontorets bedömning är dock att såväl varumärket som den självständiga förvaltningsformen kan bibehållas under förutsättning att det finns en vilja att låta "Gårdstensbolaget" fortsatt utgöra en relativt självständig del inom ett annat allmännyttigt bolag. Bolagsformen bör i sig inte vara en förutsättning för att bedriva självständiga förvaltningsenheter.

Stadsledningskontoret föreslår att Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att återkomma till kommunfullmäktige med förslag om Gårdstensbostädernas framtida hemvist antingen som en integrerad del av eller som ett dotterbolag till något av de tre övriga allmännyttiga bostadsbolagen.

Övriga bolag i Framtiden-koncernen

Störningsjouren i Göteborg AB

Uppdraget och den kommunala nyttan

Enligt bolagets ägardirektiv ska störningsjouren på uppdrag av och i nära samverkan med de allmännyttiga bostadsbolagen utveckla ändamålsenliga tjänster för störningshantering och trygghetsskapande åtgärder. Syftet är att åstadkomma en god bostadssocial miljö. Bolaget får även lämna service åt privata kunder inom Göteborgs kommun.

Störningsjouren är hyresvärdarnas samarbetspartner som hyresgästerna kan kontakta direkt när de upplever otrygghet i sitt boende. Ur Framtiden-koncernens synvinkel är störningsjouren en viktig och integrerad del i erbjudandet av ett boende med hög kvalitet. Störningsjouren säljer även sina tjänster till privata fastighetsägare och bostadsrättsföreningar och anlitas av vissa stadsdelsnämnder i det förebyggande arbetet. Utöver allmännyttans ca 70 000 lägenheter var ytterligare ca 17 000 lägenheter anslutna. Under 2012 uppgick antalet störningsärenden till 5 263 och antalet tillsyner till 570.

Bolaget har ca 20 anställda. Verksamhetens kostnader täcks via avgifter från anslutna fastighetsägare och stadsdelsförvaltningar. Intäkterna uppgick till 17,8 mnkr 2012 och det redovisade resultatet till -0,7 mnkr. Soliditeten uppgick till 37,3 %.

Stadsledningskontoret har i uppdrag att värdera möjligheten att minska antalet bolag och att göra ägarstyrningen effektivare genom att föreslå en struktur som fokuserar på de strategiska ägarfrågorna. I det perspektivet kan det finnas skäl att överväga en avveckling av bolaget och inlemma verksamheten i något av de övriga bostadsbolagen. Eftersom tjänsterna är momspliktiga finns det ekonomiska motiv att låta bolaget fusioneras med det bolag som svarar för de största intäkterna. Moms debiteras inte på tjänster som utförts internt inom ett bolag. För en avveckling talar även att bolaget inte behöver ha en egen administration.

Den nuvarande styrelsen tillför på olika sätt kompetens och erfarenheter som kan komma verksamheten till del. För att inte gå miste om detta kan störningsjouren som en fortsatt sammanhållen enhet knyta en ”styrgrupp” till sin verksamhet i syfte att återföra synpunkter och kunskaper från nyttjarna av tjänsterna.

Stadsledningskontoret föreslår att Förvaltnings AB Framtiden ges i uppdrag att återkomma till kommunfullmäktige med förslag om Störningsjourens framtida hemvist som en integrerad del av något av de tre övriga allmännyttiga bostadsbolagen. Verksamhetens kärnverksamhet bör fortsatt vara att leverera tjänster till de allmännyttiga bostadsbolagen i Göteborgs Stad.

Under hand har frågan värderats om ett vidgat uppdrag för bolaget kopplat till intresse från allmännyttan i Mölndal och Partille. En sådan verksamhet skulle rimligen kunna drivas inom ramen för ett bibehållet bolag där övriga intressenter går in som delägare. Om Framtiden-koncernen gör bedömningen att detta är ett alternativ till fortsatt verksamhet bör frågan väcka i särskild ordning och först sedan förutsättningarna klarlagts med övriga intressenter.

Legala frågor

Av störningsjourens intäkter 2012 utgjorde externa intäkter från privata fastighetsägare och bostadsrättsföreningar ca 10 %. Det finns en ambition hos bolagets ledning att öka denna del av uppdraget, inte minst för att det finns en stor efterfrågan.

Tidigare i detta tjänsteutlåtande har lämnats en mer uttömmande beskrivning av de sk Teckal-undantagen från LOU (lagen om offentlig upphandling), som måste vara uppfyllda för att inte störningsjourens tjänster ska vara upphandlingspliktiga hos de allmännyttiga bolagen. Den bedömning som f n görs är att verksamheten till minst 90 % måste göras tillsammans med staden och dess bolag och att det i princip enbart är överskottskapacitet som får avyttras i marknaden. Det är med andra ord tveksamt att ingå avtal med externa parter som syftar till en mer långsiktigt affärsmässig relation.

Störningsjouren bör på sikt avveckla uppdragen för privata fastighetsägare.

Egnahemsbolaget

Uppdraget och den kommunala nyttan

Bolagets uppdrag är att tillhandahålla bostäder i Göteborg som är upplåtna med bostads- eller äganderätt. Bolaget har ett tydligt uppdrag att bygga i områden där den dominerande upplåtelseformen är hyresrätt, men är även aktiv i andra delar av staden. Antalet slutbesiktigade lägenheter uppgick år 2012 till sammanlagt 114 st. Under 2011 slutbesiktigades 72 lägenheter.

Bolagets intäkter och finansiella bas vilar helt på den kommersiella förmågan att producera och avyttra bostäder. Samtidigt ska bolaget tillgodose behovet av bostadsrätt och äganderätt i områden med relativt svag finansiell bas. Denna risk kompenseras delvis med att bolaget även är aktivt i andra delar av staden med en mer gynnsam efterfrågan. Bolagets utmaning blir då att försöka åstadkomma en balanserad produktion med både ”gungor” och ”karuseller”. Bolagets eget kapital uppgick vid slutet av 2012 till 105 mnkr motsvarande en soliditet på 37 %.

I begränsad omfattning svarar bolaget idag för viss konsultverksamhet inom bygg- och projektledning för systerbolagen inom Framtiden-koncernen.

Bolaget äger och förvaltar 21 lägenheter samt vissa kommersiella lokaler, i huvudsak bolagets eget kontor i S.t Jörgens Park. Därutöver äger bolaget Bygga Hem i Göteborg AB vars syfte är att tillgodose behov av bostäder för personer med särskilda behov. Fastighetskontoret blockförhyr samtliga lägenheter och Egnahemsbolaget uppdrag är att förvalta fastigheterna.

Legala frågor

Egnahemsbolaget bedöms bedriva en kompetenslig verksamhet i fullgörandet av sin huvuduppgift, d.v.s. att bygga bostäder med bostads- eller äganderätt i områden där hyresrätt dominerar och där marknaden för privata investeringar inte är tillräckligt attraktiv. När det gäller projekt i mer attraktiva områden kan kompetensligheten ifrågasättas och bör utredas vidare. Bolaget tillämpar marknadsmässiga priser i syfte att inte snedvrیدا konkurrensen och därmed risken att kunna angripas med stöd av den sk konfliktlösningsregeln i konkurrenslagen

Förvaltnings AB Framtiden bör i nära samverkan med Göteborgs Egnahems AB:s genomföra en genomlysning av de legala förutsättningarna för bolagets verksamhet.
--

Rysåsen AB

Bolaget äger ca 7 000 kvm kommersiell handelsyta vid Selma Lagerlöfs Torg samt ytterligare mark i anslutning till torget på nästan 17 700 kvm (parkeringsplatser). Fastigheten och marken förvärvades genom att Förvaltnings AB Framtiden köpte aktierna i bolaget. Ett utvecklingsarbete (Framtidens Selma) pågår i nära samverkan med Göteborgs Stad som är stor markägare i syfte att öka torgets attraktivitet och bygga fler bostäder. Det långsiktiga målet är att bygga ytterligare ca 3 000 lägenheter i anslutning till torget.

Enligt moderbolaget Förvaltnings AB Framtiden ska Rysåsen AB avvecklas i takt med att fastigheten och marken överförs på de fastighetsägare som erhåller markanvisning. Stadsledningskontoret gör ingen annan bedömning ifråga om avvecklingen av Rysåsen AB.

Organisationsform.

I stadsledningskontorets uppdrag för genomförandet av översynen av de kommunala bolagen ingår att bedöma huruvida verksamheten lika väl kan bedrivas i förvaltningsform som i bolagsform.

Utgångspunkten för stadsledningskontorets analys har varit en värdering av nämndformen i förhållande till bolagsformen utifrån ett ägarperspektiv samt utifrån ett verksamhetsperspektiv.

Ägarperspektivet

Kommunallagen medger att kommuner får driva näringsverksamhet utan vinstsyfte och att värden eller ansvaret för en kommunal verksamhet kan överlämnas till ett bolag såvida det inte handlar om myndighetsutövning. Undantag finns i speciallagstiftning. Kommunallagens bestämmelser innebär att kommunen som ägare utövar ett inflytande som är jämförbart med inflytandet över nämndsektorn. I helägda kommunala bolag ska kommunfullmäktige;

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheter, som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen,
3. utse samtliga styrelseledamöter, och
4. se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Fullmäktige ska också utse minst en lekmannarevisor i aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.

För delägda bolag ska dessa bestämmelser tillämpas utifrån vad som är rimligt mot bakgrund av bl a stadens ägarandel.

Bolagen ska i likhet med nämnderna följa av kommunfullmäktige beslutad budget, av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen beslutade policys, riktlinjer och regler. Bolagets styrelse ska årligen i förvaltningsberättelsen, utöver vad aktiebolagslagen stadgar, redovisa hur verksamheten bedrivits och utvecklats utifrån det i bolagsordningen och ägardirektivet angivna ändamålet.

Allmänheten ska också ha rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i *offentlighets- och sekretesslagen*.

Stadsledningskontoret har noterat att det till del finns en annorlunda kultur i stadens bolagsstyrelser än i nämnderna. Skillnaden tycks vara att styrelserna mer eftersträvar enhälliga beslut och nytta för det egna bolaget. I den strävan blir de politiska

skillnaderna otydligare. Bedömningen är att detta i första hand återspeglar en kultur inom bolagssektorn och inte ett resultat av en formellt svagare ägarstyrning.

I de riktlinjer för ägarstyrning av stadens bolag som kommunfullmäktige beslutade om 5 december 2013 sker ett förtydligande av roller och ansvar mellan staden och bolagssektor som syftar till att underlätta den politiska styrningen.

Stadsledningskontorets sammanfattande bedömning är att det ur ett ägarperspektiv inte finns några större formella skillnader mellan bolagsformen och nämndformen även om det i realiteten har kommit att upplevas som att bolagen är med svårstyrda än nämnderna.

Verksamhetsperspektivet

Ur ett verksamhetsperspektiv kan det finnas motiv för att bedriva verksamheten i bolagsform, bl a finns speciallagstiftning när det gäller de allmännyttiga bostadsbolagen och energiverksamheten, som i praktiken förutsätter bolagsformen.

Ett annat motiv för bolagsformen kan enligt stadsledningskontorets bedömning vara när en verksamhet agerar i en utpräglad kommersiell miljö där köp och försäljning sker i konkurrens med andra och där bolaget måste kunna fokusera på ett mer långsiktigt finansiellt mål än utfallet varje enskilt år. Även om det huvudsakliga syftet med kommunal verksamhet inte är att maximera vinsten, så är vinst ofta ett medel att nå bolagets samhällsuppdrag enligt ägardirektiv och andra styrande dokument.

Verksamhet som enbart finansieras genom tilldelning bör bli föremål för en värdering av om förvaltningsformen är att föredra framför bolagsformen. I det sammanhanget är det viktigt att värdera andra konsekvenser av ändrad organisationsform innan beslut tas, såsom konsekvenser inom HR-området och konsekvenser av annan skattelagstiftning.

Byte av organisationsform från bolag till nämnd, eller vice versa, kan förordas endast om en ändrad organisation kan förväntas ge mer nytta för ägaren och verksamheten än den uppoffring i form av kraft, energi och kostnader som krävs för att åstadkomma förändringen.

Framtiden-koncernens bolag

De allmännyttiga bostadsbolagen regleras av speciallagstiftningen anpassad för bolagsformen samt agerar på en konkurrensutsatt marknad. Stadsledningskontorets bedömning är att verksamheten inte lämpar sig för förvaltningsformen.

