

Till kommunstyrelsen

Ekologiska och sociala perspektiv i ägardirektiven för Tyresö Bostäder AB

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige att inte göra någon förändring av ägardirektiven för Tyresö Bostäder AB



Bo Renman
Kommundirektör



Dan Näsman
Ekonomichef

Sammanfattning

I samband med att kommunstyrelsen behandlade nya ägardirektiv för Tyresö Bostäder AB tidigare i år fick kommundirektören i uppdrag att utreda hur ekologiska och sociala perspektiv kan utvecklas ytterligare i ägardirektiven.

Med utgångspunkt från vad som stadgas om allmännyttiga bostadsbolag i den lag som trädde i kraft den 1 januari 2011 redovisas i denna skrivelse med tillhörande bilagor inledningsvis sambandet mellan allmännyttiga ändamål, t ex i form av mer långtgående sociala eller ekologiska åtaganden, och kravet på affärsmässig avkastning.

Därefter görs en genomgång av vad nuvarande ägardirektiv innebär i fråga om sociala och ekologiska perspektiv och hur de har tillämpats av bolaget. En jämförelse görs med dels de av miljöpartiet föreslagna formuleringarna och dels motsvarande innehåll i ägardirektiven för kommunala bostadsbolag i två andra kommuner. Exempel på mer långtgående krav redovisas, men också skäl för att inte införa liknande krav i ägardirektiven för Tyresö Bostäder. Slutsatsen av denna genomgång blir att det inte finns anledning att ändra ägardirektiven i dessa delar. En bättre metod är att istället ge konkreta uppdrag till bolaget om kommunen/ägaren önskar utnyttja bolaget i specifika syften.

Bakgrund

Kommunstyrelsen föreslog 2012-02-21 (§23) att kommunfullmäktige skulle besluta om nya ägardirektiv för Tyresö Bostäder AB. Kommunfullmäktige fastställde de nya ägardirektiven enligt kommunstyrelsens förslag 2012-03-08 (§19).

I samband med att ärendet behandlades av kommunstyrelsen fick kommundirektören i uppdrag att utreda hur ekologiska och sociala perspektiv kan utvecklas ytterligare i ägardirektiven. Uppdraget gavs mot bakgrund av förslag som lämnats av miljöpartiet i ett särskilt yttrande.

Gällande regler för allmännyttiga bostadsaktiebolag och deras tillämpning

Enligt den nya lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag som trädde i kraft den 1 januari 2011 ska verksamheten i ett sådant bolag bedrivas enligt affärsmässiga principer. Det innebär ett avsteg från kommunallagens självkostnadsprincip och från förbudet att driva företag i vinstsyfte. Det innebär också att kommunen ska ställa marknadsmässiga avkastningskrav på bolaget.

Fortfarande gäller att det bakomliggande motivet till ett kommunalt bolag är att det tillgodoser ett allmännyttigt syfte. Att det finns ett allmänintresse i kommunens engagemang i en näringsverksamhet är även ett kommunalrättsligt krav. När det gäller bostadsbolag brukar det övergripande allmännyttiga syftet beskrivas så att bolaget ska främja bostadsförsörjningen inom kommunen. För Tyresö Bostäders del har detta syfte preciserats i ändamålsparagrafen där tonvikt läggs på att bolaget dels ska tillhandahålla bostäder för personer i olika



livsskeden (ungdomar som söker sitt första egna boende och äldre som behöver anpassade boenden) eller som av särskilda skäl har svårt att finna bostad på den reguljära bostadsmarknaden, dels ska verka för social gemenskap, god service och trygghet i bostadsområdena samt ge förutsättningar för medinflytande och självförvaltning för hyresgästerna.

I och med att den nya lagen ställer krav på att driva bolaget enligt affärsmässiga principer uppstår frågan om hur avvägningen mellan det allmännyttiga ändamålet och vinstsyftet ska ske. I lagens förarbeten sägs att det allmännyttiga syftet är överordnat i den meningen att de kommunala bostadsbolagen inte har tillkommit för att skapa vinster. Samtidigt framhålls att bolagen verkar på en konkurrensutsatt marknad där stöd till dem, eller annat avkall på affärsmässiga principer, kan bli konkurrensnedvridande. Därför måste ett allmännyttigt bostadsbolag åläggas normala, eller marknadsmässiga, avkastningskrav. Dessutom måste kommunen ta ut en marknadsmässig borgensavgift när kommunen tecknar borgen för företagets lån för att borgensåtagandet inte ska utgöra ett otillåtet stöd till bolaget.

Överväganden om ekologiska och sociala perspektiv i ägardirektiven

Kommunens ambitioner att i ägardirektiven till Tyresö Bostäder ange vilka ekologiska och sociala perspektiv som ska iakttas i bolagets utveckling och verksamhet måste rimligen utgå från den avvägning mellan allmännyttigt ändamål och affärsmässiga principer som gällande lag ger uttryck för.

I den mån mer långtgående ambitioner i ekologiskt och socialt hänseende innebär tillkommande kostnader i bolaget får dessa alltså inte gå ut över avkastningskravet, om detta dessförinnan är marknadsmässigt, utan måste finansieras genom högre intäkter, sänkta kostnader av annat slag eller intäkter från försäljning av delar av bolagets tillgångar. Några andra vägar finns inte.

En intressant fråga i sammanhanget blir då om bolagets avkastningskrav, som det är formulerat i gällande ägardirektiv, är marknadsmässigt. Enligt ägardirektiven ska bolaget drivas så att en förräntning av det egna kapitalet uppnås som med en procentenhet överstiger kommunens internränta (internräntan avses återspegla den genomsnittliga finansieringskostnaden för kommunala investeringar och uppgick under 2011 till 4,3 procent), vilket

motsvarar 5,3 procent på bolagets egna kapital vid ingången av verksamhetsåret. Bolagets resultat (före skatt) uppgick 2011 till 16,6 miljoner, motsvarande 8,1 procent av det egna kapitalet, och uppfyllde därmed väl avkastningskravet. Den genomsnittliga avkastningen under treårsperioden 2009-2011 uppgick till 6,7 procent, vilket också väl uppfyller avkastningskravet.

Om avkastningskravet istället hade formulerats som direktavkastning på fastigheternas marknadsvärde, vilket anses utgöra ett transparent och relevant sätt att mäta avkastningens marknadsmässighet, motsvarar 2011 års resultat en direktavkastning på 72,8 miljoner eller 3,3 procent. Genomsnittet för treårsperioden 2009-2011 uppgick till 3,0 procent.

Med hänsyn till att bolaget verkar i en växande närförort, där en successiv värdeökning av beståndet bör kunna påräknas, framstår avkastningsnivån inte som orimlig, men får ändå anses ligga i underkant. Som referens kan anges att den direktavkastning som uppnåddes i jämförbara närförorter i Stockholmsregionen år 2009 låg i intervallet 3,3-5,0 procent. En rimlig slutsats är att det kan finnas ett visst utrymme för höjt avkastningskrav. Det skulle i så fall kunna generera medel för t ex höjda ekologiska och sociala ambitioner, men till priset av högre hyror.

Frågan är då i vilka hänseenden de ekologiska och sociala perspektiven, och ambitionerna, skulle kunna utvecklas i ägardirektiven för Tyresö Bostäder. Frågan har i ett första steg belysts genom en jämförelse punkt för punkt av de förslag som förs fram i miljöpartiets yttrande med motsvarande avsnitt i gällande ägardirektiv. Innebörden i de olika skrivningarna har analyserats i samråd med bolagets ledning. I anslutning till varje punkt finns också en kort kommentar om hur bolaget hittills har arbetat med att infria de intentioner som ägardirektiven uttrycker. Resultatet av denna genomgång redovisas i sammanställningen i bilaga 1.

Av genomgången kan två slutsatser dras. Den första är att det, i praktiken, knappast går att se någon avgörande skillnad mellan det som nuvarande ägardirektiv och miljöpartiets yttrande ger uttryck åt. Det går inte att beteckna de olika formuleringarna som mer eller mindre utvecklande eller ambitiösa i ekologiskt och socialt hänseende än de andra.

Den andra slutsatsen är att kommentarerna i den högra kolumnen tyder på att bolaget redan har kommit långt i efterlevnaden av ägardirektiven i de hänseenden som det här är frågan om. I flera fall måste man säga att bolaget gått längre än vad som anges i ägardirektiven. Ett utbyte av ägardirektivets formuleringar mot de som föreslås i det särskilda yttrandet skulle i praktiken sakna betydelse.

För att i ytterligare ett steg belysa möjligheterna att vidareutveckla de ekologiska och sociala perspektiven har en jämförelse gjorts med dels ägardirektiven för Värmdö Bostäder AB, eftersom det hänvisades till dem i diskussionen om ägardirektiven i kommunstyrelsen, och dels ägardirektiven för Hyresbostäder i Växjö AB och Växjöhem AB, eftersom Växjö anses vara en kommun som tidigt lade stor vikt vid ekologiska perspektiv i sin verksamhet. Resultatet av denna jämförelse redovisas i bilaga 2.

När det gäller de ekologiska aspekterna visar sammanställningen, överraskande nog, att dessa inte behandlas i direktiven till Växjö bostadsbolag. Direktiven till VärmdöBostäder AB har till stor del sin motsvarighet i direktiven till Tyresö Bostäder, men är i vissa delar mer specifika (t ex att individuell mätning av el, värme och vatten ska eftersträvas) eller verbalt mer långtgående (t ex att bolaget i all sin verksamhet ska vara ett föredöme i miljöfrågor).

Vad gäller de bostadssociala perspektiven finns för alla bolagen tämligen likartade direktiv om att särskild hänsyn ska tas till personer med särskilda bostadsbehov eller särskilda problem att finna bostad.

I två hänseenden går emellertid direktiven längre när det gäller integrationsaspekter och bostadsmarknadsstruktur i de båda andra kommunerna.

Det första är att bostadsbolaget i Värmdö har möjlighet att avyttra delar av sitt bostadsbestånd till förmån för nya strategiska satsningar inom befintliga eller nya bostadsbestånd och att Växjö bostadsbolag aktivt ska sälja lägenheter för att uppmuntra bildandet av bostadsrättsföreningar. Därigenom ges bolagen en roll i utvecklingen av kommunernas bostadsmarknad som går utöver det ansvar

som har att göra med förvaltningen av det egna beståndet. Någon motsvarighet till detta finns inte i ägardirektiven för Tyresö Bostäder.

Det andra hänseendet är att Värmdö kommun kommer att från sitt bostadsbolag kunna ta ut ersättning för sina kostnader för integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för vilka kommunen har ett särskilt ansvar. Även det innebärande att bolaget får ett (finansierings)ansvar för bostadssociala åtgärder utanför det egna bostadsbeståndet.

Man kan för det första, med hänvisning till exemplen från de båda kommunerna, ställa frågan om det finns förutsättningar för att ge Tyresö Bostäder en roll, utöver sin nuvarande, att påverka utvecklingen av kommunens bostadsmarknad utifrån bostadssociala aspekter. Som framgår av bifogade karta (bilaga 3) förekommer såväl hyresrätts- som bostadsrättslägenheter i huvudsak i kommunens centrala delar och därutöver mera punktvis i Trollbäcken, Krusboda och Strandområdet. I övrigt täcks kommunens bostadsbebyggda yta av enfamiljshus.

Om det finnes en klart uttalad ambition att åstadkomma ett mer blandat bostadsbestånd inom varje kommundel kunde det vara en möjlighet att utnyttja kommunens bostadsbolag som ett instrument för att uppnå den. I gällande översiktsplan eller i detaljplanesammanhang, finns emellertid inte någon sådan ambition uttalad. Snarare ligger betoningen, åtminstone för en del områden, på att bevara nuvarande karaktär. Mot den bakgrunden lämnas här inget förslag om att vidga Tyresö Bostäders roll på det sätt som skett i Växjö och Värmdö.

När det för det andra gäller möjligheten att, som i Värmdös fall, öka överföringen av ekonomiska överskott som har genererats i kommunens bostadsbolag till åtgärder för integration och social sammanhållning som inte direkt kommer bolagets hyresgäster till del kan man ställa sig tveksam. Även om gällande lag, genom en undantagsregel, öppnar för just en sådan värdeöverföring framstår det som svårt att motivera att hyresgästerna hos kommunens bostadsbolag ska bidra mer än andra kommuninvånare till sådana ändamål. Något motsvarande tillägg i ägardirektiven till Tyresö Bostäder föreslås därför inte.

Med utgångspunkt från de överväganden som här har redovisats finns det sammanfattningsvis inte anledning att föreslå någon förändring av ägardirektiven för Tyresö Bostäder. Annorlunda eller skärpta formuleringar om vilka ekologiska och sociala perspektiv som ska vara vägledande för bolaget framstår inte som verkningsfulla eller meningsfulla. Det bör istället vara fråga om mer konkreta åtgärder eller åtaganden som lämpligen ges i form av specifika uppdrag, t ex på det sätt som skedde inför tillkomsten av det trygghetsboende som färdigställdes under våren vid Björkbacken.