

# Att bolagisera kommunal verksamhet

## *Implikationer för granskning, ansvarsutkrävande och demokrati?*

Gissur Ó. Erlingsson, Mattias Fogelgren, Fredrik Olsson, Anna Thomasson & Richard Öhrvall

### **Abstract**

For quite some time, the governance of municipal corporations has been criticized on the grounds of its lack of transparency and its weak mechanisms of accountability. However, despite the fact that municipal ownership of corporations has become an increasingly controversial issue, the number of municipal corporations has grown, as has also the extent to which they are perceived as a source of unfair competition with private corporations on open markets. This article poses critical questions concerning municipalities as corporate owners and addresses the prerequisites of accountability. Empirically grounded in an explorative case study, four policy-recommendations are generated for the municipal sector as a whole: 1) municipalities should continuously oversee the sector's corporate structure; 2) an ongoing process towards greater transparency and accessibility is desirable; 3) municipalities must establish a transparent process for appointing the boards of their corporations, and politicians joining them must be offered appropriate briefing and training; and lastly, 4) a critical awareness about the potential democratic dilemmas associated with the public ownership of corporations must be established among senior politicians. If these recommendations are neglected, there is a risk that the democratic legitimacy of the activities associated with municipal corporations will be eroded.

### **Inledning**

Sedan 1980-talet har svensk offentlig sektor präglats av något som ibland kallas för ”marknadisering”. Begreppet avser fånga en ökad vilja att låta offentliga

Gissur Ó. Erlingsson och Mattias Fogelgren är verksamma vid Centrum för kommunstrategiska studier, Institutionen för studier av samhällsutveckling och kultur (ISAK), Linköpings universitet. Fredrik Olsson är verksam vid Institutionen för välfärdsstudier, Uppsala universitet. Anna Thomasson är verksam vid Företagsekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan vid Lunds universitet. Richard Öhrvall är verksam vid Avdelningen för statsvetenskap, IEI, Linköpings universitet och Institutet för Näringslivsforskning (IFN).

E-post: gissur.erlingsson@liu.se; mattias.fogelgren@forsakringskassan.se; fredrik.olsson@pubcare.uu.se; anna.thomasson@fek.lu.se; richard.ohrvall@liu.se

organisationer anamma styr- och organisationsformer som traditionellt återfinns i privat sektor, en trend som ofta associeras med *New Public Management* (exempelvis Forsell 1999; Montin 1997; jämför Hood 1991). Utvecklingen mot ökat inslag av marknadsiering i offentlig sektor har bland annat väckt frågan om hur ett ökat fokus på ekonomiska värden – som exempelvis administrativ effektivitet och vinstkrav – kan förenas med värden som offentlig etik, rättssäkerhet, opartiskhet insyn och demokrati (jämför Box med flera 2001; Lundquist 1998).

Trenden mot en marknadsiering av offentliga verksamheter har sin grund i en strävan efter att öka effektiviteten i produktionen genom att bland annat införa målstyrning, decentralisering samt att tydliggöra chefers ansvarsområden och roller (se exempelvis Hood 1991; Lapsley 2008). Som ett led i marknadsieringen av offentliga verksamheter har reformer genomförts vad rör såväl organisering som styrning av offentliga verksamheter. En av de reformer som införts för att öka målstyrning och skapa tydligare besluts- och ansvarsområden är just bolagisering (Thynne 1994; Grossi & Reichard 2008; Luke 2010). I föreliggande artikel uppmärksammar vi därför en särskild aspekt av marknadsieringen – den ökade viljan att bolagisera delar av kommunernas verksamhet.

Kommuner har visserligen bedrivit verksamheter i bolagsform sedan före år 1900 och verksamhetsformen expanderade en hel del under perioden 1965–1975 (Meyer med flera 2013). Sedan 1970-talet har antalet bolag nästan tredubblats där den största tillväxten skedde under 1980-talets slut och 1990-talets början (SOU 2015:24, s. 330). Men tillväxten i antalet bolag har inte avstannat, utan en avsevärd ökning av kommunalt ägda bolag har ägt rum också under 00-talets inledande år. Från att ha varit drygt 1 300 i början av 00-talet, är de kommunala bolagen idag närmare 1 800 (jämför Statskontoret 2012; SCB 2014). Ungefär hälften av dessa bolag verkar inom företagstjänster och fastighetsverksamhet och en knapp fjärdedel inom energi och vatten, övriga är spridda inom en lång rad verksamhetsområden.<sup>1</sup>

Med bolagisering aktualiseras många av de kritiska frågeställningar som väckts i kölvattnet av den ökade marknadsieringen. I flera av de organisationsformer som införts uppstår det en situation där ekonomiska värden ställs mot samhällsintresse och krav på insyn. Det handlar således om möjligheten att i en marknadsorienterad kontext säkerställa offentliga intressen och demokrativärden. Det är därför som såväl kommunala bolag som andra organisatoriska reformer som följt i spåren av *New Public Management* kommit att kallas för hybridorganisationer (Kickert 2001; Koppell 2003). Svårigheterna med att förena samhällsnytta och ansvarsutkrävande (som är svåra att mäta) med exempelvis vinstkrav är också något som uppmärksammats inom forskningen kring

1 Vi skriver här om de så kallade primärkommunerna. För den som intresserar sig för landsting uppgår de landstingsägda bolagen till drygt 120. Uppgifterna avser bolag som till minst hälften ägs av kommuner, landsting eller stat.

hybridorganisationer (Bozec & Breton 2003; Bozec med flera 2004). Existerande forskning har här lanserat begreppet ”mission drift” (Sands 2006; Shaoul med flera 2012), ett begrepp som avser fånga svårigheterna med att hitta en balans mellan olika intressen i en hybridlösning, vilket kan leda till värden som samhällsnytta och allmänintresse, får stå tillbaka för ekonomiska värden.

En kvalitativ skillnad mellan de bolag som skapas i dag jämfört tidigare, tycks vara att kommunerna i ökande utsträckning etablerar bolag som bedriver näringsverksamhet där privata aktörer redan verkar (jämför Konkurrensverket 2014). Som Papakostas (2009: 113) argumenterar, kan sådant uttryck för marknadsisering skapa grogrund för oegentligheter. Papakostas konstaterar nämligen att de senaste decenniernas reformer i det offentliga sätt att organisera sig ”har gjort att den klara gränsen mellan stat och företagande inte är lika tydlig numera och att det offentliga livet präglas av organisatoriska sammanflätningar och omfattande sociala nätverk mellan sfärerna”, och att det är ”högst troligt att det är här vi kan finna den sociala grunden för den senare tidens korruptionsskandaler.”

Det är angeläget att ha uppsikt över vad som sker i kommunsektorns bolags-sfär. I takt med att de kommunala bolagen blivit fler, har de nämligen kommit att spela en allt viktigare samhällsekonomisk roll. Enligt SCB (2014) omsätter de sammanlagt närmare 200 miljarder kronor, sysselsätter cirka 47 000 personer och har tillgångar som uppgår till ungefär 1 100 miljarder. I synnerhet är det bolagens omsättning som ökat direkt dramatiskt under 00-talet (SCB 2014; Litorin med flera u.å.). När sådana värden står på spel, väcks frågor om kvaliteten på styrningen och granskningen av dem, och därmed också om möjligheterna att utkräva ansvar av verksamheterna. Att dessa organisationer är transparenta är viktigt, inte minst för möjligheten att ta del av information om huruvida resurser som hanteras av det offentliga används på ett korrekt och effektivt sätt (jämför Ahlbäck Öberg 2010).

## **ARTIKELNS SYFTE**

Det finns, mot denna bakgrund, ett behov av att studera hur kommuner arbetar med frågor som rör styrning, granskning och ansvarsutkrävande i relation till de bolag man äger. Inte minst ur det samhällsekonomiska perspektivet är det avgörande att forskning och andra samhällsaktörer ser närmare på bolagen och ställer frågor om kvalitet på styrningen och granskningen av dem. Skälet är att om offentlig verksamhet får problem med styrning och granskning, är risken att ansvarsutkrävandet svagt. Då kan också legitimiteten för verksamheten försvagas. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL 2013: 33) fastslår exempelvis att det finns ett ”starkt samhällsintresse av en god styrning, en effektiv verksamhet och en stor öppenhet i bolagen”. Detta ringar in syftet med vår artikel: att föra en bred, kritisk diskussion om styrning, granskning och insyn i kommunala bolag, som empiriskt grundar sig i en explorativ fallstudie från en svensk kommun.

## UPPLÄGG

Framställningen är disponerad enligt följande. Inledningsvis kontextualiserar vi studien teoretiskt genom att lyfta fram motiven bakom, liksom de principiellt mest bekymmersamma elementen förenade med, att bolagisera offentlig verksamhet: att styrningen av verksamheten riskerar att bli svag, och att det kan bli svårigheter för forskare, journalister och medborgare att granska bolagens verksamhet. Därefter gör vi en djupdykning i svensk offentlig debatt, och visar att organisationsformen uppfattats som allt mer kontroversiell bara nu under de gångna 10–15 åren. Den teoretiska inramningen, kombinerad med vyn över den offentliga debatten, mynnar sedan ut i sex specifika frågor som vi anser behöva bättre genomlysning, frågor vilka sedan strukturerar framställningen av resultaten från den explorativa fallstudie vi använder för att generera mer allmängiltiga lärdomar och diskussionspunkter om utmaningar förenade med kommunalt ägande av aktiebolag. Därefter presenterar vi våra metodologiska överväganden, och beskriver vilket material vi använt för att besvara de frågor vi intresserar oss för. Slutligen presenteras våra resultat och därefter en mer principiell och generell diskussion kring dessa, som vi menar vara relevant för kommunsektorn som helhet.

## Teoretisk inramning

När en verksamhet bolagiseras sker en separation av ägande och kontroll. Ägaren av en verksamhet lämnar över kontrollen och styrningen av verksamheten till bolagets ledning, alltså styrelse och VD (Hodges med flera 1996; Wettenhall 2001). Separationen sker oavsett vem som äger bolaget.

Det är detta som medför den avgörande skillnaden mellan att bedriva offentliga verksamheter i bolagsform och förvaltningsform: bolagisering innebär en separation av ägande och kontroll. Den skapar ett avstånd mellan ägarna å ena sidan (kommunfullmäktige, de ansvariga politikerna) och bolagets ledning å den andra (styrelse och VD). När kommunal verksamhet bolagiseras flyttas den ut från förvaltningen och blir en egen juridisk person och en från kommunen självständig organisation. Detta är också vad som eftersträvas inom ramen för New Public Management, alltså decentralisering, målstyrning och tydliga besluts- och ansvarsområden.

I syfte att minska separationen mellan kommunen och bolaget är det vanligt att kommunfullmäktige utser politiker som ledamöter till de kommunala bolagens styrelser – 92 procent av kommunerna säger att ledamöterna i majoriteten av deras bolag utses på partipolitisk grund (SOU 2015:24, s. 344). Men trots att det är vanligt i Sverige med politiker bland styrelseledamöter i kommunala bolag ska man komma ihåg att ledamöterna i en bolagsstyrelse har en skyldighet enligt Aktiebolagslagen (ABL) att fatta beslut i enlighet med vad som är bäst för bolaget. De kan dessutom hållas personligt ansvariga om

bolagets verksamhet skadas. Som ledamot i en bolagsstyrelse får man således *inte* låta politiska kopplingar eller ideologiska övertygelser styra vilka beslut man fattar. Som styrelseledamot har man en lojalitetsplikt mot bolaget att alltid verka för bolagets bästa. Detta påverkar också vilka möjligheter en styrelseledamot har att rapportera tillbaka till andra folkvalda politiker i fullmäktige eller partigrupper vad som diskuterats under styrelsemötena eftersom viss information, om den offentliggörs, skulle kunna skada bolagets affärsverksamhet. Detta är ett tydligt exempel på bolagsformens hybridkaraktär och hur samhällsnytta och demokratiska värden (som exempelvis regleras i Kommunallagen) riskerar att hamna i konflikt med bolagsformens fokus på affärsmässig styrning i enlighet med ABL. Det illustrerar också den balansgång mellan intressen som krävs inom ramen för en hybridorganisation och hur denna i sin tur skapar utmaningar när det gäller ansvarutkrävande som ett resultat av marknadsieringen av offentlig sektor (Grossi & Thomasson 2015; Thomasson & Grossi 2013).

Bolagskonstruktionen som sådan innebär således att insynen i de offentliga verksamheter som bedrivs i bolagsform riskerar att bli begränsad, vilket i sin tur ytterligare bidrar till att öka avståndet mellan verksamheten och medborgarna. Inom forskningen lyfts detta ofta fram som en kritik mot att driva offentlig verksamhet i bolagsform. Försämrade insyn anses minska det demokratiska inflytandet över offentliga verksamheter i bolagsform (Bozec & Breton 2003; Bozec med flera 2004). Vid en bolagisering ändras även relationen mellan medborgare och folkvalda politiker, i vissa fall blir exempelvis medborgarna kunder (se Barberis 1998; Humphrey med flera 1993). Detta skapar svårigheter att ur ett medborgarperspektiv avgöra vem som är ytterst ansvarig för den offentliga verksamheten.

Om ett otydligare och mer indirekt ansvarsutkrävande är nackdelen med att överföra kommunal verksam till bolagsform, vilka är då fördelarna? Det som brukar lyftas fram är framförallt kortare beslutsvägar, tydligare resultatansvar, större finansiell handlingsfrihet och därmed också ökad effektivitet (Stattin 2007; Hansson & Collin 1991; Bozec & Breton 2003; jämför Montin 1992), men man bör också komma ihåg att kommunerna knappast hymlat om att bolagen används av skattetekniska skäl (jämför Skatteverket 2013; Laurent 2007).<sup>2</sup> Ytterligare en sak som lyfts fram som positivt är att ett kommunalt bolag utgör en egen juridisk person, vilket innebär att bolagets ekonomi (resultat och balansräkning) är skild från övriga kommunen. Detta möjliggör

2 Detta är nog inte riktigt den fullständiga listan över motiv till att skapa bolagisera kommunal verksamhet. Hans L. Zetterberg (2000) tycks argumentera för att viljan till att skapa kommunala bolag under 1990-talet egentligen bara var tänkt som ett försteg till att i nästa steg avyttra bolagen till privata intressenter och, med hans ord, "bli riktiga bolag på riktiga marknader." Härvid skiljer man i litteraturen mellan "formell privatisering" (som innebär att man bildar offentligt ägda bolag) å ena sidan, och "materiell privatisering" (som innebär att verksamheter, exempelvis de offentligt ägda bolagen, avyttras till privata aktörer) (jämför Schmitt 2011).

tydligare ekonomisk styrning av en verksamhet, vilket kan vara bra i de fall man exempelvis vill skilja skattefinansierad från avgiftsfinansierad verksamhet. Detta underlättar också säkerställandet av att en verksamhet verkligen bedrivs enligt självkostnadsprincipen, till exempel VA-verksamhet och kommunal avfallshantering.

Att skilja ut ekonomin för en verksamhet genom bolagisering har även visat sig vara positivt för den verksamhet som bolagiseras på så sätt att verksamheten inte dras in i negativa prioriteringar i samband med nedskärningar inom kommunen (Mattisson & Thomasson 2011; Thomasson 2013). Detta kan vara gynnsamt för verksamheten och bidra till att förbättra kvaliteten på de tjänster som levereras till medborgarna. För kommunen som helhet innebär däremot verksamheter i bolagsform ett minskat handlingsutrymme i budgetarbetet. Nackdelen är att styrverktygen i ABL inte är anpassade för icke-vinstdrivande verksamheter, varför man genom en bolagisering av en verksamhet riskerar att förlora både insyn och demokratisk kontroll över verksamheterna. I en strävan att kompensera för detta har lagstiftaren därför sagt att lekmannarevisorer ska utses i majoritetsägda kommunala bolag. Lekmannarevisorns uppgift är att granska att demokratiska principer följs och upprätthålls.

Sammanfattningsvis kan konstateras att vad som sker i samband med en bolagisering av en kommunal verksamhet är således att två logiker möts och överlappar varandra. Å ena sidan har vi den logik som gäller för vinstdrivande verksamheter, och vars fokus är effektivitet. Å andra sidan har vi den logik som gäller för offentliga verksamheter där verksamheter styrs i enlighet med en rad olika principer (offentlighet, likabehandling, självkostnadsprincip, med flera), och där demokratiska värderingar och principer ska styra.

Detta återspeglas även i omgivningens förväntningar på verksamheten, i egenskap av att vara både företag och förvaltning (Thomasson 2009). Ägarna och ledningarna för kommunalt ägda bolag måste därför finna sätt att säkerställa att båda logiker återfinns och efterlevs inom ramen för den verksamhet bolagen bedriver. Hur detta ska ske är inte alltid helt självklart, vilket bland annat är anledningen till att kommunalt ägda bolag ibland benämns hybrider – de är en kombination av företag och förvaltning. Denna hybridkaraktär väcker grundläggande frågor om ansvarsutkrävande. Det är inte alltid givet hur man ska avgöra vad ett kommunalt bolag ska hållas ansvarigt för, hur väl bolaget styrs enligt företagslogiken eller den offentliga logiken samt gentemot vem bolaget är ansvarigt, kommunen som ägare eller medborgarna, och hur ansvarsutkrävande faktiskt kan ske (Thynne 1994, Bozec med flera 2004; Luke 2010).

För att säkerställa ansvarsutkrävande och därmed minska risken för demokratiskt underskott i kommunalt ägda bolag krävs en aktiv och

engagerad ägare som fullt ut nyttjar de verktyg som finns till förfogande, det vill säga styrelsen, bolagsordning och ägardirektiv samt revisorer och lekmannarevisorer. I de flesta svenska kommunala bolag återfinns därför, som berördes ovan, politiker i styrelsen. Detta är ett sätt att minska avståndet mellan kommunfullmäktige och den verksamhet som bedrivs i bolagsform. För att arrangemanget ska nå effekt krävs det emellertid att ägaren är aktiv i sin tillsättning av ledamöter till styrelsen och funderar över såväl sammansättning som kompetens hos de valda styrelseledamöterna (se diskussionen i Thomasson 2013).

Ett annat sätt att säkerställa ansvarsutkrävande är att ägaren i bolagsordning och i direktiv till bolaget är tydlig med bolagets syfte och mål. En sådan tydlighet möjliggör i ett senare skede uppföljning och utvärdering av verksamheten genom att uppdra åt revisorerna att granska bolaget utifrån dessa mål. Om tydliga mål saknas är det svårt för ledningen att veta vad som förväntas av dem och därmed blir det problematiskt att som ägare i ett senare skede utkräva ansvar för vad som har gjorts alternativt inte gjorts (Thomasson 2009; 2013). Att aktivt arbeta med uppföljning och kontroll av bolagen, samt i mån av behov justera direktiv och bolagsordning är således ytterligare sätt att vara en aktiv ägare och att säkerställa ansvarsutkrävande.

## Kommunala bolag ifrågasatta

Det ska med en gång sägas att det finns begränsat med forskning om kommunala bolag, inte minst ur ett statsvetenskapligt perspektiv. Detta är beklagligt, och blir det än mer mot bakgrund av inte mindre än sex principiella debatter om de kommunala bolagen som aktualiserats under 00-talet.

För det första har det argumenterats för att kommuner inte ska ägna sig åt företagande som angränsar till, eller direkt går in på, privata marknader. En undersökning gjord av Konkurrensverket (2014) visade att många kommunala bolag konkurrerar på samma marknader som privata företag. Detta, menar somliga, har skadliga konsekvenser. Kommunala företag hävdas nämligen snedvrída konkurrens (Laurent 2007) och utgöra trösklar för privata företag att expandera (Lundbäck & Daunfeldt 2013). Det var bland annat detta sätt att argumentera som bidrog till den lagändring som trädde i kraft 1 januari 2010 som syftar till att hindra ojuste konkurrens mellan offentliga och privata företag.

För det andra har kritik kommit att riktats mot att kommuner tycks använda bolag för avancerad skatteplanering (Skatteverket 2013; Laurent 2007). Av bland annat detta skäl har regeringen försökt begränsa möjligheten för skatteupplägg med så kallade räntesnurror (se exempelvis Borg 2012).

För det tredje har det debatterats hur lagen (SFS 2010:879) ska tolkas

avseende i vilken utsträckning vinstutdelning från allmännyttiga bostadsbolag<sup>3</sup> ska tillåtas när kommuner tar ut vinster för vad de anser vara bostadssociala satsningar (se *Svenska Dagbladet* 2012-05-27; *Offentliga Affärer* 2013-02-18). Kritiken mot detta har exempelvis kommit från Hyresgästföreningen. Deras argument är att vinstöverföringar av detta slag får till följd att hyresgästerna i kommunala bostadsbolag beskattas dubbelt: först via skattsedeln, sedan via hyresavin (till exempel *Hem och Hyra* 2013-11-15).

Kritik har, för det fjärde, riktats mot hur svårt det tycks vara att få insyn i de kommunala bolagens verksamheter och då bland annat vad det gäller rätten att ta del av allmänna handlingar. Till skillnad från statliga bolag är kommunala bolag skyldiga att följa offentlighetsprincipen. Ändå har grundläggande invändningar rests mot bristen på skyndsamhet med vilken bolagen lämnar ut allmänna handlingar och bolagens benägenhet att över huvud taget lämna ut sådana (SOU 2011:43; Hylltner & Velasco, 2009; jämför Amnå med flera 2013: 167).

För det femte finns indikationer på att företrädare för kommunala bolag har bristande medvetenhet om de korruptionsrisker som är förknippade med deras verksamhet. Exempelvis menade *Statskontoret* (2012) att det finns en aningslöshet i de kommunala bolagen som *i sig* skulle kunna utgöra hinder mot att upptäcka och agera mot korruption (jämför Andersson med flera 2010). Amnå med flera (2013: 181) tog resonemanget ytterligare ett steg och argumenterade att fastän kommunen ”transformerade de kommunala strukturerna till halvprivata bolagsstrukturer – utan den offentliga sektorns mekanismer för offentlighet och rättssäkerhet – gjorde man inga ansträngningar att säkerställa att de kommunala bolagens kultur höll måttet.” Debatten om de kommunala bolagens koppling till lokala korruptionsskandaler är inte ny, utan uppmärksammades redan på 1990-talet (Erlingsson 2006).

Dessa fem debatter utgör en brygga till den sjätte debatten – en debatt som är föremål för den övergripande fråga vi intresserar oss för här: hur bra är svenska kommuner på att äga och styra sina bolag? Bara under de senaste åren har det väckts frågor om hur bra kommunerna egentligen sköter sig som bolagsägare. Exempelvis hävdade en studie från 2013 att bara en av tre kommuner utvärderar sina bolagsstyrelser, liksom att kommunala bolagsstyrelser är sämre än styrelser i börsbolag på självutvärdering. Samma studie menade också att när kommuner självvärderar, tycks de dessutom göra det på fel sätt (Levander & von Hofsten 2013). Det finns således tecken på att kunskap saknas hos kommunerna avseende vad det innebär att äga och styra ett bolag. Detta är

3 Granskningar har visat att omkring 100 bostadsbolag betalar in vinster till kommunkassan på detta sätt, det vill säga så att kommunen kan använda pengarna på annat sätt än att renovera, underhålla och bygga nya hus. Detta i sig är inte olagligt (lagen är vag och ger utrymme för tolkningar enligt Boverkets jurister, se *Dagens Nyheter* 2013-09-15). Emellertid är det inte lagligt för kommunerna att plocka ut för mycket vinst (utdelningen ska högst motsvara den genomsnittliga statslåneräntan under föregående räkenskapsår plus en procent). Vissa år har vart femte bostadsbolag betalat ut mer i vinst än vad lagen tillåter (jämför *Hem & Hyra* 2011-12-02, *Hem & Hyra* 2013-01-11). Emellertid saknas sanktionsmöjligheter mot kommuner som bryter mot regelverket på detta sätt.



i sig inte konstigt då hybridformen med sin specifika karaktär av offentligt och privat kräver kunskap om styrning i såväl offentliga som privata organisationer: styrningen av bolaget lyder under ABL, medan bolagisering av verksamheter och relationen mellan bolag och kommun lyder under Kommunallagen (KL). Denna speciella omständighet kräver därför en alldeles unik kompetens hos bolagens styrelseledamöter.

Att dessa frågor är högaktuella manifesteras bland annat i att *Utredningen om en kommunallag för framtiden* (Dir. 2012:105) fick ett tilläggsdirektiv (Dir. 2013:100) om att se över hur bolagsstyrelser till kommunala bolag tillsätts – en fråga som för övrigt ägnades ett helt kapitel i utredningens slutbetänkande (SOU 2015:24, kap. 9). Vidare, att statsmakten betraktar ägarstyrningen som ett angeläget problemområde har också fått sitt uttryck i en ändring av kommunallagen som trädde i kraft 1 januari 2013. Då infördes nämligen krav på att det kommunala ändamålet med bolagens verksamhet ska föras in i bolagsordningar. Att bara ha det i ägardirektiven räcker inte längre (3 kap 17§); det måste göras explicit vilket kommunalt syfte bolagen har också i bolagsordningarna. Dessutom har kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de kommunala bolagen kommit att skärpas i och med lagändringen.<sup>4</sup>

\* \* \*

Den inledande teoretiska inflygningen över ämnet i avsnittet här ovan, samt den därpå följande översikten över den dagsaktuella debatten, gör att vi nu kan närma oss vårt fall. Genomgången har nämligen gjort att vi kan mejsla fram områden, och operativa frågor, som vi menar vara i behov av empirisk genomlysning. Vi ska därför nu se närmare på dels styrningen med fokus på styrelsens roll, dels frågor kring ansvarsutkrävande och demokrati. Mer specifikt kommer alltså två övergripande områden att behandlas – och vi kommer att besvara sex frågeställningar:

*Styrningsfrågor: tillsättning av bolagsstyrelser samt utbildningsinsatser*

1. Hur arbetar en kommun med tillsättningen av sina bolagsstyrelser?
2. Hur arbetar de med att utbilda de kommunala bolagens styrelseledamöter?

*Insyn, öppenhet och tillgång till information*

3. Hur är förutsättningarna för lekmanrevisionen att granska bolagen?
4. Hur fungerar insyn och öppenhet i kommunal verksamhet i bolagsform?
5. Kan det vara ett problem att fullmäktige- och kommunstyrelseledamöter också har tunga uppdrag i kommunens bolagsfär?
6. Inom vilka områden eller branscher det är lämpligt att kommunen bedriver verksamhet i bolagsform?

4 Den skärpta uppsiktsplikten betyder att kommunstyrelser nu ska, i årliga beslut, pröva om verksamheten i de kommunala bolagen har varit förenlig med det kommunala ändamål som fastställts för dem. Kommunstyrelsen ska också årligen bedöma verksamheten i förhållande till de kommunala befogenheterna. Ifall kommunstyrelsen anser att så inte är fallet, skall den lämna förslag om nödvändiga åtgärder till kommunfullmäktige (SKL 2013).

## Datamaterial och metodologiska överväganden

Hur har vi gått till väga för att uppfylla vårt syfte? Vår analys bygger på en explorativ fallstudie. Vi har valt en av Sveriges tio största kommuner som utgångspunkt för våra generellt hållna frågeställningar. Det är en kommun med lång historia av engagemang i och ägande av bolag. Vid studiens genomförande (år 2014) hade man organiserat sitt ägande i en övergripande koncern, inalles ägde kommunen då drygt 20 bolag. I genomsnitt äger en svensk kommun 6 bolag och det finns 36 kommuner som har 10 bolag eller fler.<sup>5</sup> Sex kommuner inga bolag alls och två kommuner har fler än 50 bolag (de två sistnämnda är Göteborg och Stockholm – Sveriges två största kommuner). Den kommun vi har valt att studera hör med andra ord till de kommuner som har ett jämförelsevis stort antal bolag, men med tanke på kommunens storlek avviker den inte nämnvärt i det avseendet. Att kommunen har ett större antal bolag organiserade i en koncern gör att den är, menar vi, intressant för vårt syfte. Detta då utvecklingen går mot fler kommunala bolag och att det har blivit vanligt att organisera dem i en koncern. De kommuner som har färre bolag idag kan komma att hamna i en liknande situation framöver.

I förväg finns inga särskilda skäl att tro att den kommun vi valt är bättre eller sämre än andra kommuner på ägande och styrning av bolag, men precis som på andra håll har man haft ett par offentligt uppmärksammade skandaler kopplade till sitt bolagsägande. Därför, menar vi, är kommunen väl anpassad att använda som ett illustrativt fall för att mer principiellt diskutera utmaningar förenade med ägande av kommunala bolag. De frågor som väcks i en studie av denna kommun, menar vi, är allmängiltiga för vilken sorts dilemman som kan dyka upp vid kommunalt ägande av bolag var som helst och är sålunda alls inte unika för vårt fall.

Vad menar vi då med att vi anlägger ett explorativt angreppssätt? Jo, när forskare ger sig in på sparsamt utforskad terräng – som kommunala bolag forskningsmässigt utgör – är det en god idé att arbeta förutsättningslöst, ha ett öppet sinne till uppgiften och koncentrera sig på att i första hand *beskriva* hur verkligheten förhåller sig. Syftet med att öppna upp vårt fall blir därför i stor utsträckning att *illustrera* hur verkligheten *kan* se ut vad ägarstyrning beträffar, för att därigenom uppmärksamma särskilt viktiga områden som kräver fördjupad diskussion och framtida forskningsinsatser. Samtidigt bör det understrykas att vi endast studerar en kommun och resultaten kan inte direkt generaliseras till Sveriges alla kommuner. Å andra sidan torde många av de problem som framträder i den kommun vi valt även vara värda att beakta i andra kommuner.

Vi har haft som ambition att få en inblick i hur fullmäktigeledamöter och bolagens styrelseledamöter betraktar de kommunala bolagen i olika avseenden. Därför har vi genomfört en enkätundersökning riktad till dessa individer

5 Statistiken kommer från SCB och avser år 2012 och bolag där kommunen är majoritetsägare.

i vår aktuella kommun. Datainsamlingen skedde via en webbenkät som gick ut den 7 november 2013. Vi skickade ut tre påminnelser innan vi avslutade insamlingen exakt två månader senare, det vill säga, den 7 januari 2014. En del personer sitter både i kommunfullmäktige och i en kommunal bolagsstyrelse. Populationen vi studerar kan därför delas in i följande tre grupper:

1. de som sitter i kommunfullmäktige,
2. de som sitter i någon styrelse i ett kommunalt bolag, samt
3. de som sitter i både kommunfullmäktige och någon bolagsstyrelse i ett kommunalt bolag.

De tre grupperna är ömsesidigt uteslutande. Så långt det varit möjligt har vi försökt ställa samma frågor till alla tre grupper. Totalt ingick 156 personer i den grupp vi avsåg att studera: 61 i kommunfullmäktige, 71 i styrelser och 24 i både fullmäktige och styrelser. Andelen svarande var 54, 58 respektive 79 procent för dessa grupper. Sammantaget var svarsandelen 63 procent, vilket innebär att vi har svar från 93 personer att analysera.<sup>6</sup> Svarefrekvensen är alls icke dålig jämfört med liknande undersökningar. Samtidigt är bortfallet inte alls oansenligt, vilket skulle kunna medföra att undersökningens resultat blir snedvridna. Men, utifrån den information vi har kan vi inte se någonting i materialet som ger oss anledning att tro att undersökningens resultat skulle vara missvisande (se metoddiskussionen i Erlingsson med flera 2014). Det förtjänar även att nämnas att denna enkätundersökning är en totalundersökning, vilket ger oss ytterligare säkerhet i resultaten avseende vår utvalda kommun.

Utöver enkäten har vi genomfört tio semistrukturerade intervjuer, för att med hjälp av kvalitativa metoder komma närmare olika informationstyper som inte är lika lätta att komma åt med enkätinstrumentet. Sju av dessa tio har gjorts med centralt placerade partiföreträdare för de partier som har representanter i bolagsstyrelser. I syfte att få information om hur kommunens lekmannarevisorer upplever arbetet med att genomföra en demokratisk granskning av de kommunala bolagen, gjordes semistrukturerade intervjuer med tre av kommunens lekmannarevisorer. Kriteriet för vilka lekmannarevisorer som valdes för intervju var att välja dem som är satta att granska de flesta, och även de största, kommunala bolagen. Precis som med intervjuerna för partiinformanterna, spelades de in, transkriberades och användes sedan som underlag för analyserna.

## **Styrning, samt tillsättning av bolagsstyrelser**

De kommunala bolagens styrelser är viktiga instrument för ägarstyrningen, och därför plägar alltså kommunfullmäktige tillsätta politiker i styrelserna för att förstärka kontakten med politiken. Bolagsstyrelserna ansvarar för organisation

6 Vi saknade korrekta e-postadresser till 5 personer. De är medräknade i bortfallet.

och förvaltning av bolagets angelägenheter. I det ingår bland annat att säkerställa att bolaget har en effektiv ledning, att följa upp och kontrollera VD:s förvaltning, och att vara garanten för att kommunfullmäktige får ta ställning innan bolagen fattar beslut som är av så kallad ”principiell beskaffenhet”. Styrelserna ska också se till så att aktieägarna och omvärlden får information om bolagets utveckling och ekonomiska situation. Utöver detta ingår det i styrelsearbetet att fortlöpande följa upp och utvärdera bolagets verksamhet mot de uppsatta kommunala ändamålen samt se till så att bolaget har en god strategi för att uppnå de mål som satts upp. Vidare är det också styrelserna som ansvarar för att riktlinjer fastställs, exempelvis för bolagets uppträdande i etiskt hänseende. Slutligen ska styrelsen årligen utvärdera VD:ns insatser.

Hur väl bolagsstyrelserna sköter sitt arbete inverkar på kvaliteten på kommunernas ägarstyrning. Mot denna bakgrund är det både nedslående och oroväckande att det pågår två parallella kritiska debatter om tillsättningen och sammansättningen av kommunala bolagsstyrelser. Dessa två debatter fungerar som relief till våra egna empiriska iakttagelser.

Den ena debatten handlar om den svaga numerära närvaron av kvinnor i ett urval av kommunala bolagsstyrelser. När Riksdagens utredningstjänst (RUT) studerade könsfördelningen i kommunala bolagsstyrelser i slutet av 2011, fann de att endast 26 procent av ledamöterna var kvinnor. Detta är i paritet med hur det ser ut för börsnoterade bolag där motsvarande andel är 24 procent (*Dagens Arena* 2012-02-01). Siffran är anmärkningsvärt låg i ljuset av att kvinnorepresentationen i landstingsägda och statliga bolag är 46 respektive 44 procent. RUT:s undersökning visade också att ojämställdheten förstärks när man enbart tittar på ordförandeposterna i de kommunala bolagens styrelser. Endast 15 procent av bolagsstyrelserna har en kvinnlig ordförande.<sup>7</sup> Det är inte alldeles entydigt hur kvinnornas underrepresentation ska förstås eller förklaras – och därmed inte uppenbart vilka verktyg som ska användas för att mest effektivt lösa bekymret. En aktuell studie om förtroendevaldas upplevelse av, och villkor i kommunpolitiken (Erlingsson med flera 2015) fann nämligen att män i betydligt högre grad än kvinnor är intresserade av att ta uppdrag i kommunala bolag (54 procent av männen och bara 35 procent av kvinnorna svarade att de är intresserade av dessa uppdrag).

Den andra debatten har huvudsakligen förts på *Dagens Samhälles* debattsidor. Den handlar om påstått bristande kompetens och svag kunskap om vad styrelsearbete egentligen innebär hos styrelseledamöterna i kommunala bolag. Exempelvis efterlyser Andersson med flera (2012)<sup>8</sup> bättre kompetens hos styrel-

7 Anmärkas bör att RUT:s undersökning har en begränsning: bara 244 av Sveriges 290 kommuner lämnade ut uppgifter till RUT på begäran. Vidare gällde den enbart representation av kvinnor i de kommunala energi- och bostadsbolagen.

8 Debattinlägget bygger på boken *Bättre styrelsearbete i offentligt ägda bolag* (Andersson med flera 2012).

seledamöterna, och att offentliga bolag ”måste få proffsigare styrelser”. Framför allt menar de att bolagsarbete ofta utförs med särintressen som förtecken – inte för bolagets bästa. En liknande poäng görs av Selling (2012), som menar att det finns en utbredd bristande medvetenhet om vad ett styrelseuppdrag faktiskt innebär. I samma anda har representanter för Styrelseakademien (Sandler & Forsgårdh 2013) hävdad att ”bristande kompetens” kan ligga bakom de fall då kommunala bolag har tänjt på de etiska gränserna till den grad att skattebetalarna i slutänden drabbats negativt. I ett annat inlägg tangerar Sandler (2012) temat. I debattinlägget hänvisas till en studie som har funnit att 7 av 10 ledamöter i svenska offentliga bolag *inte* tycker att partierna nominerar kandidater till kommunala styrelser med bolagets bästa i åtanke. I samma studie ansåg 6 av 10 tillfrågade att styrelseledamöter inte alltid har kunskap om hur styrelsearbete ska gå till.

### **ÄR TILLSÄTTNINGSPROCEDURERNA TRANSPARENTA?**

Hur upplevs situationen vara i vår exempelkommun vad avser tillsättning av styrelseledamöter i bolagen? I den enkätundersökning vi har genomfört ingick frågor som behandlar tillsättningen av styrelseledamöter. Bland enkätsvaren går att spåra ett missnöje med processen genom vilken styrelseledamöter i exempelkommunens bolag tillsätts.

Det missnöje som uttrycks återfinns framför allt hos fullmäktigeledamöter som *inte* har uppdrag i bolagsstyrelser. I denna grupp anser endast drygt hälften att processen är genomskinlig, och en tredjedel anser att de befintliga processerna *inte* säkrar att lämpliga styrelseledamöter utses. Anmärkningsvärt är att bara 15 procent i denna grupp anser att det rådande sättet till stor del säkerställer att lämpliga kandidater utses till bolagsstyrelser. Även bland dem som sitter i bolagsstyrelser finns liknande åsikter. Här är missnöjet dock inte fullt lika utbrett.

### **INTRODUKTIONSUTBILDNING OCH KOMPETENSUTVECKLING?**

Ovan redogjorde vi kort för den debatt som förts om huruvida det finns brister i bolagsstyrelsernas arbete (exempelvis Levander och von Hofsten 2013; Andersson med flera 2012). De brister som beskrivits i tidigare studier skulle kunna hänga samman med det vi nämner här ovanför: att tillsättningsprocedurerna inte fullt ut säkrar att lämpliga kandidater tar plats i styrelserna.

Detta skulle inte behöva vara något större problem, om bara de styrelseledamöter som väljs genomgår adekvata utbildningar. Ett grundläggande sätt för kommuner att minimera risken för bristande kunskaper om styrelsearbete bland bolagens styrelseledamöter är nämligen att erbjuda utbildningar om vad det innebär att arbeta i bolagsstyrelser. I vår enkät har vi ställt några frågor om hur detta fungerar i vår exempelkommun. De flesta styrelseledamöter uppger att de har erbjudits att gå en utbildning om vad det innebär att vara

styrelseledamot i ett offentligt ägt bolag. Dock finns ett antal som uppger att de inte har fått något sådant erbjudande. Dessutom är det en del av dem som har fått ett erbjudande, men som ändå inte har deltagit i utbildningen. Sammantaget gör detta att var femte styrelseledamot inte har deltagit vid någon utbildning om vad det innebär att sitta i en styrelse i ett offentligt ägt bolag.

Detta är beklagligt. Här är det önskvärt att komma ihåg de kommunala bolagens hybridform, där olika former av lagstiftning och logiker möts. Detta gör att även om man som styrelseledamot har erfarenhet av att ha arbetat i näringslivet, eller har haft förtroendeuppdrag eller arbete i kommunen, är det trots allt en annorlunda situation att sitta i en kommunal bolagsstyrelse. De kommunala bolagens särskilda karaktär gör det särskilt angeläget att styrelseledamöter i dessa bolag är väl förtrogna med de förpliktelser som deras uppdrag medför (Andersson med flera 2012).

I enkätundersökningen ställde vi en fråga om huruvida styrelseledamöterna anser sig ha tillräcklig kunskap om bolagets verksamhet för att kunna göra självständiga bedömningar av bolagets angelägenheter. Hälften svarade att de till stor del har det. Ytterligare 41 procent anger att de till viss del har tillräcklig kunskap. Ett kritiskt perspektiv på dessa siffror är att om styrelseledamöter ska kunna fullgöra sina uppdrag, så kan man ur ett ägarperspektiv ställa kravet att åtminstone styrelseledamöter själva ska känna att de har tillräckliga kunskaper om bolagets verksamhet. Dessutom uppger ytterligare 9 procent att de antingen inte har tillräckliga kunskaper eller att de inte vet om de har det. Det senare är i vart fall en klar indikation på att det finns en inte obetydlig andel styrelseledamöter som inte har de kunskaper som krävs för att styra kommunala bolag. Det är siffror som inte är tillfredsställande.

## **Kommunala bolag, ansvarsutkrävande och demokrati**

Låt oss nu uppmärksamma de resterande fyra områden som nämndes i slutet av föregående avsnitt med fokus på möjligheten till ansvarsutkrävande kopplad till verksamheterna som bedrivs i bolagsform. Dessa områden är: förutsättningar för lekmannarevisionen att granska bolagen; insyn, öppenhet och tillgänglig information om kommunal verksamhet i bolagsform, om det kan vara ett problem att fullmäktige- och kommunstyrelseledamöter också har tunga uppdrag i kommunens bolagssfär, samt den grundläggande frågan om inom vilka områden eller branscher det är lämpligt att kommunen bedriver verksamhet i bolagsform.

### **LEKMANNAREVISIONEN**

Till varje kommunalt bolag finns en lekmannarevisor utsedd som har uppdraget att granska om bolagets verksamhet lever upp till ägarens mål, huruvida verksamheten bedrivs effektivt och om bolaget har en tillräcklig intern

kontroll i bolaget. Det har gått över tio år sedan denna funktion fick sin nuvarande utformning. Som SKL (2013) konstaterar har lekmannarevisionen visserligen utvecklats i ett par avseenden under dessa år (exempelvis genom lagstadgad rätt till sakkunnigt stöd). Men samtidigt uppmärksammas svårigheter att få lekmannarevisionen att fungera som den ursprungligen var tänkt: "Vi bedömer också att kunskaperna om lekmannarevisionen behöver öka på många håll, inte minst hos fullmäktige. Det är nödvändigt för att lekmannarevisionen ska kunna fungera som det är tänkt – till nytta för ägaren och ytterst medborgaren" (SKL 2013: 8–9).

Om detta är den generella bilden av en lekmannarevision som inte riktigt funnit sina former ute i landet, hur är då läget i vår exempelkommun? I enkätundersökningen ställde vi en fråga till styrelseledamöterna om hur väl de anser att lekmannarevisorernas granskning av bolagen fungerar. Cirka 26 procent svarade att den fungerar mycket väl och ytterligare drygt 54 procent svarade ganska väl. Sammantaget uppgav alltså åtta av tio styrelseledamöter att lekmannarevisionernas granskning fungerar ganska eller mycket väl. 9 procent angav att de inte hade någon uppfattning. Endast 10 procent svarade att den inte fungerar särskilt väl. Ingen var av uppfattningen att den inte fungerar alls.

Eftersom vi inte genomfört samma enkätstudie i andra kommuner är det svårt att tolka och bedöma dessa siffror. Klart är i vart fall att siffrorna inte är alarmerande, snarare tvärtom, givet de tämligen pessimistiska signalerna som återfinns i SKL (2013). Att åtta av tio styrelseledamöter tycker att lekmannarevisionen fungera mycket eller ganska väl får, ur vårt perspektiv, ses som ett gott betyg.

Men även om lekmannarevisorernas granskning fungerar bra är det en annan sak huruvida de informerar bolagsägarna och allmänheten på ett bra sätt, det vill säga fullmäktige och ytterst medborgarna, om vad de finner. När Hanberger med flera (2005) för tio år sedan studerade kvaliteten på kommunrevisionen i ett par svenska kommuner, fann de en stor brist i kommunrevisorernas återkopplingar av granskningar till allmänheten. Mot den bakgrunden har vi i enkäten ställt en fråga som gäller huruvida den information fullmäktige får från lekmannarevisorerna om bolagens verksamhet varit tillfredsställande. Här kan ett missnöje spåras hos den del av fullmäktigeledamöterna som inte sitter i bolagsstyrelser. Visserligen svarade 40 procent att de tyckte att de alltid eller i stort sett alltid fått tillfredsställande information. Men 52 procent svarade att så bara var fallet i vissa fall och ytterligare 9 procent svarade nej på frågan.

Vi har kompletterat enkätstudien med intervjuer med tre erfarna lekmannarevisorer. Syftet är att få inblickar i om de upplever någon typ av problem i granskningen av bolagen. Sedan inrättandet av lekmannarevisionen i sin nuvarande form har synen på den, i allmänhet ute i kommunerna, övervägande pendlat mellan att vara skeptisk till direkt negativ. Bolagen och kommunfullmäktige har ofta inte varit bekanta med varken lekmannarevisionens uppdrag

eller befogenheter, och exempelvis har VD:ar och styrelser ofta ansett lekmanrevisionen vara överflödiga. Våra informanter minns hur läget var i början, och jämför med situationen idag:

Till en början tyckte man väl att vi var någonting som katten hade släpat in. (Lekmannarevisor B)

Vi har med tiden flyttat fram positionerna. Vi har nu egna träffar med bolagen, utan de auktoriserade revisorerna. Tidigare var det så att vi hade de ihop med dem. Det är väl inget fel i det, men då kom vi som sista punkt: "lekmanrevisionens synpunkter" [...] Så kom den på slutet. Som en liten slaskpost. (Lekmannarevisor C)

I intervjuerna framgår att synen på lekmanrevisionen successivt har förbättrats i exempelkommunen. Informanterna uppger att det numera finns en förståelse för lekmanrevisionens uppdrag och ett förtroende för vad de gör. I takt med denna förändring upplever de att synpunkter från dem får ett större genomslag i de kommunala bolagen. Den bild informanterna tecknar är att de i allt högre grad blir lyssnade på. Bland annat menar de att deras granskningar kan bidra till en minskad risk för korruption genom att deras arbete har en förebyggande och avskräckande effekt.

Vi ska inte vara förmätna och tro att allting hänger på oss. Men jag tror att vi gör en viss skillnad. Om inte annat, som förebyggande instans. Man tänker sig bättre för. Vi har en preventiv effekt. (Lekmannarevisor B)

På det stora hela bedömer lekmannarevisorerna att styrningen av bolagen i exempelkommunen fungerar bra. Det finns dessutom en uppfattning om att kommunens styrning av bolagen har blivit tydligare sedan koncernen bildades 2007. Styrningen och kontrollen från kommunens sida anses ha blivit bättre eftersom moderbolaget utövar egen kontroll över sina dotterbolag.

Nu har man ju en koncern sedan 2007 med en klarare ägarstyrning. Tidigare var det bara enskilda bolag som man inte hade någon riktigt klar styrning av, de fick leva sitt eget liv. Och min granskning då som lekmannarevisor var ju mest att läsa protokollet. Men nu när kommunen har en koncern och en klarare styrning. (Lekmannarevisor B)

Samtidigt som lekmannarevisorerna menar att koncernbildningen gjort styrningen tydligare, finns det potentiella baksidor med koncernlösningen. Till detta hör också att informanterna reflekterade kritiskt kring frågan om den så kallade "personunionen", att individer är ledamöter i bolagsstyrelser samtidigt som de sitter som ledamöter i kommunstyrelsen – som alltså har uppsiktsplikt



visavi bolagen. En av dem anmärkte att det kanske kan vara "lite svårt att granska sig själv." (Lekmannarevisor A) En annan resonerade om fenomenet i fråga i termer av att "det blir lite dubbla stolar, kan man tycka" (Lekmannarevisor C). Vi får anledning att återkomma till den frågan längre ned, när vi uppmärksammar de styrnings- och demokratiproblem som aktualiseras av dubbla stolar och uppdragskoncentration.

Tillfrågas lekmannarevisorerna själva är deras upplevelse alltså att deras granskning av bolagen fungerar tillfredsställande. Deras verklighetsbeskrivning får stöd av resultaten från vår enkätundersökning: fullmäktigeledamöterna förefaller vara nöjda med revisorernas verksamhet. Av detta att döma sticker vår exempelkommun ut härvid, då just problem i samband med lekmannarevision av bolag uppmärksammats i tidigare studier.

### **INSYN, ÖPPENHET OCH TILLGÅNG TILL INFORMATION**

I artikelns inledning återgav vi den kritik som riktats mot möjligheter att få tillgång till information om de kommunala bolagens verksamhet, och det potentiella hot mot bolagens och den kommunala demokratins legitimitet det kan utgöra om denna möjlighet begränsas (exempelvis SOU 2011:43; Hylltner & Velasco 2009; jämför Amnå med flera 2013).

Man kan argumentera för att *en* aspekt av legitimitetsfrågan är i vilken utsträckning styrelseledamöter – i den mån de utsetts av de politiska partierna – regelbundet återknyter och informerar om sitt styrelsearbete till sina respektive partiapparater. I enkätundersökningen ställde vi en fråga om i vilken mån styrelseledamöter rapporterar om bolagets verksamhet till sitt parti. De allra flesta angav att de gör det vid enstaka partimöten. Vårt intryck är att bolagen inte diskuteras särskilt ofta vid partiernas egna möten i kommunen, ett intryck som bekräftades i flera av våra intervjuer med centralt placerade partiföreträdare. Det verkar således inte vara någon punkt som partierna i regel kräver återrapportering om. Det är heller inte något som styrelseledamöterna i regel aktivt och återkommande gör. Som nämndes i artikelns teoretiska inramning: här skiljer sig kommunal verksamhet i bolagsform avsevärt från de kommunala nämndernas verksamheter.

Detta resultat är ingalunda överraskande. Styrelseledamöterna ska vara lojala mot och representera bolagens intressen, inte partiernas. Då är det kanske inte i partierna som återkopplingen och diskussionen om bolagen ska äga rum? Men en någorlunda levande och aktiv diskussion om bolagen hör däremot hemma hos ägarna, med andra ord i kommunfullmäktige (som ytterst ansvarar för bolagsstyrningen). Här är det anmärkningsvärt att majoriteten, eller två tredjedelar av fullmäktigeledamöterna utan styrelseuppdrag, anser att bolagen inte diskuteras i tillräckligt stor utsträckning i kommunfullmäktige. Endast en tredjedel menade att bolagens diskuteras tillräckligt.

En betydande del av respondenterna menar att de kommunala bolagen

borde diskuteras mer i fullmäktige. Som vi återkommer till finns avvikande uppfattningar kring de kommunala bolagens verksamhet, kring bolagsstrukturen samt att en stor del av politikerna anser att den nuvarande bolagsstrukturen är något svårgenomtränglig. Sammantaget finns fog för slutsatsen att det finns en vilja bland många av de berörda parterna att diskutera bolagen mer i exempelkommunens kommunfullmäktige.

Detta om styrelseledamöternas återkoppling till partierna och om huruvida det finns en levande diskussion om bolagen i fullmäktige. En annan viktig demokratiaspekt gäller möjligheterna att få insyn i de kommunala bolagens verksamhet. Att kunna ta del av olika former av dokumentation från bolagen är grundläggande, för att i slutänden kunna utkräva ansvar för verksamheterna. I enkätundersökningen ställde vi en fråga om möjligheterna att få ut information om de kommunala bolagens verksamhet. Av styrelseledamöterna svarade 78 procent att det är enkelt att få ut sådan information. Endast en liten andel av dem angav att det är svårt. Bland fullmäktigeledamöterna i allmänhet, de som alltså inte sitter i kommunala bolagsstyrelser, uppgav en något större andel att det var svårt. Det tydligaste resultatet för den gruppen var dock att drygt hälften svarade att de helt enkelt inte vet om det är svårt eller inte. Resultatet, menar vi, gör det relevant att påminna om hur viktigt det är att den kommunala verksamheten bedrivs i en sådan form att det är möjligt att granska den.

Utifrån våra syften är det viktigt att ställa frågan om det är *svårare* att få insyn i och granska kommunal verksamhet om den bedrivs i bolagsform än i exempelvis nämnder. Vi ställde därför en fråga om respondenterna upplever att verksamhet i bolagsform försvårar granskning och insyn. Hur svaren fördelas för den frågan redovisas i tabell 1. Det finns en tydlig skillnad i svaren mellan fullmäktigeledamöter som inte sitter i bolagsstyrelser och styrelseledamöter. Av de förra är det endast 12 procent som inte instämmer i att bolagsform försvårar granskning och insyn. Bland styrelseledamöterna är motsvarande andel 42 procent.

Tabell 1. Försvåras granskning och insyn av att vissa delar av kommunens verksamhet drivs i bolagsform?

	Folkvalda	Styrelseledamöter	Totalt
Ja, till stor del	24	7	13
Ja, till viss del	61	42	49
Nej	12	42	31
Vet ej	3	9	7
Totalt	100	100	100
Antal svarande	33	57	90

Kommentar: Med folkvalda avses här kommunfullmäktigeledamöter som inte sitter i någon kommunal bolagsstyrelse. De fullmäktigeledamöter som sitter i en sådan styrelse ingår tillsammans med övriga styrelseledamöter i grupper "Styrelseledamöter".

Även om vi bortser från skillnaden mellan grupperna, är det värt att understryka att av dem som har en uppfattning i frågan är det fler som menar att insyn och granskning försvåras av att verksamhet bedrivs i bolagsform än det är som inte anser det. Detta gäller alltså även bland styrelseledamöterna. Sålunda finns en allmänt utbredd uppfattning att det innebär vissa demokratiproblem med att bedriva verksamhet i bolagsform.<sup>9</sup> Eftersom kommunen ändå har valt att lägga verksamhet i kommunala bolag får man utgå från att analysen har gjorts att det finns fördelar med detta som väger upp presumtiva nackdelar associerade med försvårad insyn och granskning. Samtidigt borde dessa problem leda till en diskussion kring hur man ändå på bästa sätt kan möjliggöra insyn i och granskning av kommunala bolag.

### **DUBBLA STOLAR OCH PERSONUNION SKAPAR STYRNINGS- OCH DEMOKRATIDILEMMAN?**

I många kommuner litar man på att en inre krets håller ihop styrningen genom den personunion som ofta finns mellan bolagens styrelser och styrelsen i kommunen, och kommunikationen därmed mellan. Lämpligheten i sådana personunioner kan dock diskuteras (SKL 2013: 25)

Det är inte ovanligt att det finns en så kallad "personunion" ute i kommunerna. Med det avses att samma person innehar ett flertal olika uppdrag. Mest omdiskuterat är fall där kommunstyrelsens ordförande också är ordförande i bolagsstyrelser eller där kommunstyrelsens ledamöter har tunga uppdrag i bolagens styrelser. I SKL:s (2012) rapport *Lekmannarevision i praktiken* sägs det kunna ha både för- och nackdelar att exempelvis KS-ledamöter också sitter på tunga poster i bolagen. Bland annat uttrycker sig en av SKL:s informanter såhär:

Det är praktiskt och enkelt att kommunicera när man har personunion, men det innebär också viss risk. Det blir inte den riktiga insyn och kontroll som det är tänkt. Det blir inte så renodlat och organisationen saknar lite "spänst" genom detta. Det förekommer att beslut tas under hand och inte protokollförs. Då blir det dåligt med insynen, och det är tyvärr svårt att komma åt. (SKL 2012: 18).

Som vi redan har berört, styrs kommunal verksamhet enligt olika logiker beroende på om den utförs inom kommunala bolag eller inom förvaltning under nämnder.

9 Detta är förstas inga nyheter utan något som lagstiftaren är väl medveten om. Det är bland annat just för att bolagsformen försvåras insyn och granskning som man år 2000 gjorde det obligatoriskt med lekmannarevisorer i de helägda kommunala bolagen. Samma år infördes också ett krav på så kallad "samordnad revision", det vill säga en personunion/överlappning mellan kommunens revisorer och lekmannarevisorererna. Tanken är att lekmannarevisionen ska garantera demokratisk insyn och kontroll i de kommunala bolagen, och den samordnade revisionen utgöra verktyg för fullmäktiges kontroll och uppföljning av hela kommunkoncernen (SKL 2013).

Folkvalda politiker styr verksamheten inom båda dessa sfärer, och det är även möjligt att samma personer finns med en fot i varje sfär. I syfte att undersöka omfattningen av överlapp mellan dessa världar, och hur vanligt det är att styrelseledamöter i kommunala bolag har andra uppdrag, har vi analyserat det register över förtroendeuppdrag som finns för vår exempelkommun. Där har vi hittat uppgifter avseende 20 kommunala bolag. Och för dessa bolags styrelser finns uppgifter om 123 styrelseposter, vilka innehas av 94 personer. Att antalet personer är färre än antalet styrelseposter beror på att vissa personer har fler än en styrelsepost. De allra flesta (81 procent) av styrelseledamöter har dock endast uppdrag i ett kommunalt bolag. Det finns dock ett antal som har uppdrag i två bolag (11 procent), och även i tre (5 procent) eller i fyra olika kommunala bolag (3 procent).

Till styrelseuppdragen i bolagen kan även en rad andra förtroendeuppdrag komma. Vissa styrelseledamöter sitter även i kommunfullmäktige. Av de 94 personer som är styrelseledamöter i de kommunala bolag som vi undersökte sitter 26 procent också i kommunfullmäktige. Åtminstone på papperet hamnar dessa individer i en något märklig situation. Kommunfullmäktige har formellt sett ägarrollen för de kommunala bolagen. Det gör att en fullmäktigeledamot i grunden bör betrakta bolagen ur ett ägarperspektiv. Men för de personer som även sitter i de kommunala bolagen gäller att de *också* ska agera utifrån bolagets perspektiv och i första hand vara lojala mot bolagens bästa. Aktiebolagslagen är ytterst tydlig på den punkten: styrelseledamöter ska alltid vara lojala mot bolaget, alltså aktivt ta tillvarata bolagets intressen. Dilemmat uppmärksammas också av Amnå med flera (2013: 157). I vår exempelkommun betyder det att 26 procent av styrelseledamöterna sitter i den situationen att de å ena sidan (som ledamöter i kommunfullmäktige) är ytterst ansvariga för bolagsstyrningen och utformandet av ägardirektiv, samtidigt som de å andra sidan (som styrelseledamöter) ska verkställa samma bolagsstyrning och vara lojala mot bolaget de företräder och aktivt tillvarata det aktuella bolagets intressen.

Det finns även en överlappning mellan kommunala bolagsstyrelser och kommunala nämnder. Av styrelseledamöterna sitter 14 procent även i någon av de kommunala nämnderna. Det är personer som får utöva styrning av verksamhet inom de två olika logiker som beskrivits tidigare. En kritisk fundering är om det är en lämplig ordning. Några av dessa personer sitter också fullmäktige, vilket gör att de sitter på många olika stolar samtidigt. Det torde finnas vissa risker för att dessa olika roller hamnar i konflikt med varandra.

Moderbolaget utgör härvid ett specialfall. I styrelsen för moderbolaget sitter politiker som alla är ledamöter eller ersättare i kommunstyrelsen. Det är en vanlig lösning i kommuner och det kan minska risken för att de kommunala bolagen agerar på ett sätt som inte är i enlighet med kommunens bästa. Men, som exempelvis Meyer med flera (2013) uppmärksammar, kan arbetsbördan bli tung för vissa personer. Framför allt, och mer principiellt, riskerar denna ordning att äventyra kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Detta då man kan ifrågasätta lämpligheten i

att man ska utöva kontroll och uppsikt över sig själv. Kommunstyrelsens uppsiktsplikt har, som berörts ovan, förstärkts sedan 1 januari 2013. Kommunstyrelsen ska i årliga beslut pröva om verksamheten i de kommunala bolagen har varit förenlig med det kommunala ändamål som fastställts för dem samt bedöma verksamheten i förhållande till de kommunala befogenheterna. Och om kommunstyrelsen anser att så inte är fallet, ska den lämna förslag om nödvändiga åtgärder till kommunfullmäktige. I allt väsentligt innebär dock "personunionen" mellan kommunstyrelsen och moderbolaget, att flertalet kommunstyrelseledamöter är satta att ha uppsikt över den verksamhet man själv bedriver – alltså, över sig själva.

Därmed är det rimligt att föra en diskussion om det är lämpligt att moderbolagets styrelse *uteslutande* består av ledamöter och ersättare i kommunstyrelsen. I vår enkätundersökning ställde vi en fråga om det är lämpligt att ledamöter i kommunstyrelsen också sitter i bolagsstyrelser. I tabell 2 redovisas svaren på den frågan.

Tabell 2. Är det lämpligt med ledamöter i kommunstyrelsen även sitter i bolagsstyrelser?

	Folkvalda	Styrelseledamöter	Totalt
Ja, det är en stor fördel	18	28	24
Ja, det spelar ingen roll	39	30	33
Nej, det är olämpligt	30	32	31
Vet ej	12	11	11
Totalt	100	100	100
Antal svarande	33	57	90

Kommentar: Med folkvalda avses här kommunfullmäktigeledamöter som inte sitter i någon kommunal bolagsstyrelse. De fullmäktigeledamöter som sitter i en sådan styrelse ingår tillsammans med övriga styrelseledamöter i grupper "Styrelseledamöter".

Som framgår av tabellen varierar uppfattningarna om huruvida det är ett lämpligt arrangemang. En del anser att det till och med kan vara en fördel att ledamöter i kommunstyrelsen även sitter i kommunala bolag. Dock svarade 30 procent av fullmäktigeledamöterna som saknar styrelsuppdrag att det är olämpligt. En något större andel av styrelseledamöterna var av samma uppfattning. I den gruppen ingår även just ledamöter i kommunstyrelsen. Det är knappast förvånande, men bland dem som sitter i både kommunstyrelsen och i en bolagsstyrelse är det nästan ingen som ser problem med att de sitter på båda typer av uppdrag.

## IDEOLOGI- OCH KONKURRENSFRÅGOR – BOLAGENS EXISTENSBERÄTTIGANDE?

I inledningen redogjorde vi bland annat för den debatt som rasat om huruvida kommuner ska äga bolag överhuvudtaget, och när de väljer att bedriva

verksamhet i bolagsform, inom vilka branscher och områden är det legitimt att det sker?

Att bolag kan vara en lämplig form att organisera kommunal verksamhet är den rådande uppfattningen bland exempelkommunens politiker och styrelseledamöter. Ingen uppger att det *aldrig* är lämpligt med kommunala bolag. De allra flesta anser att det ibland kan vara lämpligt. En något större skepsis finns bland fullmäktigeledamöter som inte sitter i bolagsstyrelser. Här är det 18 procent som anser att kommunala bolag endast är lämpliga i sällsynta fall.

Även om det generellt sett finns en positiv inställning till kommunala bolag är det emellertid inte *alla* verksamheter som anses vara lämpliga att driva i bolagsform. Till de verksamhetsområden som av de flesta anses passa väl för kommunala bolag hör energi, vatten och avfall, samt fastigheter. Det är verksamheter som typiskt sett bedrivs i bolagsform (Statskontoret 2012) och det finns en lång tradition av kommunala bolag inom sådana områden (Meyer med flera 2013). När det gäller verksamheter som rör "kommunikationer, transport och magasinering" och "kultur, fritid, turism och event" är uppfattningarna dock mer varierande. Lite färre än hälften motsätter sig bolag inom de förstnämnda branscherna, och drygt hälften när det gäller de senare. I synnerhet när det gäller "kultur, fritid, turism och event" finns tydliga skillnader: de folkvalda som inte sitter i styrelser är betydligt mer negativa än övriga till kommunala bolag inom sådana områden. Uppfattningarna är däremot betydligt mer samstämmiga när det gäller verksamhetsområdena "förskola, skola och annan utbildning" och "vård och omsorg". De allra flesta anser att kommunala bolag inom dessa områden är helt olämpligt.

En ytterligare aspekt att beakta kring kommunala bolags existens och roll, är om det finns privata alternativ på den marknad där de agerar. I enkätundersökningen ingick en fråga om det är lämpligt att det finns kommunala bolag i de fall där privata alternativ finns. Lite drygt hälften svarade att det kan finnas en plats för kommunala bolag även i sådana fall – förutsatt att bolaget tar andra hänsyn än de rent marknadsmässiga. Exempel på detta kan vara bolag som har sociala eller miljömässiga mål snarare än rent ekonomiska. Ytterligare en dryg fjärdedel ansåg kommunala bolag kan verka på marknader där privata bolag finns, men endast om de agerar enligt marknadsmässiga villkor. Med det avses att de *inte* medför osund konkurrens, utan agerar på samma villkor som de privata bolagen. Den resterande knappa femtedelen av de svarande ansåg att kommunala bolag inte bör finnas på de marknader där privata alternativ finns.

Tabell 3. Ska en kommun ha bolag verksamma på marknader där privata alternativ redan finns?

	Folkvalda	Styrelseledamöter	Totalt
Ja, om bolaget tar andra hänsyn än marknadsmässiga	50	58	55
Ja, men endast om bolaget agerar enligt marknadsmässiga villkor	25	29	27
Nej	25	14	18
Totalt	100	100	100
Antal svarande	32	59	91

Kommentar: Med folkvalda avses här kommunfullmäktigeledamöter som inte sitter i någon kommunal bolagsstyrelse. De fullmäktigeledamöter som sitter i en sådan styrelse ingår tillsammans med övriga styrelseledamöter i grupper "Styrelseledamöter".

Mot denna bakgrund: anser fullmäktige- och styrelseledamöter att deras kommun har bolag verksamma inom lämpliga verksamhetsområden? Vår enkätundersökning visar att så inte riktigt verkar vara fallet. Visserligen är det endast en liten andel som svarade nej på den frågan, men det är inte alla som svarar ja heller. Bland styrelseledamöterna svarade tre av fem att så är fallet, men bland de folkvalda som saknar uppdrag i bolagsstyrelser var motsvarande andel endast en av fem. Sammantaget är det en stor andel som endast delvis anser att kommunen har bolag verksamma inom lämpliga områden. Detta kan tolkas som om de är av uppfattningen att det åtminstone finns vissa kommunala bolag som nog inte borde finnas.

Tabell 4. Har kommunen bolag inom lämpliga verksamhetsområden?

	Folkvalda	Styrelseledamöter	Totalt
Ja	24	60	47
Delvis	64	38	47
Nej	9	2	4
Vet ej	3	0	1
Totalt	100	100	100
Antal svarande	33	60	93

Kommentar: Med folkvalda avses här kommunfullmäktigeledamöter som inte sitter i någon kommunal bolagsstyrelse. De fullmäktigeledamöter som sitter i en sådan styrelse ingår tillsammans med övriga styrelseledamöter i grupper "Styrelseledamöter".

Resultatet är tankeväckande. Det antyder att exempelkommunen skulle må bra av att ha en bred och grundlig politisk diskussion om vad för slags bolag man har och om den struktur man har på bolagsägandet är optimal. Detta för oss över till frågor om bolagsstrukturen.

De svarande i vår enkätundersökning har vitt skilda bilder av hur pass optimerad organisationen av kommunala bolag i exempelkommunen är. Bland dem som sitter i bolagsstyrelser ansåg ungefär fyra av fem att kommunens bolagsstruktur är tydlig och genomskådlig. Detta är kanske inte så märkligt. Det får sägas ingå i deras uppdrag att ha inblickar i just bolagsstrukturen. Mer uppseendeväckande är emellertid att bland de fullmäktigeledamöter som inte sitter i någon bolagsstyrelse, var det bara *två av fem* som delade uppfattningen att strukturen är tydlig och genomskådlig.

Det bör återigen påminnas om att kommunfullmäktige har rollen som ägare för de kommunala bolagen. Att en majoritet av de fullmäktigeledamöter som inte sitter i någon bolagsstyrelse inte tycker att strukturen är tydlig och genomskådlig är oroväckande. Om vi ser till samtliga fullmäktigeledamöter, inklusive dem som sitter i bolagsstyrelser, är det lite drygt hälften som anser att organisationen är tydlig och genomskådlig. Resultatet är oroväckande då kommunfullmäktige har rollen som ägare till dessa bolag och det i dessa bolag bedrivs kommunal verksamhet för vilken kommunfullmäktige är ytterst ansvarig. Dessutom kan det tilläggas att eftersom en betydande del av kommunens verksamhet utförs i kommunala bolag, är det viktigt att medborgarna kan ta ställning till hur verksamheten bedrivs för att sedan ha möjlighet att utkräva ansvar av de folkvalda. Om nu *de folkvalda själva* anser att organisationen av bolag är svårgenomtränglig – hur framstår den då för *medborgarna*?

## Slutsatser – fyra generella lärdomar

Trots att kommunalt ägande av aktiebolag existerat sedan förra sekelskiftet, är det egentligen först under 00-talet som det kommit att föras principiella, kritiska debatter om företeelsen. Debatterna har haft olika inriktning och poänger, men på ett eller annat sätt kokar samtliga ned till en grundläggande fråga: *hur sköter sig kommunerna som ägare av bolag?* Mot den bakgrunden har vårt syfte varit att föra en bred och kritisk diskussion om de frågor rörande demokrati och ansvarsutkrävande som väcks när allt mer kommunal verksamhet bedrivs i bolagsform, grundad i en explorativ fallstudie.

Vårt individuella fall är mindre väsentligt – det utgör en illustration. Exempelkommunen har varit i centrum för en studie från vilken vi strävat efter att generera allmängiltiga diskussionspunkter och generella lärdomar, som vi menar är relevanta för hela kommunsektorn. Ambitionen har varit att bidra till ökad reflektion om kommunal verksamhet i bolagsform. Slutsatserna redovisas i form av fyra generella diskussionspunkter, som tar avstamp i några av de resultat som enligt vårt förmenande förtjänar fördjupad diskussion.



## KOMMUNER BÖR REGELBUNDET SE ÖVER SIN BOLAGSSTRUKTUR

I vår studie framkom ett par synpunkter på exempelkommunens bolagsstruktur. Många fullmäktigeledamöter anser det vara olämpligt att driva verksamheter inom "kultur, fritid, turism och event" samt "kommunikationer, transport och magasinering". Detta är verksamhetsområden inom vilka exempelkommunen – och många andra kommuner också för den delen – idag har kommunala bolag. Till diskussionen om bolagsstrukturen hör också att endast två av fem av de fullmäktigeledamöter som inte sitter i någon bolagsstyrelse delade uppfattningen om att bolagsstrukturen är *tydlig och genomskådlig*. Siffran betraktar vi som låg mot bakgrund av att kommunfullmäktige bär det yttersta ansvaret för styrningen av de kommunala bolagen. En annan fråga som väcks i ljuset av detta resultat är: om strukturen upplevs som förhållandevis ogenomtränglig för individer i vars uppdrag det kan sägas ingå att ha inblickar i den, hur ter den sig då inte för en medborgare eller en granskande journalist? Bland annat var det just en överblickbar bolagsstruktur – vilket försvårar granskning och ansvarsutkrävande – som ansågs ha bidragit till de oegentligheter som uppdragades i Göteborgs stad år 2010 (Amnå med flera 2013)

Dessa sakförhållanden antyder att kommuner återkommande bör ha en grundläggande översyn över hur optimal deras existerande bolagsstruktur egentligen är. Frågor som skulle kunna stå i centrum för sådan översyn är hur bolagsstrukturen i framtiden kan renodlas – exempelvis ur dessa avseenden: "hur många bolag ska vi ha?", "inom vilka branscher ska våra bolag verka?" och "hur kan vår bolagsstruktur göras mer transparent och begriplig för fullmäktigeledamöter och medborgare?"

## ARBETA AKTIVT MED FRÅGOR RÖRANDE ARKIVERING, DOKUMENTATION OCH ÖPPENHET

En förutsättning för ansvarsutkrävande är att det finns en fungerande granskning av verksamhet som styrs och bedrivs i offentlig regi, bland annat för att medborgarna ska kunna få information huruvida de medel som hanteras av det offentliga används på ett korrekt och effektivt sätt (jämför Ahlbäck Öberg 2010). Den upplevda bristen på transparens i bolagsstrukturen, som diskuterades under förra punkten, för oss därför naturligt över till teman som tangerar insyn och ansvarsutkrävande. En förutsättning för exempelvis medborgerlig, forskningsmässig eller journalistisk granskning av dessa offentligt ägda verksamheter är att det är någorlunda lätt att granska bolagen. Som konstateras i SKL (2006: 5) är det "ett starkt demokratiskt intresse att ... allmänhet kan få information och bilda sig en uppfattning om hur den kommunala ... bolagsverksamheten bedrivs".

Här finns sannolikt utrymme för förbättring generellt, i kommunsektorn. Bland annat svarade nära hälften av fullmäktigeledamöterna (utan styrelseuppdrag) i vår enkät, i exempelkommunen, att de helt enkelt *inte vet* om det är lätt

eller svårt att få ut information om de kommunala bolagen. Kanske säger det mer om fullmäktigeledamöternas intresse för bolagens verksamheter än något annat. Men likväl, ur vårt perspektiv är det överraskande att så många som sitter i det organ som bär det yttersta ansvaret för bolagsstyrningen inte har en uppfattning om de tycker att det är lätt eller svårt att få ut information om bolagen. Värt att notera är även att en majoritet av de folkvalda och styrelseledamöterna svarade att de tror att insyn och granskning blir svårare då verksamhet bedrivs i bolagsform. Temat om insyn och öppenhet återkom för övrigt i ett par av intervjuerna med partiföreträdarna.<sup>10</sup>

### **SÄTTET ATT UTSE STYRELSER BÖR BLI MER TRANSPARENT OCH UTBILDNINGSINSATSER BÖR SES ÖVER**

Frågor som rör hur styrelser till kommunala bolag utses, samt hur kommunala bolagsstyrelser arbetar, har hamnat högt på den politiska dagordningen i Sverige. Bland annat har den svaga kvinnorepresentationen i bolagen debatterats liksom bolagsstyrelsernas kompetens, debatter som medförde att *Utredningen om en kommunallag för framtiden* (Dir. 2013:100) fått till uppgift att se över hur de kommunala bolagens styrelser utses – och ledde till att utredningens slutbetänkande ägnade ett helt kapitel åt frågan (SOU 2015:24, kap. 9). En grundläggande teoretisk förväntning här är att hög kvalitet på styrelsearbetet, också minimerar riskerna för allehanda misstag, missgrepp och oegentligheter i bolagen.

Med både kvantitativa och kvalitativa verktyg har vi närmast oss dessa frågeställningar i vår exempelkommun. I resultaten spårar vi ett missnöje med processen genom vilken partierna utser styrelseledamöter till exempelkommunens bolag. Bland fullmäktigeledamöter som saknar styrelseuppdrag menar bara drygt hälften att processen är genomskinlig och en tredjedel anser att de befintliga processerna inte säkrar att lämpliga styrelseledamöter tas fram. I denna population är endast 15 procent som menar att det rådande sättet till stor del säkerställer att lämpliga kandidater utses till bolagsstyrelser. Också i ett par av våra kvalitativa intervjuer med centralt placerade partiföreträdare vädrades ett missnöje med hur genomskinliga processen med att ta fram styrelsekandidater är.

Under 2013 debatterades det mycket på nationell nivå huruvida det finns brister i bolagsstyrelsernas arbete och på vilket sätt man kan höja kvaliteten

10 Värt att uppmärksamma, när det kommer till dokumentation, är att bolagsstyrelserna ska "se till att erforderliga riktlinjer fastställs för bolagets uppträdande i etiskt hänseende gentemot anställda, kunder, leverantörer och det omgivande samhället i övrigt". Bara drygt hälften av styrelseledamöterna uppgav att de kände till de etiska riktlinjerna för de bolag i vars styrelse de sitter i (och alltså ansvarar för att de ska vara på plats). 25 procent svarade att de delvis känner till dem (oklart hur detta ska tolkas, dock). Ytterligare 12 procent av de svarande uppger att bolaget inte har några etiska riktlinjer, vilket i sig är uppseendeväckande. Vad avser just de etiska riktlinjerna för bolagen tycks det oss som att en del arbete kvarstår och att här finns ett utvecklingsområde i vår exempelkommun – och det vore synnerligen spännande att se om läget ser likadant ut i övriga kommunsektorn.

i styrelsearbetet. Givet att problembeskrivningen stämmer, att styrelsernas arbete kan stärkas, väcks frågan: hur? Som berördes ovan är förstås ett sätt för partierna att utveckla deras interna nomineringsprocesser för att på ett bättre sätt ta fram lämpliga kandidater. Ett annat sätt är att erbjuda styrelseledamöter olika typer av utbildningar. Vår studie ger vid handen att samtliga har erbjudits att gå en introducerande utbildning men att så många som 20 procent inte har deltagit. Det förefaller oss finnas en del utvecklingspotential när det kommer till frågan om utbildning och kompetensutveckling för styrelseledamöterna. När vi har fokuserat på den här frågan har ett antal frågor väckts som får betraktas som generellt relevanta för kommunsektorn och dessa är: Hur ofta ska utbildningar ges? Vad ska de innehålla? Vem ska ansvara för att de ges och vem ska hålla i dem? Ska de vara obligatoriska för alla styrelseledamöter?

### **”PERSONUNION”: ETT PRINCIPIELLT STYRNINGS- OCH DEMOKRATIDILEMMA**

Exempelkommunen utgör inget undantag från kommunsverige i övrigt – även här finns en så kallad ”personunion”. Det innebär att det finns en koncentration av uppdrag till ett mindre antal politiker, bland annat att ledamöter i kommunstyrelsen också sitter som styrelseledamöter i kommunens bolagssfär. En del av dem som tidigare har skrivit om detta har framhållit fördelarna med ett sådant system där ledande och erfarna politiker också tar plats i de kommunala bolagsstyrelserna. Styrningen antas bli mer praktisk och effektiv. Dessa personer är nämligen redan insatta i kommunens organisation och i de aktuella frågorna, vilket gör att det blir lättare att hålla samman den interna styrningen då kommunikationen mellan centrala beslutsfattare sker löpande och kontinuerligt.

Pragmatiskt sett är argumentationen begriplig. Samtidigt väcker ordningen grundläggande och principiella frågor. Främst handlar det om en ”dubbla stolar”-problematik som, utan att någon aktivt och medvetet ser till att det blir så, försvårar extern insyn, granskning och kontroll. Beslut riskerar att tas på väg till eller på väg från möten inom den så kallade ”personunionen”, och protokollförs då inte.

En ytterligare aspekt av denna fråga har att göra med att en av fyra styrelseledamöter också sitter i kommunfullmäktige. På papperet är det inte givet att rollerna är förenliga. Kommunfullmäktige har ett ägarförhållande till bolagen. Det gör att en fullmäktigeledamot framför allt bör se på bolagen utifrån ett ägarperspektiv. Men för de personer som också sitter i de kommunala bolagen säger Aktiebolagslagen att de också ska agera utifrån bolagets perspektiv, alltid vara lojal mot bolaget se till bolagets bästa. Det innebär alltså att en av fyra styrelseledamöter sitter i den kanske inte rakt igenom bekväma situationen att de å ena sidan (som fullmäktigeledamöter) har en ägarroll och därmed ansvar för bolagsstyrningen, samtidigt som de å den andra (som styrelseledamöter) ska

verkställa samma bolagsstyrning (och har långtgående lojalitetskrav mot bolaget). Vad händer i situationer om lojaliteterna krockar med varandra?

En tredje och allmängiltig aspekt rör ledamöter av kommunstyrelser som också har uppdrag inne i kommunens bolagsfär. I synnerhet gäller detta kommunerna som har organiserat bolagen i en koncern och det finns en överlappning av personer som sitter både i moderbolagets styrelse och i kommunstyrelsen. Detta kan innebära två typer av styrningsdilemman. För det första innebär det att kommunstyrelsens ledamöter, som sedan 2013 har en förstärkt uppsiktsplikt över bolagen, i praktiken får ett slags uppsiktsplikt över sig själva. För det andra *skulle* det kunna få till följd att många av styrelseledamöterna i moderbolaget har stort inflytande över ägardirektiven. Då kommunstyrelser och dess tjänstemän plägar ta fram förslag till ägardirektiv (och sedan föreslår dessa för godkännande i fullmäktige) förefaller det i teorin kunna bli så att moderbolagen skriver sina egna ägardirektiv. I vilken utsträckning det verkligen fungerar så, eller om det finns mekanismer av maktbalans inbyggda i systemet som i förhindrar detta, är en empirisk fråga. Men enbart att risken för detta finns, och att det åtminstone i teorin är så att de ”dubbla stolarna” kan utgöra problem för bolagsstyrning och ansvarutkrävande, bör leda till en fördjupad diskussion om för- och nackdelarna med personunioner.

### **SAMMANFATTANDE SLUTORD**

Avslutningsvis kan vi konstatera att det finns behov av att förbättra såväl styrning som insyn i de kommunala bolagen – för ansvarutkrävandets skull. Detta är viktigt i ljuset av hur många bolag det finns i Sverige idag, att dessa bolag *ska* ha ett kommunalt syfte för ögonen, samt de enorma pengasummor de omsätter. I den här artikeln har vi lyft fyra områden vilka vi anser kräver extra fokus framöver i debatten såväl som ute i kommunerna och deras arbete med styrningen av sina bolag och inom forskningen. Därmed inte sagt att dessa fyra här identifierade områden skulle vara de enda som är av intresse eller behov att lyfta och diskutera. Istället ska resultatet av den här studien ses som början av en process som där fokus läggs på, och offentlig debatt handlar om, styrnings- och insynsfrågor i offentlig sektor.

## **Referenser**

- Ahlbäck Öhberg, Shirin, 2010. ”Framväxten av granskningsamhället: en fråga i författningpolitisk skugga”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 112(5), s. 501–514.
- Amná, Erik, Barbara Czarniawska & Lena Marcusson, 2013. *Tillitens gränser: Granskningskommissionens slutbetänkande*. Göteborg: Göteborgs stad.
- Andersson, Lars-Henrik, Roland Dansell, Stina Hubendick & Satish Sen, 2012. *Bättre styrelsearbete i offentligt ägda bolag*. Stockholm: Kommentus.
- Andersson, Staffan, Andreas Bergh & Gissur Ó. Erlingsson, 2010. ”Vad kan vi lära

- oss?”, i Andersson, Staffan med flera (red.), *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Stockholm: Norstedts.
- Andersson, Staffan & Gissur Ó. Erlingsson, 2010. ”Förvaltningsreformer och korruptionsrisker”, i Andersson, Staffan med flera (red.), *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Stockholm: Norstedts.
- Barberis, Peter, 1998. ”The New Public Management and a New Accountability”, *Public Administration* 76, s. 451–470.
- Borg, Anders, 2012. ”Så stoppar vi räntesnurrorna”, *Dagens Opinion*, (2012-09-14). Tillgänglig på: <http://www.dagensopinion.se/anders-borg-s%C3%A5-stoppar-vi-r%C3%A4ntesnurrorna>
- Box, Richard C., Gary S. Marshall, B.J. Reed & Christine M. Reed, 2001. ”New Public Management and Substantive Democracy”, *Public Administration Review* 61(5), s. 608–619.
- Bozec, Richard & Gaétan Breton, 2003. ”The Impact of the Corporatization Process on the Financial Performance of Canadian State-owned Enterprises”, *The International Journal of Public Sector Management* 16, s. 27–47.
- Bozec, Richard, Daniel Zéghal & Ameer Boujenoui, 2004. ”The Effect of the Reform of Canadian State-owned Enterprises on Major Corporate Governance Mechanisms”, *Australian Journal of Public Administration* 63, s. 79–94.
- Dagens Arena* (2012-02-01). ”Undermålig jämställdhet i kommunala bolagsstyrelser.”
- Dagens Nyheter* (2013-09-15). ”Pengar flödar ur de stora bostadsbolagen.”
- Dir. 2012:105. *Utredningen om en kommunallag för framtiden*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Dir. 2013:100. *Tilläggsdirektiv: Utredningen om en kommunallag för framtiden*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Erlingsson, Gissur Ó., 2006. ”Organisationsförändringar och ökad kommunal korruption: existerar ett samband”, *Kommunal Ekonomi och Politik* 3, s. 7–40.
- Erlingsson, Gissur, Mattias Fogelgren, Fredrik Olsson, Anna Thomasson & Richard Öhrvall, 2014. *Hur styrs och granskas kommunala bolag? Erfarenheter och lärdomar från Norrköpings kommun*. Centrum för Kommunstrategiska studier, Linköpings universitet, Rapport 2014:6.
- Forsell, Anders, 1999. ”Offentlig reformation i marknadsreformernas spår”, *Kommunal ekonomi och politik* 3(3), s. 7–23.
- Grossi, Giuseppe & Cristoph Reichard, 2008. ”Municipal Corporatization in Germany and Italy”, *Public Management Review*, 10, s. 597–617.
- Grossi, Giuseppe & Anna Thomasson, 2015. ”Bridging the accountability gap in hybrid organizations: The case of Malmö-Copenhagen Port”, *International Review of Administrative Science*, s. 1–17.
- Hanberger, Anders, Abdul Khakee, Lennart Nygren & Christina Segerholm, 2005. *De kommungranskande aktörernas betydelse*. Umeå: Umeå universitet, UCER.
- Hansson, Lennart & Sven-Olof Collin, 1991. *Kommunalt bolag? En studie av för- och nackdelar med bolagisering av kommunalteknisk verksamhet*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Hem och Hyra* (2011-12-02). ”Var femte allmännyttan betalar ut för stor vinst.”
- Hem och Hyra* (2013-01-11). ”100 allmännyttor delar ut vinst till kommunen.”
- Hem och Hyra* (2013-11-15). ”Kritiserar dubbelbeskattning av hyresgäster.”
- Hem och Hyra* (2014-08-07). ”De vill pröva stadens vinstuttag.”

- Hodges, Ron, Mike Wright & Kevin Keasey, 1996. "Corporate Governance in the Public Services: Concepts and issues", *Public Money and Management*, s. 7-13.
- Hood, Christopher, 1991. "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration* 69(1), s. 3-19.
- Humphrey, Christopher, Peter Miller & Robert W. Scapens, 1993. "Accountability and Accountable Management in the UK Public Sector", *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 6, s. 7-29.
- Hyltner, Mårten & Micha Velasco, 2009. *Kommunala bolag: laglöst land?* Stockholm: Den Nya Valfärden.
- Kickert, Walter. J. M., 2001. "Public Management of Hybrid Organizations: Governance of quasi-autonomous executive agencies", *International Public Management Journal*, 4(2), s. 135-150.
- Konkurrensverket, 2014. *Kartläggning av kommunala bolags försäljningsverksamhet: I konflikt med privata företag*. Stockholm: Konkurrensverket.
- Koppell, G.S. Jonathan, 2001. "Hybrid organizations and the alignment of interests: The case of Fannie Mae and Freddie Mac", *Public Administration Review*, 61 (4) s. 468-482.
- Lapsley, Irvine, 2008. "The NPM Agenda: Back To The Future", *Financial Accountability and Management*, 24 (1), s. 77-96.
- Laurent, Birgitta, 2007. *Varför kommunägda bolag?* Stockholm: Svenskt näringsliv.
- Littorin, Camilla, Gunilla Arhen & Jan Rejndell, u.å.. "Ställ kompetenskrav på styrelser i kommunala bolag", Teknikdebatt.se. Tillgänglig på: <http://79.136.125.207/debatt/stall-kompetenskrav-pa-styrelser-i-kommunala-bolag>.
- Levander, Helena & Alarik von Hofsten, 2013. "Våga utvärdera bolagsstyrelserna", *Dagens Samhälle* (2013-11-06). Tillgänglig på: <http://www.dagenssamhalle.se/debatt/vaga-utvaerdera-bolagsstyrelserna-6759?page=179>.
- Luke, Belinda, 2010. "Examining Accountability Dimensions in State-Owned Enterprises", *Financial Accountability and Management* 26, s. 134-162.
- Lundbäck, Mattias & Sven-Olov Daunfeldt, 2013. *Kommunalt företagande som konkurrensbegränsning: företagets perspektiv*. Stockholm: Ratio.
- Mattisson, Ola & Anna Thomasson, 2011. *Fastigheter i bolag: steg för steg i bolagisering av kommunal fastighetsförvaltning*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Miljöprogram för Norrköpings kommun*, 2011.
- Meyer, Lars, Pär Mårtensson & Olle Nilsson, 2013. *Kommunala bolag: ägarstyrning och styrelsefunktion*. Lund: Studentlitteratur.
- Montin, Stig, 1992. "Privatiseringsprocesser i kommunerna: teoretiska utgångspunkter och empiriska exempel", *Statsvetenskaplig tidskrift* 95(1), s. 31-57.
- Montin, Stig, 1997. "New Public Management på svenska", *Politica* 29(3), s. 262-278.
- Papakostas, Apostolis, 2009. *Missstro, tillit, korruption – och det offentliga civiliseringen*. Lund: Studentlitteratur.
- Ryan, Christine & Chew Ng, 2000. "Public Sector Corporate Governance Disclosures: An Examination of Annual Reporting Practices in Queensland", *Australian Journal of Public Administration*, 59, s. 11-23.
- Sands, Valerie, 2006. "The Right to Know and Obligation to Provide: Public-private Partnerships, Public knowledge, Public Accountability, Public Disenfranchisement and Prison Cases", *UNSW Law Journal* 29(3), s. 334-41.
- Sandler, Suzanne, 2012. "Vässa styrelserna i de kommunala bolagen", *Dagens Samhälle*. (2012-06-12.) Näs på: [http://www.dagenssamhalle.se/debatt/vaessa-styrelserna-i-de-kommunala-bolagen-3129?page=205&quicktabs\\_2=0](http://www.dagenssamhalle.se/debatt/vaessa-styrelserna-i-de-kommunala-bolagen-3129?page=205&quicktabs_2=0).

- Sandler, Suzanne & Lars-Erik Forsgård, 2013. "Kommunala bolag behöver kunnigare styrelser", *Dagens Samhälle*, (2013-02-04). Nås på: <http://www.dagenssamhalle.se/debatt/kommunala-bolag-behoever-kunnigare-styrelser-4807>.
- SCB, 2014. *Offentligt ägda företag 2013*. Statistiska meddelanden OE 27 SM 1301. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Shaoul, Jean, 1998. "Critical Financial Analysis and Accounting For Stakeholders", *Critical Perspectives on Accounting*, 9, s. 235-249.
- Selling, Hans, 2012. "Offentligt ägda bolag kräver bra styrelser", *Dagens Samhälle*, (2012-06-18). Nås på: <http://www.dagenssamhalle.se/debatt/offentligt-aegda-bolag-brkraever-bra-styrelser-2991>.
- Skatteverket, 2013. *Slutrapport: skatteplanering bland företag som är intressegemenskap med skattebefriade verksamheter*. Promemoria 2013-06-25. Stockholm: Skatteverket.
- SFS 2010:879. *Lag om allmännyttiga kommunala bostadsbolag*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SKL, 2006. *Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag: erfarenheter och idéer*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SKL, 2012. *Lekmannarevision i praktiken: så tycker ägare, bolag och lekmannarevisorer*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SKL, 2013. *Lekmannarevision i praktiken: demokratis granskning av kommunala bolag*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SOU 2011:43. *Offentlig upphandling från eget företag?! Och några andra frågor*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden*. Stockholm: Fritzes.
- Statskontoret, 2012. *Köpta relationer: om korruption i det kommunala Sverige*. Stockholm: Statskontoret.
- Stattin, Daniel, 2007. *Kommunal aktiebolagsrätt: bolagsrätt och bolagsstyrning för kommun- och landstingsägda bolag*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Svenska Dagbladet* (2012-05-27). "Vinstuttag i allmännyttan ifrågasatt."
- Thomasson, Anna, 2009. *Navigating in the landscape of ambiguity: a stakeholders approach to the governance of hybrid organizations*. Lund: Lunds universitet, Företagsekonomiska institutionen.
- Thomasson, Anna, 2013. *Styrning av offentligt ägda bolag*. Lund: Studentlitteratur.
- Thomasson, Anna & Giuseppe Grossi, 2013. "Governance and Accountability of Joint Ventures: A Swedish Case Study", in Valkama, P. m.fl., *Organizational Innovation in Public Services: Forms and Governance*. New Hampshire: Palgrave Macmillian.
- Thynne, Ian, 1994. "The Incorporated Company as an Instrument of Government: A Quest for a Comparative Understanding", *Governance: An International Journal of Public Administration*, 7, s. 59-82.
- Wettenhall, Roger, 2001. "Public or Private? Public Corporations, Companies and the Decline of the Middle Ground", *Public Organization Review: A Global Journal* 1, s. 17-40.

\* \* \*

*Studien bygger också på intervjuer med tre lekmannarevisorer och sju centralt placerade partiföreträdare.*