

**Masteruppsats i offentlig förvaltning VT12**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Lina Lif Larsson 820405-4889

Handledare: Stellan Malmer

Examinator: Patrik Zapata

# ”Varför driver kommuner bolag?”

En jämförande fallstudie kring bolagisering av kommunal verksamhet

# Sammanfattning

De kommunala bolagen har utsatts för kritik från flera håll. Medialt när de går utanför lagar och regler. Från politiker och debattörer som inte anser att offentligt ägda företag rimmar väl med deras ideologiska övertygelse. Från forskarvärlden där studier visat att de försvagar demokratin och verksamhetsformen inte alltid får de positiva effekterna som är avsett, till exempel en effektivare verksamhet. Syftet med denna studie var därför att fördjupa förståelsen till varför kommuner och kommunpolitiker väljer att driva bolag.

Det material som använts vid studien är transkriberingar av intervjuer med ledande politiker i två svenska kommuner. Resultaten av intervjuerna har redovisats efter tre kategorier; demokrati, effektivitet och ekonomi. Resultaten har även analyserats utifrån rational choice och nyinstitutionell teori.

Studiens resultat visar att kommunerna haft vissa bolag under en så pass lång tid att de finns av tradition, med det gäller främst bostads- och elbolag vilka präglas av affärsmässighet och ej varit det primära studieobjektet. Bolagisering anses vara ett verktyg för att skapa en effektivare verksamhet även om det råder osäkerhet kring om verksamheten i realiteten blir effektivare. Respondenterna menar att hur effektiv en verksamhet är beroende av den kultur som finns i organisationen och hur ledningen arbetar snarare än hur verksamheten formellt är strukturerad. Det ekonomiska perspektivet är idag en central del i bolagisering åtminstone i de två kommuner som studerats. Möjligheten att finansiera verksamhet i bolag via koncerner utgör det främsta argumentet till varför kommunerna driver bolag. I en koncernkonstruktion kan kommunen utjämna resultat mellan bolag, så kallade koncernbidrag och att idka skatteplanering.

Nyckelord: kommunala bolag, demokrati, effektivitet, ekonomi, skatteplanering

# Innehållsförteckning

<b>1. Kommunala bolag</b> .....	<b>1</b>
1.1. Problemformulering .....	3
1.2. Syfte & frågeställningar .....	4
1.3. Definition av kommunala bolag.....	4
1.4. Disposition .....	5
<b>2. Juridik</b> .....	<b>6</b>
2.1. Kommunal verksamhet .....	6
2.2. KomL & ABL .....	6
2.3. Övrig lagstiftning .....	8
2.4. Affärsmässiga principer .....	9
<b>3. Tidigare forskning, teori &amp; analysmodell</b> .....	<b>10</b>
3.1. Kort historik kring bolagisering .....	10
3.1.1. Tidigare forskning .....	10
3.2. Marknadsreformer & bolagisering .....	13
3.2.1. Ekonomismen.....	14
3.2.2. New Public Management .....	15
3.2.3. Analysmodell .....	16
3.3. Teori .....	17
3.3.1. Rational choice teori.....	18
3.3.2. Nyinstitutionell teori .....	18
<b>4. Design &amp; metod</b> .....	<b>20</b>
4.1. Design.....	20
4.2. Metod .....	20
4.3. Kommuner.....	20
4.4. Respondenter .....	21
4.5. Intervjuguide & intervju.....	22
4.6. Övrig data.....	22
4.7. Hantering av empirin.....	22
4.8. Analys av empirin .....	23
<b>5. Resultat</b> .....	<b>25</b>
5.1. Kommun A .....	25
5.1.1. Demokrati.....	26
5.1.2. Effektivitet.....	29
5.1.3. Ekonomi .....	29
5.2. Kommun B .....	30
5.2.1. Demokrati.....	31
5.2.2. Effektivitet.....	35
5.2.3. Ekonomi .....	37
5.3. Jämförelse.....	38
5.3.1. Demokrati.....	38
5.3.2. Effektivitet.....	39
5.3.3. Ekonomi .....	40
5.3.4. Sammanfattning .....	40

6. Analys .....	41
6.1. Demokrati.....	41
6.2. Effektivitet.....	41
6.3. Ekonomi .....	43
7. Slutsats & framtida forskning.....	45
7.1. Slutsats .....	45
7.2. Reflektioner & framtida forskning.....	47
Referenser .....	49

# 1. Kommunala bolag

De kommunala bolagen och den verksamhet de bedriver har vid flera tillfällen kritiserats i media. Bolag har kritiserats för att de driver verksamhet utanför kommunens geografiska gränser, i strid med lokaliseringsprincipen och för att driver verksamhet som ej är att betrakta som näringsverksamhet och konkurrerar ut andra aktörer i det privata näringslivet. Det finns också tillfällen då det förekommit oegentligheter inom de kommunala bolagen och anklagelser om bestickning, korruption och mutbrott.<sup>1</sup> Hyltner och Velasco beskriver i rapporten *Laglöst land* hur svenska kommuner konsekvent bryter mot lagen när de kommunala bolagen skriver olagliga avtal och negligerar offentlighetsprincipen.<sup>2</sup> Bolagiseringen av offentlig verksamhet får konsekvensen att besvärsmöten undanröjs och de ifrågasätter bolagiseringen både ur ett demokratiperspektiv men även utifrån det faktum att bolagen bedriver konkurrensnedvidande verksamhet och ger olagligt stöd till enskilda näringsidkare, vilket skadar företagsklimatet. Andersson och Isaksson skriver i rapporten *Osund kommunal konkurrens* att de kommunala företagen bör avvecklas för att upprätthålla ett sunt företagsklimat i Sverige.<sup>3</sup>

I en debattartikel från 2011 skrev Fredriksson och Meyer att styrelserna i de kommunala bolagen i större utsträckning bör bestå av ledamöter med kunskap kring praktiskt styrelsearbete. De föreslår att hälften av ledamöterna i de kommunala bolagen bör bestå av representanter från näringslivet och menar att de svaga politiska styrelserna är en av orsakerna till de problem och skandaler som uppdragats i de kommunala bolagen. Styrelsernas bristfälliga kunskaper har medfört att de oegentligheter som framkommit inte hanterats på ett tillbörligt vis.<sup>4</sup>

Kritik har även riktats mot att bolagsstyrelser tillsätts på ett politiskt mandat med motiveringen att det bör vara kompetens snarare än partitillhörighet som skall premieras vid tillsättning. Kritikerna till de politiskt tillsatta styrelserna menar att en grundläggande förutsättning för att sitta i bolagsstyrelse borde vara att ledamöterna har baskunskaper inom

---

<sup>1</sup> Se bland annat Berglund 2011, Chand 2011, Höglund 2012, Strömkvist 2004, Svenskt Näringsliv 2008, Östgöta Correspondenten 2008

<sup>2</sup> Hyltner & Velasco 2009

<sup>3</sup> Andersson & Isaksson 2005

<sup>4</sup> Fredriksson & Meyer 2011

ekonomi, att de exempelvis bör kunna läsa och förstå en balansrapport och en resultaträkning.<sup>5</sup>

I början 2012 skrev VD:n för ett kommunalt bolag en debattartikel där han menade att kommuninvånarna måste acceptera att bolaget är en hybrid och att det får vissa konsekvenser. De övriga alternativen; att sälja ut bolaget eller återta det i förvaltningsform var, i hans perspektiv, inga lämpliga alternativ.<sup>6</sup>

Debatten kring de kommunala bolagens verksamhet har inte endast förts i media utan även i politiken. Trots att kommuner haft en lång tradition av att äga bolag var det först i 1991 års Kommunallag (KomL) det blev en lagstadgat rättighet för kommunerna att driva bolag. Motiven var främst att likställa de kommunala bolagen och den verksamhet som bedrivs där med övrig kommunal verksamhet.<sup>7</sup> Vid införandet fördes det ingen egentlig debatt om för- och nackdelar med att kommuner driver bolag det vägledande var snarare rättspraxis och behovet av anpassa bolagens verksamhet till den kommunala verksamheten i övrigt.<sup>8</sup>

Efter införandet har de kommunala vid upprepade tillfällen varit uppe för diskussion i riksdagsdebatten där det riktats kritik mot dem för att de driver verksamhet utanför den kommunala kompetensen och att de snedvrider konkurrensen. Vid bolagisering upphävs besvärsrätten och vid upprepade tillfällen har offentlighetsprincipens tillämpning i bolagen ifrågasatts. Enligt politikerna finns det även en risk att insyn och offentlighet försvinner när kommunala angelägenheter drivs i aktiebolagsform.<sup>9</sup>

Idag utgör de kommunala bolagen en väsentlig del av den kommunala verksamheten.<sup>10</sup> Bolagisering innebär att offentlig verksamhet juridiskt övergår från att drivas i förvaltningsform till att drivas i bolagsform. De kommunala bolagens å ena sidan politiska sida och å andra sidan autonoma affärsmässiga sida har gett upphov till benämningen hybrida organisationer. Enligt Thomasson ger hybriditeten upphov till tvetydighet i och med organisationen präglas av krav från både offentlig och privat sektor, sektorer med i många avseenden skilda mål.<sup>11</sup>

---

<sup>5</sup> Littorin et al. 2011

<sup>6</sup> Veilstrup Andersen 2012

<sup>7</sup> Dalman 1995:4

<sup>8</sup> Berggren et al. 1997:7, 20f

<sup>9</sup> Se bland annat motioner samlade i betänkade 1993/94:KU9 Kommunala frågor, 1995/96:KU9 Kommunala frågor, 1996/97:KU20 Kommunal samverkan, 1998/99:KU24 Kommunala kompetensfrågor, 2000/01:KU06 Kommunala kompetensfrågor, 2010/11:KU24 Kommunala kompetensfrågor

<sup>10</sup> Brorström et al. 2005:32f

<sup>11</sup> Thomasson 2009a:353f

Bolagisering sorteras vanligen in under paraplybegreppet New Public Management, vilket samlar ett antal organisationsreformer där den privata sektorn utgjort förebild.<sup>12</sup> Ett grundläggande antagande inom New Public Management är att allt går att effektivisera.<sup>13</sup> Montin menar att forskningsrapporter dock inte visar ett entydigt positivt resultat, reformerna kan få såväl positiva som negativa effekter för organisationers effektivitet. Han hävdar dock att konsekvenserna för demokratin är entydigt negativa.<sup>14</sup>

Enligt Rombach är det svårt att påvisa reella effektivitetsvinster av marknadsreformer. En studie han genomfört visade att den effektivitet hans respondenter talade om var idealbilden av en effektiv organisation där marknadsreformer implementerats inte marknadsreformer i den studerade kommunen. Det förelåg en diskrepans mellan vad reformernas teoretiska utfall och dess faktiska.<sup>15</sup>

Lundqvist hävdar att bolagisering får konsekvenser för den lokala demokratin. Dels försvinner besvärsrätten vid bolagisering och dels försvåras möjligheten till ansvarsutkrävande när bolagsstyrelsen inte utgörs av direktvalda politiker.<sup>16</sup> Arbetet i bolagsstyrelserna är även apolitiskt och ledamöterna skall primärt se till bolagets bästa och inte medborgarnas.

## 1.1. Problemformulering

De kommunala bolagen har utsatts för kritik från flera håll. Medialt när de går utanför lagar och regler. Från politiker och debattörer som inte anser att offentligt ägda företag rimmar väl med deras ideologiska övertygelse. Från forskarvärlden där studier visat att de försvagar demokratin och verksamhetsformen inte alltid får de positiva effekterna som är avsett, till exempel en effektivare verksamhet.

Trots att tidigare forskning visat på de kommunala bolagens komplexitet har författaren inte funnit några studier som belyser varför kommuner egentligen driver bolag. I viss mån har de funnits av tradition, men det har även gått att spåra en ökning av bolagen när det offentliga inspirerats av den privata sektorn. Men den kritik och de problem som lyfts leder till frågan, varför kommuner driver bolag, om det är problematiskt att tillse att de lagar och regler som styr verksamheten upprätthålls. Det kanske krävs att kommunerna driver sin verksamhet i

---

<sup>12</sup> Lantto 2005:21

<sup>13</sup> Almqvist 2006:15

<sup>14</sup> Montin 2007:127

<sup>15</sup> Rombach 1994:217ff

<sup>16</sup> Lundqvist 1998:148

förvaltningsform för att tillse efterlevnad och upprätthållande av demokrati och rättsäkerhet, det kanske inte går att kombinera demokrati och rättssäkerhet med den eftersträlvade ekonomiska effektiviteten. Kommunerna kan välja att driva sin verksamhet i förvaltningsform, återta nuvarande verksamhet alternativt sälja av bolagen men många bolag lever kvar. I viss mån bildas även nya trots att ökningen stagnerat på senare år.<sup>17</sup>

## 1.2. Syfte & frågeställningar

Syftet med denna studie är därför att förklara och fördjupa förståelsen till varför kommuner och kommunpolitiker väljer att driva bolag. De frågeställningar som skall besvaras är:

- Varför har kommuner valt att bolagisera delar av sin verksamhet?
- Varför driver kommunen bolag när det inte finns krav på att verksamheten skall drivas affärsmässigt?
- Hur betraktar politikerna bolagen ur demokratiperspektiv?
- Hur betraktar politikerna bolagen ur effektivitetsperspektiv?
- Hur betraktar politikerna bolagen ur ekonomiperspektiv?

## 1.3. Definition av kommunala bolag

Ett förtydligande avseende vilka bolag som avses i denna studie får avsluta detta kapitel. När kommunala bolag nämns avses aktiebolag där kommunen står som ensam ägare och de kommuner som åsyftas är svenska primärkommuner. I litteratur kring offentlig sektor är ett vanligt samlingsnamn på den typen av organisation, hybrider. Hybrida organisationer kan definieras som organisationer skapade i syfte att adressera det offentliga eller det allmännas behov och för att producera service som är offentlig i karaktären samtidigt som de påminner om privata företag i sätten de är organiserade och styrda.<sup>18</sup> Begreppen kommunala bolag och hybrider kommer fortsättningsvis att användas synonymt.

---

<sup>17</sup> Hallgren 1997:69

<sup>18</sup> Thomasson 2009b:2, 6 & Kickert 2001



## 1.4. Disposition

Studiens fortsatta disposition ser ut som följer. I nästa kapitel (Kapitel 2.) förtydligas den lagstiftning som gäller för de kommunala bolagen och därefter följer Kapitel 3. i vilket tidigare forskning, teori och studiens analysmodell presenteras. I kapitel 4. förklaras studiens tillvägagångssätt, den design och den metod som använts för datainsamling. Därefter följer en resultatredovisning av den empiri som samlats in (Kapitel 5.). Slutligen följer ett kapitel där empirin analyseras (Kapitel 6.) och i det avslutande kapitlet (Kapitel 7.) framställs studiens slutsatser och förslag på vidare forskning.

## 2. Juridik

I detta kapitel konkretiseras de juridiska ramarna avseende de kommunala bolagen.

### 2.1. Kommunal verksamhet

De föreskrifter kring kommunala bolag som finns i KomL syftar till att klargöra när bolagsformen kan användas och till att garantera kommunens inflytande i, och kontroll över, bolaget eller bolagen.<sup>19</sup>

Kommuner får enligt 3 Kapitlet 16 § KomL lämna över ansvaret av en kommunal angelägenhet till exempel stiftelser etcetera men det kräver även att kommunerna håller sig till rådande lagstiftning inom respektive område. I exemplet stiftelser regleras det i Stiftelselagen 1994:220. I de allra flesta fall, närmare 95 procent, lämnas ansvaret av kommunala angelägenheter över till ett aktiebolag. År 2007 återfanns cirka 90 procent av omsättning och tillgångar och 97 procent av resultatet i aktiebolag, vilket innebär att de kommunalt ägda bolagen utöver KomL även måste hålla sig till de regler som stipuleras i Aktiebolagslagen (ABL). I denna studie är det de kommunala aktiebolagen som åsyftas när begreppet kommunala bolag används.

Utöver de bestämmelser som återfinns i ABL, vilka är detsamma för samtliga aktiebolag oavsett ägare, måste de kommunalt ägda bolagen även förhålla sig till bestämmelser i Lagen om offentlig upphandling (LOU), Offentlighets- och sekretesslagen (OSL)<sup>20</sup> samt Tryckfrihetsförordningen (TF).<sup>21</sup>

Det juridiska avsnittet inleds med regleringen av kommunala bolag i KomL och ABL.

### 2.2. KomL & ABL

Med utgångspunkt i KomL kan ett antal lagar, regler och principer nämnas vilka är centrala för kommunens verksamhet oavsett om den bedrivs i bolags- eller förvaltningsform. Kommuners inflytande i bolag kan variera, i denna uppsats är det de av kommunen helägda bolagen som åsyftas. Bolagen kan i huvudsak betraktas som ägda av kommunen om de

---

<sup>19</sup> Bohlin 2011:63

<sup>20</sup> Tidigare benämnd Sekretesslagen 1980:100 men efter den 30 juni 2009 Offentlighets- och sekretesslagen 2009:400

<sup>21</sup> Albrektsson & Adrell 2001

innehar fler än hälften av aktierna eller tillsätter fler än hälften av bolagsstyrelsens ledamöter.<sup>22</sup>

Av 2 Kapitel 1 § KomL, den så kallade lokaliseringsprincipen, framgår att kommuner får förvalta angelägenheter och bedriva verksamhet om det är av allmänt intresse och har anknytning till kommunen eller kommuninvånarna.<sup>23</sup> Vidare framgår av likställighetsprincipen, 2 Kapitel 2 § KomL, att kommunen skall behandla sina medlemmar lika om det inte finns särskilda skäl för att inte göra det.<sup>24</sup>

I 2 Kapitel 7 § KomL framgår att kommuner får driva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommunens invånare. Det innebär att kommunen kan vara en aktör i näringslivet förbehållet att syftet med det är att tillhandahålla en allmän nytta. Bolagsformen kan ur det perspektivet betraktas som ett instrument för att driva kommunal verksamhet.<sup>25</sup> Att verksamheten skall bedrivas utan vinstsyfte innebär i praktiken att det primära syftet med företaget inte får vara att gå med vinst i företagsekonomisk bemärkelse, vilket är det normala för bolag inom näringslivet. Det finns dock inget uttryckligt förbud mot att kommunala bolag får gå med vinst, hur ett eventuellt vinstkrav skall hanteras återfinns snarare i självkostnadsprincipen vilken regleras i 8 Kapitel 3c §. Där stipuleras att kommuner inte får ta ut högre avgifter än att de svarar mot de kostnader som kommunen har för att tillhandahålla nyttigheter eller tjänster. Paragraf 7 i 2 Kapitel KomL innebär dock att kommuner inte får bedriva spekulativ verksamhet, vilket innebär att kommuner inte får driva verksamhet som är förknippad med ett ekonomiskt risktagande. En begränsning som medför att kommunala bolag ej har samma möjligheter att driva verksamhet som privata bolag.<sup>26</sup>

Av 3 Kapitel 16 § KomL framgår att kommuner efter beslut i fullmäktige får överlåta ansvaret av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Verksamhet inom den kommunala kompetensen får emellertid ej drivas i privaträttslig form om det framgår att verksamheten skall drivas av kommunen. Ansvaret kan inte heller överlåtas till en privaträttslig juridisk person om uppgiften innefattar myndighetsutövning, då måste kommunen ha stöd för det i lag.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> Albrektsson & Adrell 2001:10 & Dalman 1995:34ff

<sup>23</sup> Agnevik 2009:14 & Dalman 1995:4ff

<sup>24</sup> Dalman 1995:4ff

<sup>25</sup> Meyer 1999a:22

<sup>26</sup> Dalman 1995:10

<sup>27</sup> Agnevik 2009:40 & Bohlin 2011:64

Vad som är att betrakta som en så kallad kommunal angelägenhet är i grunden det som ryms inom den kommunala kompetensen det vill säga vad en kommun enligt lag får ägna sig åt. Det innebär även att bolagen skall tillämpa grundläggande kommunalrättsliga principer om likställighet, lokalisering och självkostnad. Samma principer som styr den kommunala verksamheten gäller alltså även när kommuner driver verksamhet i privaträttsligt organ.<sup>28</sup> Utgångspunkten i regleringen är att den verksamhet som bolaget skall ägna sig åt skall falla inom ramen för den kommunala kompetensen det vill säga om kommunen ej kan driva verksamheten själv kan den ej heller överlåta den till ett av kommunen ägt bolag.<sup>29</sup> Enligt 1 Kapitlet 2 § ABL skall verksamheten vid överlämnande till ett aktiebolag följa ABL vilket gäller för samtliga aktiebolag, om inte annat föreskrivs i lag. Bolaget styrs genom en bolagsordning som kommunfullmäktige fattar beslut om.<sup>30</sup>

Avseende helägda kommunala bolag stipuleras i 3 Kapitlet 17 § KomL att kommunfullmäktige skall fastställa ändamålet med det kommunala företags verksamhet, utse samtliga ledamöter och tillse att kommunfullmäktige får fatta beslut i frågor av större principiell beskaffenhet. Vad som avses med större principiell beskaffenhet är generellt beslut som är av politisk betydelse.<sup>31</sup> Fullmäktige skall vidare även utse en lekmannarevisor som har till uppgift att granska bolaget utifrån ett kommunalt perspektiv. Till skillnad från att revidera räkenskaperna skall lekmannarevisorn se till verksamheten i det kommunala bolaget uppfyller det uppställda syftet.<sup>32</sup>

Vidare till övrig lagstiftning avseende de kommunala bolagen.

## 2.3. Övrig lagstiftning

Offentlighetsprincipen, det vill säga allmänhetens rätt att ta del av handlingar från offentlig myndighet, vilket regleras i 2 Kapitlet 1 § TF, gäller även i de av kommunen ägda bolagen. Principen gäller även för andra former av verksamhet som upprättats av kommunen eller där kommunen innehar bestämmanderätt. Ett rättsligt bestämmande kommer av att kommunen äger fler än hälften av aktierna i bolaget samt att kommunfullmäktige utser fler än hälften av ledamöterna.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> Dalman 1995:4ff, Bohlin 2011:68f & Meyer 1999a:21

<sup>29</sup> Bohlin 2011:64 & Dalman 1995:12

<sup>30</sup> Agnevik 2009:41

<sup>31</sup> Albrektsson & Adrell 2001:21, Bohlin 2011:69, Dalman 1995:13 & Meyer 1999a:23

<sup>32</sup> Bohlin 2011:69 & Meyer 1999a:22

<sup>33</sup> Albrektsson & Adrell 2001:21f, Bohlin 2011:70, 2 Kapitlet 1 § TF, 3 Kapitlet 18 § tredje stycket KomL & 2 Kapitlet 3 § OSL

De kommunalt ägda bolagen skall även tillämpa de bestämmelser som regleras i LOU och avser upphandlande myndigheter. Det undantag som infördes i LOU den 1 juli 2010, Teckal, rör visserligen kommunala bolag men syftar på situationer där kommunen agerar köpare och de kommunala bolagen säljare. Teckal-undantaget innebär korthet att två kriterier skall vara uppfyllda för att det skall vara giltigt; kontrollkriteriet och verksamhetskriteriet. Kontrollkriteriet innebär att myndigheten skall utöva kontroll motsvarande den som myndigheten utövar över sin egen förvaltning och verksamhetskriteriet innebär att den juridiska personen skall bedriva huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de myndigheter som innehar den.<sup>34</sup> Undantaget tillämpas när de två kriterierna är uppfyllda och kommunen vill sluta avtal direkt med sina bolag, när kommunen agerar köpare och bolagen säljare. Undantaget är dock inte tillämpligt när de kommunala bolagen agerar köpare och vill sluta avtal med externa aktörer, vilket innebär att de kommunala bolagen skall följa LOU.

De kommunala bolagen är generellt styrda av samma principer och skall hålla sig till samma lagstiftning som den kommunala verksamheten i övrigt. Det finns ett par undantag, där begreppet affärsmässighet lyfts in.

## 2.4. Affärsmässiga principer

Kommunalt ägda bostads- och elbolag skall till skillnad från övriga kommunala bolag drivas enligt affärsmässiga principer. Det innebär att de undantas från vissa av de principer som gäller för den kommunala verksamheten i övrigt.

Avseende kommunala bostadsbolag regleras det i Lag (2010:879) om allmännyttiga bostadsaktiebolag. I lagen framgår att bolagen undantas från självkostnadsprincipen samt 7 § 2 Kapitlet i KomL som lyder att kommuner får driva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte.<sup>35</sup> Avseende kommunala elbolag regleras det i Ellag (1997:857). I lagen framgår att kommunala elbolag undantas från lokaliseringsprincipen och att de skall drivas på affärsmässig grund och redovisas separat.<sup>36</sup>

Kraven på affärsmässighet ger ett motiv till att bostads- och elverksamhet skall drivas i bolagsform vilket innebär att den typen av bolagen undantas i denna studie. De bolag som avses i denna studie är alltså kommunala bolag som ej skall drivas enligt affärsmässiga principer.

---

<sup>34</sup> Agnevik 2009:47

<sup>35</sup> Se 2 § Lag 2010:879 om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

<sup>36</sup> Se 7 Kapitlet 1 § Ellag 1997:857

## 3. Tidigare forskning, teori & analysmodell

I detta kapitel presenteras tidigare forskning kring bolagisering och hybriditet därefter följer en redogörelse för Ekonomism och NPM samt en presentation av den analysmodell som använts i studien. För att ge studien ytterligare en dimension definieras rational choice teori och nyinstitutionell teori vilket skulle kunna bidra med en förklaring när resultaten analyseras.

### 3.1. Kort historik kring bolagisering

De kommunala bolagen har varit en del av den kommunala organisationen under lång tid även om utbredning varierat. De senaste decennierna har andelen ökat något vilket vanligtvis förknippas med organisationstrender eller reformer som varit särskilt framträdande i den offentliga sektorn. Montin skriver i sin bok *Moderna kommuner* om trender inom det offentliga och hur särskilda begreppet varit synnerligen framträdande under olika decennier, där 1980-talet präglades av målstyrning, resultatenheter och ett krav på ökad effektivitet. Under 1990-talet var ett av de framträdande begreppen marknadsorientering men även fokus på en ökad valfrihet.<sup>37</sup> Under perioden av effektivitet och marknadsorientering gick det även att se en ökning av andelen kommunala bolag. Även om utvecklingen stagnerat den senaste tiden återfinns stora delar av den kommunala organisationen och ansevärda värden i de kommunala bolagen. Trots det framkommer i en skrift från *Svenska Kommunförbundet* (nuvarande *Sveriges kommuner och landsting*) att den politiska ledningen i flera kommuner endast har en vag uppfattning om varför kommunen äger bolag och vad de syftar till, vilket syns tydligt i icke användbara och luddigt formulerade mål och policys.<sup>38</sup> Motiven till och konsekvenserna av marknadsreformer generellt och bolagisering specifikt är omstritt. Nedan följer en redogörelse för forskning inom området.

#### 3.1.1. Tidigare forskning

Det kommunala bolaget skall liksom den kommunala verksamheten i övrigt alltid tillgodose ett allmänt intresse.<sup>39</sup> I förarbetena till KomL framgår att förvaltningsformen skall ha företräde framför bolagsformen, åtminstone ur demokratiperspektiv.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Montin 2007:9ff

<sup>38</sup> Gunnarsson & Stureson 2003

<sup>39</sup> Brorström et al. 2005:32

Det finns ett antal argument för att kommuner skall driva bolag, dels är det ett medel för att komma tillrätta med marknadsimperfectioner och dels innebär hybriditeten att de kan vara en del av marknaden när marknadskrafter är i konflikt med samhällsintressen eller långsiktiga politiska mål. Bolagen är ett av flera sätt för kommunen att organisera sig i och likt andra organisationsformer kan bolagen vara ett instrument för att leverera allmännyttiga tjänster och bidra med kollektiva nyttigheter, kommunens bolagisering kan även bidra till positiva externa effekter och avhjälpa negativa dito.<sup>41</sup>

Trots ett gott syfte kan de kommunala bolagens som en aktör på marknaden få negativa konsekvenser i och med att de inte konkurrerar på samma villkor som de privata företagen.<sup>42</sup> De kommunala bolagen skall i princip drivas utan vinstsyfte och skall likt den kommunala verksamheten i övrigt tillämpa självkostnadsprincipen, vilket i grunden skiljer sig mot de privata företagen vars primära mål är att gå med finansiell vinst. De kommunala bolagen agerar på en marknad med ett syfte och intresse vitt skilt från övriga aktörer på marknaden.<sup>43</sup>

För de bolag som skall drivas enligt affärsmässiga principer finns det fördelar med bolagsformen i och med att den är skraddarsydd för att driva affärsmässig verksamhet. Bolagsformen medför ett större handlingsutrymme, möjlighet till snabbare beslut i och med att det inte finns ett beredningstväng, beslutsvägarna är ej lika formaliserade och beslut som fattas i ett kommunalt bolag kan till skillnad från beslut fattade i en kommunal förvaltnings ej överklagas.<sup>44</sup>

Under 1990-talet infördes fler regler även för de kommunala bolagen som fått dem att liknas mer vid den kommunala verksamheten i övrigt. Numera måste bolagen inhämta ett yttrande från kommunfullmäktige avseende beslut av större principiell beskaffenhet och offentlighetsprincipen skall tillämpas i bolagen i samma utsträckning i bolagen som i förvaltningar även om det fortfarande finns en viss möjlighet att sekretessbelägga känslig information, så kallade affärshemligheter.

Skillnaderna mellan bolag och förvaltningar är numera marginella även om det finns fördelar med strukturen i bolagsformen för de bolag som skall drivas enligt affärsmässiga principer. För övriga verksamheter är förvaltningsformen den som bör ha företräde. Fördelen med bolagsformen skulle kunna härledas till den kulturella skillnaden där den traditionella förvaltningsattityden byts mot mer affärsmässighet och ett målinriktat, resursoptimerande

---

<sup>40</sup> Meyer 1999a:20 & Meyer 1999b:86ff

<sup>41</sup> Hallgren 1997:6, 76ff

<sup>42</sup> Hallgren 1997:10 & SOU 2000:9

<sup>43</sup> Agnevik 2009:47, Berggren et al. 1997:25, SOU 2000:10 & 2 Kapitlet 7 § KomL

<sup>44</sup> Hallgren 1997:88ff

beteende som anses karaktäristiska för bolagen. Dessa skillnader är dock svåra att mäta och kräver likväl att ledning och styrning utförs på ett affärsmässigt sätt.<sup>45</sup>

Även om bolagsformen ur ett lednings- och styrningsperspektiv skulle kunna generera en möjlighet att driva verksamhet mer effektivt menar Montin att det finns de rapporter som finns inte är entydiga, bolagsformen genererar såväl positiva som negativa effekter för den påstådda effektiviteten.<sup>46</sup> Enligt Lantto förutsätter de påstådda rationalistiska effekter av marknadsisering att det finns tydliga mål med verksamheten. De grundläggande förutsättningar, att det finns preciserade mål, är ej giltiga för offentliga organisationer och han menar att det därför inte går att införa konstruktioner baserade på en annan verksamhet i tron om att det skall generera samma effekter.<sup>47</sup> Även Lundqvist menar att antagandet att konstruktioner från det privata skulle kunna appliceras i en offentlig verksamhet och leda till samma effektivitetsfördelar är felaktigt, när verksamheterna i grunden skiljer sig åt.<sup>48</sup>

Hybriditeten, sammanblandningen mellan offentligt och privat, skapar frågor kring förhållandet till viktiga samhällsliga värden.<sup>49</sup> En del av de affärsmässiga fördelarna med bolagen som förkortade beslutsvägar och att besvärsrätten upphävs utgör ett demokratiskt problem. När kommuninvånarna varken kan överklaga beslut som fattas i bolagen eller påverka tillsättning av styrelsen försvinner möjligheten för dem att utkräva ansvar. Det föreligger en viss osäkerhet kring ansvar och ansvarsutkrävande i hybrida organisationer.<sup>50</sup> Även Thomasson menar att de fördelar om bolagen bär med sig som autonoma och flexibla får implikationer för ansvarsutkrävande. Hon menar vidare att den hybrida organisationen, sammanblandning av förvaltningsformen vars syfte är att tillföra kommun- och medborgarnytta inom ett begränsat område och det privata bolaget vilket ej är lika begränsat och vars primära mål är att generera finansiell avkastning, genererar intressekonflikter. Trots att det kommunala bolaget skall tillföra kommun- eller medborgarnytta agerar de på en marknad som styrs av affärsmässiga principer vilket innebär en viss tvetydighet.<sup>51</sup> Uppdraget som ledamot i en kommunal bolagsstyrelse är till exempel definitionsmässigt inte politiskt även om tillsättning sker via de politiska mandat de förtroendevalda erhållit.<sup>52</sup> Politikerna skall inte agera efter ideologisk övertygelse i bolagen trots att tillsättningen sker via det mandat de erhållit av kommuninvånarna. Uppdraget i bolagsstyrelserna präglas av konsensus, vilket får

---

<sup>45</sup> Meyer 1999b:86ff

<sup>46</sup> Montin 2007:127

<sup>47</sup> Lantto 2001:31f

<sup>48</sup> Lundqvist 1998:23, 146

<sup>49</sup> Thomasson 2009:1ff

<sup>50</sup> Lundqvist 1998:184

<sup>51</sup> Thomasson 2009:362

<sup>52</sup> Albrektsson & Adrell 2001:26



konsekvensen att särintressen undertrycks till fördel för det allmänna.<sup>53</sup> Även om flera forskare sluter sig till att det påverkar demokratin råder det delade meningar om hur.<sup>54</sup>

De demokratiska begränsningarna kan betraktas som en av de allvarligaste konsekvenserna av bolagisering och ur ett rättssäkerhetsperspektiv även vara ett av de största argumenten mot att kommuner skall driva verksamhet i bolagsform.<sup>55</sup>

Lundqvist menar att det är en förutsättning att den offentliga förvaltningen präglas av rationalitet och kostnadseffektivitet men han menar att det är när ekonomi och ekonomiska rationalitet hamnar i fokus som det får en negativ inverkan på demokratin.<sup>56</sup> Även Montin påpekar de negativa effekter bolagisering har för demokratin, han menar att rapporter avseende effektivitetsvinster av marknadsreformer är tvetydiga men att rapporter avseende demokrati visar på entydigt negativa effekter.<sup>57</sup>

Almqvist menar dock att det inte går att generalisera effekterna av NPM och säga att de per definition är negativa för demokratin, NPM använts i mångt och mycket som ett samlingsnamn och det råder delade meningar kring vad som skall eller bör ingå.<sup>58</sup> Lantto menar även att konsekvenserna för demokratin beror på vilka delar av NPM som diskuteras.<sup>59</sup>

## 3.2. Marknadsreformer & bolagisering

Likt nämndes i inledningen till kapitlet är marknadsreformer och bolagisering ett omstritt ämne och det råder oklarhet kring motiven, en del av bolagen driver kommunerna idag av tradition. Trots att motiven till att bolagisera inte alltid får avsedda effekter och ibland negativa bieffekter är det fortfarande vanligt att bolagisera en del av den kommunala verksamheten. Vissa motiv återfinns i ekonomismen och inom New Public Management som presenteras nedan men teorierna förklarar mer en generell förändring inom vilket bolagisering utgör en del. De specifika motiven är vad som driver denna studie men utgångspunkten kommer att vara ekonomism och New Public Management.

---

<sup>53</sup> Bäck & Johansson (red.) 2000:196

<sup>54</sup> Se bland annat Lantto 2005 & Mouffe 2008

<sup>55</sup> Berggren et al. 1997:29

<sup>56</sup> Lundqvist 1998:136

<sup>57</sup> Montin 2007:127

<sup>58</sup> Almqvist 2006:125

<sup>59</sup> Lantto 2001:29

### 3.2.1. Ekonomismen

De senaste decennierna har den svenska offentliga sektorn genomgått en förändring, där offentliga organisationer, i varierande grad reformerat sin verksamhet i syfte att efterlikna den privata sektorn och de privata företagen, eller åtminstone i syfte att efterlikna bilden av hur privata sektorn fungerar. Denna förändring benämner Lundqvist ekonomismen.<sup>60</sup>

Ekonomismen är ett förhållningssätt som präglat den offentliga sektorn sedan slutet av 1980-talet, inriktningen innebär en förskjutning av fokus i offentlig sektor där ekonomiska värden kommit att spela en allt större roll. Denna politiska ideologi har fått konsekvensen att det går att se en förskjutning i ”förvaltningspråket”, från att präglas av juridiska termer till att i allt större grad präglas av ekonomiska termer. Trots att Lundqvist tes är att ekonomismen fått negativa konsekvenser för demokratin är problemet inte intresset för ekonomi i det offentliga. Han menar att ekonomiska aspekter såsom ett rationellt förhållningssätt där kostnadseffektivitet och produktivitet utgör centrala delar är något vitalt men det kan skapa problemen när de framhålls i sådan grad att rättsäkerhet och demokrati får stå tillbaka.

Ekonomismen kommer av den privata sektorns sätt att hantera problem och det är främst praktiker och konsulter från den privata sektorn som stått bakom mycket av reformverksamheten. Inriktning är emellertid inte homogen men de centrala idéerna kretsar kring kostnadseffektivitet och produktivitet och Lundqvist menar att när de sätts i främsta rummet finns risken att andra värden av största vikt i offentlig verksamhet hamnar i skymundan. Fokusering på ekonomivärden och negligering av demokrativärden kan därför få en negativ inverkan på den politiska demokratin. De avsedda effekterna av att applicera marknadsmodeller i offentliga verksamheter, vilket främst skulle vara en effektivare byråkrati kan dock ifrågasättas.

Enligt Rombach är den bilden som förmedlas av ansvariga i svenska kommuner en idealbild av marknaden och de mekanismer som verkar där, vilka applicerats i den egna verksamheten snarare än de reella effekterna implementering av marknadsmodeller fått.<sup>61</sup> Lundqvist menar att antaganden kring hur mekanismer fungerar i privat sektor inte alltid är giltiga i offentlig sektor. Sektorernas karaktär skiljer sig i grunden och det är därför inte möjligt att överföra konstruktioner från det privata till det offentliga och tro att det skall få samma effekt.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Lundqvist 1998:10

<sup>61</sup> Rombach 1994:217ff

<sup>62</sup> Lundqvist 1998:134ff

Även om betoning legat på ekonomiska aspekter de senaste decennierna har reformer även genomförts i syfte att stärka demokratin, ett exempel är kommunalsreformen. Reformen gav kommuner möjlighet att delegera delar av verksamheten till kommunalar eller stadsdelar och var ett uttryck för att göra verksamheten mer demokratisk då det innebar att förutsättningarna för en närmare relation mellan politiker, organisationer och medborgare ökade.<sup>63</sup> Trots att kommunalsreformen skulle vara en demokratisk reform för att stärka demokratin menar Montin att ett framträdande syfte även med kommunalsreformen snarare var att skapa en effektivare förvaltning med målstyrning och kortare handläggningstider.<sup>64</sup>

En vanlig parallell till ekonomismen är de organisationsreformer som samlas under New Public Management. Lantto menar att det finns vissa tveksamheter kring delar av de reformer som samlas inom New Public Management och huruvida det i realiteten är ett uttryck för marknadstänkande eller ekonomism.<sup>65</sup> Vad ekonomismen innebär kan ses utifrån flera perspektiv men de styrmodeller som är ett resultat av synsättet faller vanligtvis under paraplybegreppet New Public Management.<sup>66</sup>

### 3.2.2. New Public Management

Innan (den nya) KomL införande den 1 januari 1992 var de flesta reformer som rörde kommunerna styrda uppifrån, ambitionen var då att skapa resursstarka enheter vilka effektivt skulle genomföra nationell välfärdspolitik. I och med KomL införande infördes möjligheten för kommunerna att själva utforma sin organisation och förändra den i önskvärd riktning. Förändringarna som syntes i svenska kommuner under denna tid har gått under flera benämningar, det vanligaste är att tala om en marknadisering av offentlig sektor där den privata sektorn varit förebild, det samlingsnamn som används för att etikettera förändringarna är New Public Management.<sup>67</sup> Begreppet myntades av Christopher Hood i mitten av 1990-talet för att samla de löpande förändringar som framträtt i offentlig sektor. Han menar att även om det gick att se nationella skillnader avseende i vilken utsträckning reformerna antogs var det rimligt att tala om ett paradigmskifte i offentlig styrning, en skiftning mot en ekonomisk rationalism där verksamhetens resultat var det centrala.<sup>68</sup>

---

<sup>63</sup> Almqvist 2004:8

<sup>64</sup> Lundqvist 1998:149 & Montin 1989:82f

<sup>65</sup> Lantto 2001:36f

<sup>66</sup> Lundqvist 1998:136

<sup>67</sup> Montin 2007:115ff

<sup>68</sup> Hood 1995:93f

Enligt Montin innebär New Public Management även en ideologisk förskjutning i synen på den kommunala förvaltning och många förändringar under 1990-talet initierades med tydlig inspiration från New Public Management.<sup>69</sup> Den managerialismen som karakteriserar New Public Management bygger helt enkelt på att offentliga organisationer skulle tjäna på att anamma en förmodad näringslivskultur.<sup>70</sup> New Public Management är inte en enhetlig teori men ett grundläggande antagande är att allt går att effektivisera.<sup>71</sup> Inom ramen för inriktningen ryms ett antal moderniseringsåtgärder vilka syftar till att uppnå ökad effektivitet och kvalitet.<sup>72</sup>

Några av inslagen i New Public Management är effektivisering vilket i kommunen kan innebära arbeta med nyckeltal och jämförelser mellan förvaltningar. Ett skifte i fokus från input till output vilket innebär större betoning på det som produceras och arbete med bland annat interprissättning.<sup>73</sup> Mål- och resultatstyrning där politiken sätter upp klara mål, budgetramar och därefter utvärderar resultat och reviderar mål.<sup>74</sup> Resultatenheter, där arbetet sker i fristående och självständiga enheter.<sup>75</sup> Konkurrensutsättning av verksamheten och system där utbud och efterfrågan används för att uppnå balans och erbjuda valfrihet vilket skall resultera i en effektivare produktion och högre måluppfyllelse.<sup>76</sup>

En del av New Public Management är bolagisering vilket tog fart under början av 1990-talet.<sup>77</sup> En bidragande orsak till det växande intresset för att bolagisera menar Montin även kom av den lagstadgade rättigheten som infördes i KomL<sup>78</sup>, kommunala bolag hade förekommit under en längre tid men med införandet i KomL blev verksamheten legitim.

Vidare följer den analysmodell som kommer att användas i studien.

### 3.2.3. Analysmodell

Analysmodellen är en skiss över hur empirin kommer att samlas in och redovisas. Fenomenet med de kommunala bolagen kommer att belysas utifrån tre teman, demokrati, effektivitet och ekonomi. Begreppen är sammanknutna i en cirkel för att de relaterar till varandra och sammanfattar tre centrala begrepp i teori och tidigare forskning. Ekonomi är sprunget ur

---

<sup>69</sup> Montin 2007:137

<sup>70</sup> Panozzo 2001:74ff

<sup>71</sup> Almqvist 2006:15

<sup>72</sup> Montin 2007:117ff & Thomasson 2009:353

<sup>73</sup> Agevall 2005:21

<sup>74</sup> Almqvist 2006:25

<sup>75</sup> Agevall 2005:21f

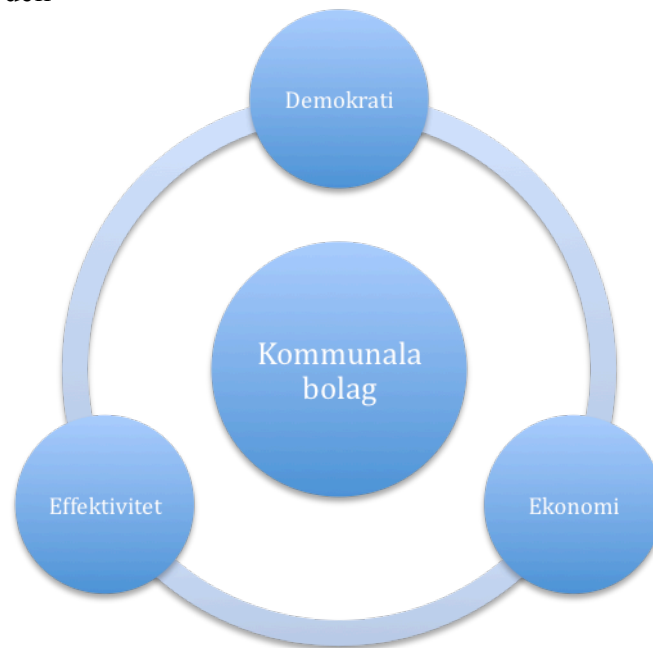
<sup>76</sup> Almqvist 2006:40

<sup>77</sup> Almqvist 2006:10f

<sup>78</sup> Montin 2007:115ff

ekonomismen och demokrati och effektivitet ur New Public Management där de ofta ställs mot varandra.

Figur 1. Analysmodell



Exakt vad som innefattas i analysmodellens tre teman kommer att styras av det empiriska underlaget men ett visst förtydligande avseende vad som kan innefattas i varje tema kan vara på sin plats. Inom demokrati kan till exempel ansvarsutkrävande, legitimitet, transparens och politisk representation lyftas in men även rättssäkerhet vilket främst avser juridiken kring bolagen. De juridiska aspekterna som avses är den kommunala kompetensen, likställighets-, lokaliserings-, offentlighets- och självkostnadsprincipen. Inom effektivitet är det till exempel frihet och flexibilitet men även förenklade beslutsvägar och möjlighet att verkställa beslut samt att besvärsträtten ej är tillämplig. Inom ekonomi innefattas eventuella ekonomiska motiv till exempel budgetarbete, finansiering och koncernbidrag.

Vidare följer en kort presentation av de teorier som kommer att användas vid analys av de resultat som samlats in.

### 3.3. Teori

De teorier kommer att användas vid analys av de resultat som samlats in och presenterats med stöd i analysmodellen.

### 3.3.1. Rational choice teori

Rational choice teorin bygger på antagandet att människan är ekonomiskt rationell och politiska aktörer betraktas som egoistiska nyttomaximerare. Beslutsfattande utifrån rational choice förstås som att individen inför ett beslut har tillgång till alla rimliga val och förmågan att förutse konsekvenserna av respektive val, individen väljer därefter det som i största möjliga mån maximerar den egna nyttan eller egenintresset.

Rational choice används som en förklaring till free-riding. Att inte bidra till en kollektiv nytta betraktas som märkligt men ur ett rational choice perspektiv är att inte bidra det val som i största möjliga mån maximerar den egna nyttan, då individen trots att den inte bidrar ändå kan nyttja förmånen.<sup>79</sup>

Ur ett rational choice perspektiv är politiska partier eller politiker primärt intresserade av att vinna val och formulerar policys efter eget intresse. Politiken formulerar därför inte mål med hänsyn till det allmännas bästa utan det som maximerar möjligheten att bli omvald.<sup>80</sup> Inbyggt i teorin finns ambition att förklara alla individuella val men när alla inte agerar i enlighet med teorin uppstår frågan om det skall förklaras av massirrationalitet eller brister i teorin. Ytterligare en svaghet i teorin är att den inte tar hänsyn till kontexten.<sup>81</sup>

### 3.3.2. Nyinstitutionell teori

Den institutionell teori belyser hur handlingar istället hur organisationer påverkas av sin omgivning och hur de tenderar att följa regler, såväl formella som informella snarare än att agera rationellt. Institutionell teori har vuxit fram som en kritik mot antagandet om organisationen som ett rationellt verktyg vilket bygger på tanken om att människan är ekonomiskt rationell och strävar att maximera sin ekonomiska nytta. Den institutionella teorin kommer av att den tidigare organisationsteorins antaganden endast i begränsad utsträckning förklarar hur organisationer fungerar.<sup>82</sup>

Vad som avses med en institution är inte men det innebär i grunden att institutioner växer fram när människor interagerar med varandra och ett normativt beteende konstrueras.<sup>83</sup> Organisationsteorin kan grovt delas in i tre delar; tidig institutionell teori, nyinstitutionell teori

---

<sup>79</sup> Hay 2002:8f

<sup>80</sup> Parsons 2005:30f

<sup>81</sup> Hay 2002:103

<sup>82</sup> Eriksson-Zetterqvist 2009:5f

<sup>83</sup> Eriksson-Zetterqvist 2009:7, 14

och skandinavisk institutionell teori.<sup>84</sup> Där den nyinstitutionella teorin är den primära i denna studie.

Inom det nyinstitutionella perspektivet växte tanken som DiMaggio och Powell kallade organisationsfält fram, det vill säga hur organisationer genom olika processer är kopplade till varandra, som processer för ökad rationalisering. De processer DiMaggio och Powell beskrev behövde inte nödvändigtvis bidra till ökad effektivitet men det gjorde organisationer mer lika i struktur, kultur och produktivitet.<sup>85</sup> Den formella strukturen kan ge organisationen legitimitet om den speglade myter som finns i organisationens institutionella omgivning. Organisering kan därför handla om att anpassa sig till institutionaliserade regler.<sup>86</sup>

Meyer och Rowan menar att många delar av den formella strukturen i en organisation är starkt institutionaliserade och de menar att det fungerar som myter om en effektivare organisation, de förändringar som genomförs i en organisation behöver inte leda till avsedda effekter men får organisationen att framstå som rationell och modern.<sup>87</sup> Om organisationen inte skulle ta till sig institutionaliserade myter kan de istället ses som avvikande och icke-legitima, överlevnad och framgång kan då hänga på organisationens förmåga att anpassa sig och uppfattas som legitim av sin omgivning.<sup>88</sup> Enligt Meyer och Rowan strävar organisationen inte enbart efter att vara effektiva i sin organisering, minst lika viktigt för organisationens överlevnad är att den uppfattas som legitim såväl internt som externt.<sup>89</sup>

---

<sup>84</sup> Eriksson-Zetterqvist 2009:8

<sup>85</sup> Eriksson-Zetterqvist 2009:10f

<sup>86</sup> Eriksson-Zetterqvist 2009:62

<sup>87</sup> Meyer & Rowan 1977:343ff

<sup>88</sup> Eriksson-Zetterqvist 2009:66f

<sup>89</sup> Meyer & Rowan 1977:359ff

## 4. Design & metod

Syftet med denna studie är att förklara varför kommuner driver bolag och i metodavsnittet specificeras hur arbetsgången sett ut. Avsnittet inleds med uppsatsens design, därefter följer den metod som använts för att samla in data och de överväganden som gjorts vid studiens genomförande. Kapitlet avslutas med ett förtydligande kring hur empirin hanterats och analyserats.

### 4.1. Design

För att besvara uppsatsens syfte har uppsatsens design förutsättningslös och den analysmodell som presenterats ovan har gett grova ramar som vägledning för utformning av intervjuer samt en grund för hur presentationen av resultaten genomförts. I analysen har relevanta teorier lyfts in för att närmare förklara varför kommuner driver bolag och skulle därför kunna betraktas som induktiv. Studien har genomförts med ambitionen att utifrån de två fall som valts samla in så mycket information som möjligt om varför de driver bolag vilket gör att uppsatsens design även kan betraktas som explorativ. För att besvara de uppställda frågeställningarna har en kvalitativ metod använts.

### 4.2. Metod

Inledningsvis genomfördes en kartläggning av kommuner och kommunala bolag. Data samlades in via kommunernas årsredovisningar och officiella dokument presenterade på respektive kommuns hemsida. I kartläggningen specificerades kommunens namn, antal bolag, bolagens namn och vilket område de verkade inom samt kommunens ägarandel. Därefter delades bolagen upp efter två kategorier; de som endast driver bostads- och elbolag och de som driver bostads- och elbolag samt ytterligare ett antal bolag inom andra områden, till exempel turism, parkförvaltning, hamnverksamhet etc. Utifrån kartläggningen valdes därefter lämpliga kommuner och respondenter ut.

### 4.3. Kommuner

Kommunerna som valdes ut återfanns i den sistnämnda kategorin det vill säga kommuner som driver bolag inom bostads- och elbolagsbranschen men även bolag inom andra branscher.



Syftet med urvalet var att studera kommuner som driver bolag där kraven på affärsmässighet inte finns, det vill säga kommuner där kommunledningen har ett val mellan förvaltningsform och bolagsform. Urvalet kan därav karaktäriseras som strategiskt.<sup>90</sup>

För att förtydliga har i denna kvalitativa studie fall valts ut som kan beskriva fenomenet med kommunala bolag med syftet att fördjupa förståelsen, det bör dock poängteras att resultaten inte är definitiva med avsikten att generalisera, utan snarare syftar till att illustrera fenomenet.<sup>91</sup>

Två kommuner som framgent kommer att benämnas Kommun A och Kommun B utgör studiens fall. Fallen är lika i princip alla avseenden förutom politisk styrning, vilket har sin förklaring i att stora delar av den reformverksamhet som innefattas i NPM, bland annat bolagisering, varit partipolitisk kontroversiellt och därför kan påverka resultaten.<sup>92</sup>

## 4.4. Respondenter

I Kommun A har fyra respondenter valts ut; kommunstyrelsens ordförande samt ytterligare en politiker från majoriteten och två från oppositionen.<sup>93</sup> I Kommun B har fem respondenter valts ut; kommunstyrelsens ordförande samt ytterligare två politiker från majoriteten och två från oppositionen. Respondenterna kommer att refereras till efter partitillhörighet då de har utlovats anonymitet och för att det är partipolitisk tillhörighet och position som är relevant i studien.

Valet av respondenter har gjorts enligt principen om centralitet, vilket innebär att avsikt var att nå de personer som utgör centrala källor.<sup>94</sup> Karlsson menar att de förtroendevalda är den grupp i samhället som har de mest påtagliga erfarenheterna av hur den lokala demokratin fungerar och därför är det relevant att intervjua politiker i denna studie. Valet av politiker från både majoritet och opposition baseras på att Karlsson visat att positionen kan ha betydelse för uppfattningen om demokrati<sup>95</sup> och möjligheten finns att det påverkar även andra aspekter.

---

<sup>90</sup> Esaiasson et al. 2007:179f & Patton 1990:169

<sup>91</sup> Esaiasson et al. 2007:187 & Patton 1990:173

<sup>92</sup> Lantto 2005:51

<sup>93</sup> Avsikten var att genomföra intervjuer med fem respondenter från båda kommunerna men på grund av omständigheter utom författarens kontroll var en intervju i Kommun A ej möjlig att genomföra.

<sup>94</sup> Esaiasson et al. 2007:291

<sup>95</sup> Karlsson 2010:103, 114

## 4.5. Intervjuguide & intervju

Intervjuguiden är utformad efter den tidigare forskning som rör marknadsreformer i allmänhet och bolagisering i synnerhet. Guiden bestod av öppna frågor och utformades för att ge stöd under den öppna intervjun och ordningen på frågorna anpassades för att passa samtalet med respondenten.<sup>96</sup>

För att testa guiden och få en praktisk grund till kommunala bolag genomfördes en intervju med en tjänsteman på Stadsledningskontoret i Göteborgs Stad, tjänstemannen är ansvarig för en översyn av Göteborgs Stads bolag som kommunstyrelsen i Göteborgs Stad initierat. Intervjun syftade till att klargöra att de frågor som författats ringade in fenomenet med kommunala bolag på ett tillfredställande vis och gav även möjlighet att utveckla intervjuguiden ytterligare. Intervjun med tjänstemannen kan betraktas som en informant intervju då den gav informationen om hur kommunala bolag kan fungera och hur strukturen kan se ut.<sup>97</sup>

Under intervjuerna har motiven till varför kommunerna driver bostads- och elbolag särskiljts från varför kommunen driver övriga bolag, det beror på att de bolagen skall präglas av affärsmässighet och att det är ett argument till varför den verksamheten bedrivs i bolagsform (se Kapitel 2.). Övriga bolag präglas ej av samma principer och det är de motiven som är intressanta i denna studie.

## 4.6. Övrig data

För att komplettera bilden från respondenterna har även data samlats in från bolagsordningar, årsredovisningar och ägardirektiv. Dels för att presentera kommunens verksamhet men även för att få en bild av det formella syftet med bolagen och bolagens verksamhet.

## 4.7. Hantering av empirin

Intervjuer med respondenterna har bokats via e-post eller telefon. I möjligaste mån har intervjuerna genomförts personligen men i de fall då det ej varit möjligt har intervjuerna genomförts via telefon. Samtliga intervjuer har spelats in efter tillåtelse från respondenten. Intervjuerna har tagit mellan 25 och 55 minuter i anspråk och har transkriberats i sin helhet.

---

<sup>96</sup> Lantz 2007:56, 59

<sup>97</sup> Ryen 2004:83f

I de fall då citat från intervjuerna återges i text har de skrivits om något för att vara mer lättförståeligt. Avsikten är att göra texten enklare att förstå och bortse från eventuella stakningar eller utfyllnadsord som inte tillför något substantiellt. Ett exempel på detta är när en respondent säger följande:

”Det är lite genusaspekt på den asså, det har också varit så att i hela koncernen så har det varit män som VD: ar och män som ordförande men, men, nu börjar det luckras upp då liksom. Det är ju det att det blir ju har sammantaget en stor uppgift, det är så bra definierat på vår hemsida vad de har för ansvar för utveckling inom olika områden då i koncernen tillsammans och då kan det inte vara sånär manlig dominans asså.”

Vilket återgivet i denna studie ser ut som följer:

”Det är lite genusaspekt på det, det har också varit så att i hela koncernen har det varit män som VD: ar och män som ordförande men nu börjar det luckras upp. De har sammantaget en stor uppgift, det är så bra definierat på vår hemsida vad de har för ansvar för utveckling inom olika områden i koncernen, och då kan det inte vara sådan manlig dominans.”

## 4.8. Analys av empirin

Slutligen en kommentar kring studiens tillit, med utgångspunkt i Lincoln och Gubas kriterier, trovärdighet, överförbarhet, pålitlighet och konfirmerbarhet.<sup>98</sup>

För att göra studien trovärdighet har flera källor används vid datainsamling så kallad triangulering.<sup>99</sup> Källorna består dels av intervjuer, men även bolagsordning, årsredovisningar och ägardirektiv från de studerade fallkommunerna. Vidare har relevanta egenskaper i de fallkommuner som studerats i största möjliga mån utan att riskera att de går att identifiera. De egenskaper som presenterats ger läsaren möjlighet att själv bedöma om studiens resultat går att överföra till en annan kontext med liknande egenskaper. Studiens pålitlighet kommer av

---

<sup>98</sup> Bryman 2008:376ff, Ryen 2004:137f

<sup>99</sup> Bryman 2008:379, Ryen 2004:140

redovisning och dokumentation av data, metoder och avvägningar samt studiens resultat och de slutsatser som dragits av studien.<sup>100</sup> För att studien skall uppfattas som pålitlig har samtliga punkter berörts i detta metodavsnitt. I fråga om det sista kriteriet för att avgöra tilliten till forskningen, konfirmerbarhet, har en tydlighet i alla övervägningar eftersträvats.<sup>101</sup> Eftersom intervjuerna ger en typ av självrapporterande data är den information som erhållits respondenternas subjektiva uppfattning, respondenterna är dock strategiskt utvalda för att bidra med sin subjektiva uppfattning.<sup>102</sup> I resultatredovisningen förekommer en viss tolkning vilket emellertid är oundvikligt i denna typ av studie men för att upprätthålla ett så objektivt förhållningssätt som möjligt har öppenhet i alla moment eftersträvats och en redogörelse för dem presenterats i metoden.

---

<sup>100</sup> Bryman 2008:378, Ryen 2004:140

<sup>101</sup> Bryman 2008:379, Ryen 2004:140

<sup>102</sup> Lantz 2007:7,12f, 14

## 5. Resultat

I följande avsnitt presenteras de fall som studerats, därefter följer en presentation av de respondenter som deltagit och en redogörelse för resultaten från respektive fall. Likt nämnts ovan kommer fallkommunerna att benämnas Kommun A och Kommun B och respondenterna; c-politiker, fp-politiker s-politiker etc. Kapitlet avslutas med en sammanfattande jämförelse mellan de två fallen.

Underlag för empiriredovisning utgår ifrån de intervjuer som genomförts i respektive kommun samt bolagsordningar, årsredovisningar och ägardirektiv.

Då urvalet är baserat politisk styrning är resultatredovisningen uppdelat efter de fallen och inom respektive kommun efter det analysverktyg som presenterats i Kapitel 3.

### 5.1. Kommun A

Kommun A har cirka 100.000 invånare och har för mandatperioden 2010 till 2014 ett styre bestående av representanter från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. I opposition sitter representanter från Moderaterna, Folkpartiet, Kristdemokratierna, Centerpartiet.

Kommunen driver förutom bostads- och elbolag fem helägda bolag inom andra verksamheter som är organiserade i koncernen, *Stadshus AB*. Koncernen bildades i slutet av 1990-talet och kommunen bildade senast under 2000-talet ett nytt bolag.

Utöver bostads- och elbolagen som drivs i kommunen finns det i koncernen bolag som syftar dels till att bereda kommuninvånarna och tillresta stimulerande fritidsaktiviteter, verka för att staden framstår och upplevs som en mycket attraktiv stad att besöka för turism, möten och engagemang etc. Dels att tillhandahålla lämpliga industrilokaler för näringslivets behov och utveckla parkeringsverksamheten. Syftet med koncernen är enligt årsredovisningen att leda, samordna och effektivisera den verksamhet som bedrivs i dotterbolagen.

Den sammanställda redovisningen, det vill säga den redovisning som innefattar kommunens egna verksamhet och den verksamhet kommunen bedriver genom annan juridisk person såsom i bolag, visar på att kommunen haft ett starkt resultat från 2010 och framåt.

I Kommun A har intervjuer genomförts med fyra politiker från kommunstyrelsen. En av respondenterna är kommunstyrelsens ordförande, ytterligare en representerar majoriteten och två representerar oppositionen.

- Socialdemokrat (s)  
Kommunstyrelsens ordförande. Har varit ledamot i kommunstyrelsen i 17 år och sitter för närvarande även som styrelseledamot i Stadshus AB. Har tidigare haft uppdrag i både bolagsstyrelser och nämnder.
- Socialdemokrat (s)  
Har varit ledamot i kommunstyrelsen i fem år och sitter för närvarande även som styrelseledamot i Stadshus AB.
- Moderat (m)  
Har varit ledamot i kommunstyrelsen i åtta år och sitter för närvarande som styrelseledamot i Stadshus AB.
- Folkpartist (fp)  
Har varit ledamot i kommunstyrelsen i 11 år. Sitter för närvarande som styrelseledamot i Stadshus AB och i ytterligare ett av kommunens bolag.

### 5.1.1. Demokrati

Inledningsvis framställs hur respondenterna resonerar kring kommunens bolag och bolagskoncernen utifrån ett demokratiskt perspektiv.

Politikerna anser inte att det uppdrag de har som folkvalda innebär att det är kommuninvånarnas bästa är det centrala. Det gäller oavsett om de sitter som ledamöter i en förvaltningsnämnd eller i en bolagsstyrelse. En socialdemokratisk politiker menar att det alltid är kommuninvånarna som är i fokus vid ett kommunpolitiskt uppdrag även om det finns ett dilemma. Trots att politikerna företräder kommuninvånarna är det inte möjligt för dem att driva partipolitik i bolagen, där sitter politikerna i första hand som representanter för ägaren med syfte att se till bolagets bästa. Bolagets bästa skall samtidigt bidra till stadens och invånarna välmående, menar moderaten. Den folkpartistiska politikern säger följande:

”Man är utvald av staden men i ett aktiebolag representerar man bolaget och bolagets bästa, det är det som är lite problematiskt och det är det som är lite problem med Aktiebolagslagen och Kommunallagen.” fp-politiker

Ledamöterna i bolagsstyrelserna skall arbeta för bolagets bästa utifrån framtagna ägardirektiv och bolagsordningar, i princip skall bolaget styras som en förvaltning men hybriditeten medför vissa problem i och med att de lagstiftade kraven inte alltid är enkla att sammanföra.

En av skillnaderna mellan bolag och förvaltningar är hur debatten i bolagsstyrelsen respektive förvaltningsnämnden förs även om politikernas åsikter i frågan går isär. En av socialdemokraterna menar att det egentligen inte föreligger någon större skillnad i debatten. Den moderata politikern är av en annan åsikt och menar att politiken hela tiden är konfliktfylld men att det finns ramar och regler att förhålla sig till. Inom bolagen finns det styrdokument som begränsar den politiska viljan. Moderaten menar att det i ett bolag i första hand inte är politiska värderingar eller ideologiska ståndpunkterna som skall lyftas utan det är i första hand bolagets intressen som skall tas tillvara, det medför att det inte är samma politiska retorik i ett bolag som i en förvaltning. Den folkpartistiska politikern säger att det inte förs några ideologiska debatter i bolagen för att de styrdokumenterna avseende bolagen inte lämnar något utrymme för det.

Politikerna anser att den organisation som de har i kommunen, med både bolag och förvaltningar, är välfungerande. Några eventuella ideologiska skiljelinjer kring bolagen framträder ej. Politikerna menar att frågan om bolagens vara eller inte vara ej står högt på dagordningen. En s-politiker säger:

”Det finns i huvudsak konsensus kring de strukturer vi har när det gäller bolagsbildning. Däremot finns det en diskussion hos något parti, som jag nämnde tidigare, om huruvida man skall äga bolaget eller inte, men det är inte en diskussion kring huruvida den skall vara i förvaltningsform eller inte, utan det är mer om kommunen överhuvudtaget skall ha den verksamheten.” s-politiker

Politikern från Folkpartiet menar att det är svårt att driva frågan om bolagen för att det är väldigt splittrat, även inom oppositionspartierna. Den fördelen folkpartisten ser med att ha verksamheten i bolag är att det är lättare att avyttra. Politikern från moderaterna menar att många partier är emot bolagen även om de kan finnas fördelar men den typen av organisation.

Politikern säger vidare att skillnaden mellan bolag och förvaltningar i grunden handlar om att verksamhet i förvaltningar är mer transparent. Den socialdemokratiska politikern säger att i händelse av att det uppstår problem tvingas politikerna att stå till svars för det på ett annat

sätt om det sker i ett bolag. Politikern menar att medborgarna anser att det är lättare att påverka förvaltningar.

En av de socialdemokratiska politiker menar vidare att de kommunala bolagen ej påverkar offentligheten då samma principer som gäller för den kommunala organisationen i övrigt även gäller för bolagen. I likhet med begreppet affärshemligheter är det möjligt att sekretessbelägga känslig information i förvaltningar. Den andra socialdemokratiska politikern uttrycker dock oro över att betäckningen affärshemligheter används alltför lättvindigt vilket medför att bolagen är mer slutna. Fördelen med förvaltningar, menar politikern, är öppenheten och att förvaltningarna är mer flexibla. Till skillnad från de kommunala bolagen är tillämpningen av offentlighetsprincipen självklar i förvaltningar, vilket politikern menar beror på att både politiker och tjänstemän glömmer vem ägaren är. Den folkpartistiska politikern menar att nackdelen med de kommunala bolagen är insynen. Trots att det är en omfattande verksamhet tar bolagsstämmor och budgetarbetet knappt en halv dag i anspråk till skillnad från förvaltningar där budgetdebatten pågår över flera dagar.

”Det är mycket som är affärshemligheter. Vi har alltid öppna sammanträden både i kommunstyrelsen och i nämnder och bolagsstyrelser, eller skall ha om det inte gäller affärshemligheter. Nu tror jag att det går sådär.” fp-politiker

Avseende juridiska frågor lyfter även en socialdemokratisk politiker självkostnadsprincipen vilken är föremål för diskussion och kommer av att kommunen valt att lägga en del av sina bolag i en koncern och att de inom koncernen genomför resultatutjämnningar. Politikern säger sig vara övertygad om att kommunen trots det ligger inom ramen för självkostnadsprincipen. Samtliga politiker är överens om att det är fullt rimligt att kommunen omfördelar vinster inom koncernen och att det ej är något anmärkningsvärt trots en pågående debatt hos medborgarna och i media.

Oppositionen menar att bolag är lämpliga när de driver verksamhet som ej faller inom kommunens ansvar. Bolagisering medför även att verksamheten är lättare att sälja av. En av förklaringarna till varför kommuner har bolag är dels traditionen men även att kommuner ibland driver verksamhet som inte faller inom den kommunala kompetensen.



## 5.1.2. Effektivitet

I följande avsnitt ges en framställan av hur de kommunala bolagen betraktas ur ett effektivitetsperspektiv. En av de socialdemokratiska politikerna menar att en av anledningarna till att kommunen har bolag är att det ger en större frihet. Moderaten resonerar kring effektivitetsaspekten av bolagisering:

”Ur en politisk aspekt är det bra om man även utsätter kommunens verksamhet för konkurrens för då får de mäta sin förmåga med övriga samhället och att det kan borga för att man har en bra kvalitet till hyfsade kostnader. [...] I förvaltningar är det så att saker och ting kan ta tid, det är långa processer, det kanske skall igenom många steg innan det landar i ett slutligt beslut samtidigt borgar det för att man håller fast i grundtanken i det här demokratiska systemet.” m-politiker

Politikern menar att processen i en förvaltning tar för lång tid och att bolagisering medför en effektivare process. Den folkpartistiska politikern är mer tveksam och säger:

”En av orsakerna till varför man har aktiebolag skulle vara att det är snabbare och effektivare beslutsvägar men jag tror inte det, jag tror inte det. Jag tror det är lika trögt ändå.” fp-politiker

Folkpartisten menar att det är friare i bolagen men att det finns en övertro i att beslutsvägarna förkortas. Politikern anser att det är inte stämmer utan att den främsta orsaken till att kommuner driver bolag är möjligheten till koncernbildning. Koncernbildningen möjliggör resultatutjämnningar mellan bolagen och möjliggör skatteplanering.

## 5.1.3. Ekonomi

Slutligen framställs hur respondenterna resonerar kring bolagen utifrån ett ekonomiskt perspektiv.

En av de socialdemokratiska politikerna menar att bolagsformen är lämpligast när verksamhet är finansierad via avgifter till skillnad från verksamhet som i huvudsak är anslagsfinansierad, vilken med fördel bör drivas i förvaltningsform. Att de valt att göra en

koncernbildning motivera med behovet av att samordna bolagen och möjliggöra resultatutjämnningar, politikern fortsätter emellertid med:

”Nu är det inte så mycket styrning på det sättet men i viss mån är det så, sen skall jag säga att det primära är att kunna hantera de ekonomiska resultaten i ett koncernperspektiv.” s-politiker

Den andra socialdemokratiska politikern menar att koncernen bildades enbart för att kunna genomföra resultatutjämnningar, vilket innebär att resultat flyttas från verksamheter med ett positivt resultat för att täcka upp verksamheter med ett negativt resultat, för att skatteplanera. Politikern från moderaterna säger att bolagen och koncernen tillkommit för att politiker i kommunen haft positiva erfarenheter från den typen av organisationen i den privata sektorn. Den folkpartistiska politikern är från ett ideologiskt perspektiv emot bolagen och menar att kommunen endast bör driva verksamhet i förvaltningsform. Partiet driver i nuläget ej en avveckling av bolagen utan säger istället:

”Nu har vi bolag och då skall de drivas på bästa möjliga sätt och därför har vi lagt de i en koncern och då är det skatteplanering, det är klart.” fp-politiker

## 5.2. Kommun B

Kommun B har cirka 90.000 invånare och har för mandatperioden 2010 till 2014 ett styre bestående av representanter från Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet, Kristdemokraterna och Miljöpartiet. I opposition sitter representanter för Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, och Sverigedemokraterna.

Kommunen driver förutom bostads- och elbolag sex helägda bolag inom andra verksamheter där samtliga är organiserade i koncernen, *Stadshus AB*. Koncernen bildades i början av 2000-talet och under ungefär samma tid valde kommunen även att starta ett nytt bolag.

Utöver bostads- och elbolagen som drivs i kommunen finns det bolag som syftar till att aktivt verka för utvecklingen av staden som besöks-, mötes- och evenemangsstad och att göra den attraktiv för boende, besökare och näringsliv. Det finns även bolag som syftar till att skapa förutsättningar för nyföretagande men även utveckling av det befintliga näringslivet.

Slutligen driver staden bolag som arbetar med logistikverksamhet och bygger, äger och förvaltar både fastigheter och lokaler. Syftet med koncernen är enligt årsredovisningen att ansvara för den övergripande utvecklingen och styrningen av dotterbolagen samt uppföljning av ekonomi och finanser.

Kommunen har enligt årsredovisningen haft några turbulenta år men den sammanställda redovisningen visar på att resultaten från 2009 och framåt varit starkt, även om de i framtiden prognostiserar ett ökat tryck på kommunens ekonomi vilket främst går att relatera till demografiska förändringar.

I Kommun B har intervjuer genomförts med fem politiker från kommunstyrelsen. En av respondenterna är kommunstyrelsens ordförande, ytterligare två är representanter för majoriteten och två är representanter för oppositionen.

- Moderat (m)

Kommunstyrelsens ordförande. Har varit ledamot i kommunstyrelsen i sex år. Sitter för närvarande som styrelseledamot i Stadshus AB och i ytterligare ett av kommunens bolag.

- Folkpartist (fp)

Har varit ledamot i kommunstyrelsen i två år och i kommunfullmäktige i sex år. Har tidigare haft uppdrag i ett av kommunens bolag och suttit i flera nämnder.

- Centerpartist (c)

Har varit ledamot i kommunstyrelsen i två år. Har tidigare haft uppdrag i flera nämnder.

- Socialdemokrat (s)

Har varit ledamot i kommunstyrelsen i ett år och i fullmäktige i fem år. Sitter för närvarande som styrelseledamot i Stadshus AB och två av kommunens bolag.

- Socialdemokrat (s)

Har varit ledamot i kommunstyrelsen i fem år och har tidigare haft uppdrag i flera nämnder.

## 5.2.1. Demokrati

Inledningsvis framställs hur respondenterna resonerar kring kommunens bolag och bolagskoncernen utifrån ett demokratiskt perspektiv.

Samtliga politiker menar att det alltid är fokus på medborgarna eller kommuninvånarnas bästa i arbetet som politiker. Det gäller oavsett om uppdraget avser styrelsearbete i ett bolag eller en förvaltningsnämnd. Centerpartisten menar trots det att det är en viss skillnad mellan förvaltningar där politikerna alltid har ett medborgarperspektiv och en bolagsstyrelse där det primära är bolagets bästa. Folkpartisten uttrycker oro över kommunens bolag och de politiker som har uppdrag i bolagsstyrelserna. Politikern menar att det dels sker en påtaglig snedrekrytering till bolagen men även att styrelsearbetet präglas av flera intressen och att rollen därför blir svår att hantera, vilket föranleder att ledamöterna stundtals glömmet att det har ett offentligt uppdrag och företräder kommunen.

”Det är lite genusaspekt på det, det har också varit så att i hela koncernen så har det varit män som VD: ar och män som ordförande men nu börjar det luckras upp [...] i förra mandatperioden hade vi bara män i styrelsen i ett av de stora bolagen [...] det blev så homogent, det var bara vita män sextio plus.” fp-politiker

Samtliga politiker är överens om att debatten i nämnder och styrelser skiljer sig åt men att det beror på att det ej är avsett att föras en ideologisk diskussion i bolagsstyrelserna. Politikern från moderaterna uttrycker det på följande sätt.

”Diskussionen blir lite annorlunda i en bolagsstyrelse men har man skött det här på ett bra sätt så blir den politiska diskussionen i fullmäktige när man formulerar ägardirektiven och det gör ju att den politiska inriktningen för bolagen fastställs där. I den bästa av världar kan bolagsstyrelsen arbeta utefter den.” m-politiker

En socialdemokratisk politiker säger att i en förvaltning är arbetet betydligt mer politiskt betingat och mer konfliktfyllt än i bolagsstyrelserna vilka i större utsträckning präglas av konsensus. Politikern menar att frågor i bolagen kan vara politiskt betingade men att det inte finns utrymme för att driva politik i bolagen utan att uppgiften innebär att det är bolagets bästa som är det centrala, vilket belyses i följande citat:

”Jag menar vi har gått ut och sagt att det kommer vi att driva men då kommer vår tjänstemannakår och säger att det inte är bra ekonomiskt då blir vi helt plötsligt lagstridiga om vi gör något annat.” s-politiker

Utifrån ett ideologiskt perspektiv är politikerna relativt ense om att organisationen med bolagen fungerar väl. Moderaten menar att det kan finnas ideologiska skiljelinjer kring innehållet i enskilda ägardirektiv men inte kring den kommunala organisationen i sin helhet där bolagen ingår. Folkpartisten menar emellertid att det finns en debatt där det går att se vissa skiljelinjer mellan partierna. I egenskap av liberal är folkpartisten principiellt emot bolagen och menar att kommunen endast skall driva den verksamhet som ej fungerar optimalt på en fri marknad. Trots det agerar folkpartisten pragmatisk och driver inte frågan om en avveckling av bolagen i dagsläget. En av de socialdemokratiska politikerna anser att det finns ett motstånd mot bolagen och koncernbildningen från Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Partierna menar att bolagskoncernen inte är en rättvis konstruktion för att bolag med överskott finansierar bolag med underskott. Konstruktion för med sig att gäster eller kunder hos bolag med ett överskott får betala för verksamheter som har ett budgeterat underskott. Genom koncernbidragen undgår kommunen även statlig vinstskatt vilket partierna inte heller anser rättvist. Socialdemokraterna och majoriteten är dock överens om att koncernen är en konstruktion som gynnar kommunen i och med att de behåller statlig skatt hemma, trots att det medför att vissa gäster eller kunder indirekt betalar för annan verksamhet.

Skillnaden mellan de båda formerna sammanfattas av den folkpartistiske politiker när bolagiseringens inverkan på insyn och transparens lyfts.

”Det finns en viss tröghet i systemet med förvaltningsformen men å andra sidan så är det en helt annan insyn, en helt annan demokratisk process och en helt annan öppenhet, det är den delen. Bolagen är snabbare och man styr via ägardirektiven och det finns en risk ibland att det går för fort och att insynen blir begränsad och det får man vara noga med.” fp-politiker

Den moderate politikern säger att det i förvaltningarna till skillnad från bolagen finns en tydlighet i vem som bär ansvaret och att medborgarna har en direktlinje till politikerna. Politikern poängterar dock att bolagens verkställande direktörer likt förvaltningscheferna är föremål för utfrågningar i fullmäktige. Under utfrågningarna avkräver ledamöterna i

fullmäktige, det vill säga de folkvalda politikerna, ledningen i såväl bolag som förvaltningar ansvar för den löpande verksamheten. Den folkpartistiska politikern menar dock att det föreligger vissa skillnader mellan bolag och förvaltningar där bolagssfären ej är lika politiskt präglad som förvaltningarna.

”Ju längre du är från den politiska styrningen, att politiken utvecklas ifrån det, desto mer blir det en egen värld liksom, så är det ju.” fp-politiker

En av de socialdemokratiska politikerna säger att det tidigare varit problem med offentlighet i bolagen tidigare för att de agerar i en egen och mer sluten värld. Den moderata politikern är av samma åsikt men menar att de eventuella problem som går att finna idag främst beror på individuella tillkortakommanden och inte på strukturer där offentlighetsprincipen konsekvent åsidosätts. Den folkpartistiske politikern menar att den kommunala verksamheten i teorin är lika offentligt oavsett hur den är organiserad men är osäker på hur det fungerar i praktiken. En av de socialdemokratiska politikerna säger:

”Vår ingång är att offentlighetsprincipen gäller sen såklart så har man ju använt sig av flexibiliteten i vissa tolkningar för att inte alltid ha komplett insyn.” s-politiker

Ingen av respondenterna anser att konstruktionen med koncernen och omfördelningen av resultat medför några problem. Den moderata politiker menar att de följer samma principer som används i den privata sektorn. Den folkpartistiska, liksom den centerpartistiska politikern anser att det är naturligt att ha ett avkastningskrav även i de kommunala bolagen och att omfördela resultaten mellan bolagen inom koncernen. En av de socialdemokratiska politikerna säger att de nettoförskjutningar av vinster som genomförs inom kommunens koncern är helt lagliga och att det är möjligt genom en utvidgad tolkning av självkostnadsprincipen. Att det finns stöd i lag menar politikern legitimerar handlingen även om det inte är enkelt att motivera det för kommuninvånarna att vissa gäster och kunder betalar för andra.

Den moderata politikern säger att det föreligger vissa risker med bolagen som ej återfinns i förvaltningar. Riskerna ligger i att bolagen är friare och att det är lättare för dem att driva verksamhet utanför den kommunala kompetensen och agera som en konkurrerande aktör

på marknaden. Den centerpartistiska politiken instämmer och menar att det finns ett tydligt gränsdragningsproblem i bolagen. Folkpartisten menar att det finns skäl att ifrågasätta de kommunala bolagen för att det förekommer situationer där de utvecklar verksamhet som inte ligger inom den kommunala kompetensen. En av de socialdemokratiska politikerna säger dock att skillnaden mellan bolag och förvaltningar ej är särskilt påtagliga och att det väsentliga är att bolagen likt den kommunala organisationen i övrigt håller sig till lagstiftningen.

”Det är mer den här demokratiska upplevelsen av de här olika formerna i övrigt så är det inte så jättestora skillnader, skulle jag vilja hävda. Klart att vi diskuterar det och det är ju litegrann vad man gör det till, nu har vi bestämt oss i vårt parti för att vi håller oss till lagstiftningen.” s-politiker

### 5.2.2. Effektivitet

I följande avsnitt ges en framställan av hur de kommunala bolagen betraktas ur ett effektivitetsperspektiv.

Politiken från moderaterna menar att skillnaden mellan bolag och förvaltningar ej är särskilt stor, den skillnaden är minst lika tydlig mellan bolag eller mellan förvaltningar. I kommunen använder sig politikerna dessutom av liknande styrdokument oavsett organisationsformen, med undantag för de styrdokument som är riktade specifikt till bolagen, till exempel ägardirektiv. Politikern menar att bolag ger en större möjlighet att agera rationellt än förvaltningarna, bolagen har till exempel avtalsfrihet vilket innebär att de kan sluta avtal direkt med externa aktörer och det innebär att verksamhetsformen blir något smidigare. Politikern påpekar även att det är mycket beroende på verksamhetens karaktär, huruvida en verksamhet är effektiv eller ej beror mer på de individer som verkar i organisationen än själva strukturen. Den folkpartistiska politikern säger att bolagen är friare och att det är enklare att verkställa beslut, politikern lyfter även fram avtalsfriheten som ett av motiven till att bolagen

. Huruvida bolagsformen ger några effektivitetsfördelar menar politikern är oklart men en möjlighet är att det genereras som en följd av att bolagens har enklare budgetmodell och att arbetet i bolagen är något friare. Den centerpartistiska politikern menar att fördelen med

bolagen är att de ger snabbare beslutsvägar och de främsta skälen till varför kommuner driver bolag är att de är effektiva samt att bolagen i koncernen är enklare att finansiera.

”Allt går att driva i förvaltningsform men vad är poängen med det om det är effektivare och billigare att driva i bolagsform.” c-politiker

De två främsta motiven till varför kommuner driver bolag är dels finansiering och dels effektivitet. Politikern menar dock att det är svårt påvisa att bolagen är effektiva.

”Nja, vi har ju dåliga effektivitetsmått på vår egen organisation därför är det jättesvårt att jämföra med bolagen. Men idag finns det ett driv och en färdriktning oavsett om det är bolag eller förvaltning att man vill vara synlig och synlig i sin effektivitet, i framtiden tror jag att det kommer bli mer jämförbart. Det ena kittlar det andra. Jag vill inte säga att bolagen alltid är effektivast att det kan bero mycket på vilken kultur som byggs upp och så vidare.” c-politiker

En av de socialdemokratiska politikerna instämmer även i att bolagen är friare och mer flexibla än förvaltningar och att de är anledningen till varför kommunen driver bolag. Hur effektivitet uppnås exemplifieras i följande citat:

”Det är återigen det jag vill komma till, en förvaltning kan inte vara så flexibel som ett bolag är, bolaget har hela tiden i uppgift att hitta så korta genvägar till sitt mål till skillnad från förvaltningen som måste gå hela den långa demokratiska processen både bland politiken och bland medborgarna och den har enbart i uppgift att leverera kvalitet.”

Ytterligare en anledning till att kommunen driver verksamhet i bolagsform är att det är kortare beslutsvägar i och med att medborgarnas rätt till överklagande, besvärshöjningen, försvinner vid bolagisering. Besvärshöjningens upphörande ger en effektivare verksamhet där det är enklare för politikerna att verkställa beslut.



### 5.2.3. Ekonomi

Slutligen framställs hur respondenterna resonerar kring bolagen utifrån ett ekonomiskt perspektiv.

Politikerna har valt att lägga en del av bolagen i en koncern vilket möjliggör resultatutjämning och tillser att pengarna stannar i kommunen istället för att gå till statlig vinstskatt. Möjligheten att skapa en bolagskoncern för att finansiera verksamhet framförs av samtliga politiker som den främsta anledningen till varför kommunen driver bolag. Politikern från Moderaterna motiverar koncernbildningen på följande vis:

”Det finns möjligheter att genomföra en tydlig ägarstyrning och skapa resultatutjämning mellan bolagen som ingår i en koncern. Det innebär att man kan planera verksamheten och över tid kan man helt enkelt göra resultatutjämnings vilket gagnar hela bolagskoncernen och optimerar ägarens insatser av kapital.” m-politiker

Politikern menar vidare att koncernen finns av tre skäl; att skapa en bättre ägarstyrning i koncernen, att skapa bättre möjligheter att agera affärsmässigt och att skapa möjligheter till resultatutjämning. En folkpartistisk politiker fortsätter:

”Koncernen kom av ett modernt tänk, att använda finansieringssnurren som är helt tillåten i koncernen för att finansiera viss verksamhet. Annars måste man ta det ut skattekollektivet direkt och nu gör vi det ändå för att vi behåller statlig skatt hemma. Under 90-talet fanns det en väldig skalbolagsdiskussion och då var det fullt att skatteplanera och det lever kvar lite i folkmun men det är ju fullt tillåtet. Vi ju också gjort något som är fullt tillåtet med ränteavdrag som nu varit uppe för kritik på riksmidierna men vi gör inget som inte är tillåtet, vi är ju lite pionjärer där. Det är en finansieringsgrej bara, att koncernen har lånat av kommunen.” fp-politiker

Politikern säger att bolagskoncernen och omfördelning av vinster kan betraktas som spektakulär i och med att de undviker att betala statlig vinstskatt. Folkpartisten menar dock att det är fullt lagligt och att det dessutom infördes under ett socialdemokratiskt styre, om konstruktionen ej varit lämplig borde socialdemokraterna ej tillåtit koncernbildningen. Det

främsta skälet till koncernbildningen var finansieringsmöjligheten som uppstod vid omfördelning av resultat.

Politikern från Centerpartiet menar att anledningen till att kommunen driver bolag är finansieringsmöjligheten som kommer av koncernbildningar. Det faktum att bolagen skulle kunna vara effektivare är även en bidragande orsak. De socialdemokratiska politikerna är eniga om att kommunen driver bolag och har en koncern av rent skattetekniska skäl, att kvitta vinster mot förluster och behålla pengar i kommunen.

## 5.3. Jämförelse

Nedan följer en jämförelse mellan de båda fallkommunerna och en sammanfattning av resultaten.

### 5.3.1. Demokrati

Utifrån ett demokratiperspektiv framträder vissa problem med bolagisering. Politikerna menar att deras uppgift är att företräda kommuninvånarna men att det står i konflikt med ABL där det stipuleras att bolagets bästa är det primära målet för ledamöterna i en bolagsstyrelse. Det gäller samtliga aktiebolag oavsett ägare. Arbetet i bolagsstyrelserna skiljer sig i den bemärkelsen något från arbetet i en nämnd vilket är mer ideologiskt betingat och i större utsträckning präglad av konflikt, där kommuninvånarnas bästa är i fokus. Den politiska debatt som saknas i de konsensusbetonade bolagsstyrelserna kan emellertid föras i kommunfullmäktige vid utformandet av bolagsordning och ägardirektiv som anger syfte, ramar och förväntningar för bolagens verksamhet. En politiker framhåller att rekryteringen till bolagen ej fungerar särskilt väl vilket medfört att styrelserna blir alltför homogena och politikern menar därför att det finns risk för att vissa frågor hamnar i skymundan och alla intressen inte tillvaratas.

Några direkta skillnader mellan kommunerna baserat på ideologi framträder ej, de som sticker ut något i båda kommunerna är Folkpartiet. I egenskap av liberaler är de av uppfattningen att kommuner inte skall driva verksamhet som kan drivas i den privata sektorn, men den uppfattningen gäller inte bara bolagen utan den kommunala verksamheten i sin helhet. I nuläget är det dock ingen av representanterna från Folkpartiet som driver frågan om bolagens vara eller icke vara. Ett visst motstånd mot koncernbildningen med motivering att

det ej är en rättvis konstruktion finns visserligen i Kommun B men majoriteten av partierna i fullmäktige är för koncernen.

Vid bolagisering försvinner en del av den transparens som präglar den kommunala organisationen i övrigt. Även om lagstiftningen är densamma används begreppet affärshemligheter alltför lättvindigt och i bolagen kan till exempel offentlighetsprincipen tolkas lite snävare för att inte ge komplett insyn. I bolagen finns det till skillnad från förvaltningarna ett gränsdragningsproblem vilket kommer av att bolagen är något friare. Politikerna menar att bolagen är passande när kommunen driver verksamhet som inte faller inom kommunens direkta ansvarsområde, det medför även att det är enklare att sälja verksamheten.

Den största skillnaden mellan organisationsformerna är enligt politikerna den demokratiska upplevelsen, där förvaltningsformen är att föredra. Synen på bolagen skiljer sig inte nämnvärt mellan kommunerna trots att den politiska styrning skiljer sig åt.

### 5.3.2. Effektivitet

Utifrån effektivitetsperspektiv menar politikerna att en fördel med bolagen är att de är friare och processen från förslag till beslut och verkställande är snabbare. En effektivare kommunal verksamhet anses även komma av att bolagen konkurrerar med andra privata bolag och får mäta sig med dem. Åsikterna kring effektivitetsvinster av att bolagisera går emellertid isär. Enklare beslutsvägar kommer i viss mån av att besvärsrätten försvinner och det är snabbare att verkställa beslut för att de inte kan överklagas. Men bilden av hur ett aktiebolag fungerar kommer av antagandet att den privata sektorns sätt att organisera sin verksamhet är det optimala och att det alltid finns effektivitetsvinster att göra. Politiker från båda kommunerna motiverar bolagen med att de genererar en effektivare verksamhet samtidigt som det inte finns några bra sätt att mäta det på. En av politikerna hävdar dock att bolagen per definition inte är effektivare än förvaltningar utan att det beror främst på den kultur som utvecklats i organisationen och hur ledningen arbetar. En annan hävdar att det finns en tro på att bolagen är effektivare vilket också är ett bra motiv, politikern ställer sig dock tveksam till om det stämmer med hur det ser ut i verkligheten. De främsta motiven till bolagisering är istället ekonomiska vilket framkommer i båda kommunerna.

### 5.3.3. Ekonomi

De ekonomiska motiven till att kommunerna driver verksamhet i bolag kan främst förklaras av de fördelar som uppnås vid en koncernbildning. Koncernbildningarna genomfördes för att kunna finansiera bolagen och utjämna resultaten genom att flytta överskott från bolag med ett positivt resultat till bolag med ett negativt resultat genom så kallade koncernbidrag. En konsekvens av det är att kommunerna inte betalar statligt skatt utan idkar skatteplanering vilket i båda kommunerna motiveras med att det är bättre att behålla pengar i kommunen istället för att betala statlig skatt.

### 5.3.4. Sammanfattning

Resultaten från de båda fallen är i princip lika och någon skillnad i inställning till bolagen som går att härleda till den politiska styrningen finns ej. Politikerna är pragmatiska och arbetar utifrån den etablerade organisationen oavsett om de tillhör majoritet eller opposition. De som lyfter det ideologiska perspektivet, de folkpartistiska politikerna, är i princip emot bolagen men det är ingen av dem som driver frågan om en avveckling. Det empiriska underlaget bekräftar i viss mån vad tidigare studier kring organisationsreformer inom ramen för NPM visat, det vill säga att det kan finnas eller finns vissa demokratiska problem med kommunala bolag. Om bolagisering genererar någon effektivitetsvinst är dessutom otydligt, även om bolagisering medför snabbare beslutsvägar i och med att besvärsrätten upphävs. Att kommunerna bolagiserar för att uppnå en effektivare verksamhet är ej givet. Effektivitetsvinsterna kan härledas till den lokala kontexten och kulturen i respektive organisation snarare än organisationsformen i sig. Den främsta anledningen till att kommunerna driver bolag är ekonomiska i och med att det ger möjlighet att finansiera delar av bolagen genom koncernbidrag, vilket innebär en utjämning av resultat inom koncernen.

## 6. Analys

I följande kapitel analyseras studiens resultat utifrån analysmodellen tre perspektiv; demokrati, effektivitet och ekonomi samtidigt som lämpliga teorier för att förklara varför kommuner driver bolag lyfts in.

### 6.1. Demokrati

Inledningsvis, det demokratiska perspektivet, även om motiven till bolagisering inte direkt uttrycks i värden som kan samlas i begreppet demokrati kan de få konsekvenser för demokratin eller påverka processer som är centrala för att upprätthålla demokratin. Ett exempel är att bolagisering sker för att det ger snabbare beslutsvägar. En konsekvens av bolagisering är att besvärsrätten försvinner vilket innebär att medborgarnas möjligheter att påverka beslut genom att överklaga försvinner. En konsekvens som är möjlig att koppla till de demokratiproblem som Lundqvist (1998) tagit upp med bolagen. Han menar att när det talas om marknadsreformer som ger effektivare verksamheter måste demokrati vägas in i och med att det är centralt för att uppnå en effektiv offentlig organisation. Det kommunala aktiebolaget skiljer sig därför från övriga aktiebolag i den bemärkelsen att ett kommunal ägt bolag aldrig kan betraktas som effektivt om det inte samtidigt lever upp till de demokratiska mål som är centrala för all offentlig verksamhet oavsett hur den är organiserad. Om en effektivare verksamhet skapas på bekostnad av demokratin är det, enligt Lundqvist, inte att betrakta som någon vinst för att essentiella värden i den kommunala organisationen gått förlorade samtidigt.

### 6.2. Effektivitet

Resultaten tyder på att bolagisering i viss mån genomförs för att generera en effektivare verksamhet även om det i viss mån uppfylls är det samtidigt bilden av en effektiv organisation som återges av respondenterna. Rombach (1994) har tidigare påpekat att det inte alltid är hur den enskilda verksamheten i realiteten fungerar som framhålls när implementeringen av marknadsreformer utvärderas, utan snarare idealbilden av hur det bör fungera. Det skulle kunna appliceras på de kommunala bolagen, politikerna väljer att driva viss verksamhet i bolagsform för att det skall vara effektivare. I realiteten är den effektivitet som återges endast

den påstådda effektiviteten av marknadsreformer men inte hur de fungerar i den specifika organisationen.

Meyer och Rowan (1977) belyser inom den nyinstitutionella teorin hur formella strukturer kan vara så starkt institutionaliserade så att de fungerar som myter. Myterna kan arta sig på flera sätt men har gemensamt att de inte ger en avspegling av hur organisationer i realiteten fungerar, till exempel att vissa organisationsformer är effektivare. De antas för att organisationen skall framstå som rationella och moderna. I denna studie framgår att kommunerna bolagiserar sin verksamhet för att det skall vara effektivt men det är oklart om det i själva verket uppnås. Bolagisering skulle kunna förklaras med hur etablerade myter bidrar till att organisationer anammar en formell struktur som anses legitim. Inom nyinstitutionell teori används begreppet isomorfism för att beskriva hur organisationer inom ett organisationsfält utvecklas åt samma håll och blir alltmer homogena. Organisationsfälten kan till exempel utgöras av kommuner eller företag inom liknande verksamhetsområde. Att organisationerna utvecklar en alltmer homogen struktur kan förklaras av att de strävar efter att förverkliga samma myt.

Ytterligare en aspekt som Eriksson-Zetterqvist (2009) lyfter fram för att en organisation skall uppfattas som legitim är den vokabulär som organisationen använder. Under ekonomismen och NPM: s framväxt syntes en skiftning i den offentliga förvaltningen där det ekonomiska språket blev allt viktigare. Att svenska kommuner valde att utåt uttrycka sig allt mer i ekonomiska termer fick dem att framstå som rationella och moderna vilket ledde till att de erhöll legitimitet och framstod som effektiva. Att verksamheten i realiteten blev effektivare var inte det centrala utan snarare att de uttryckte sig på ett sätt som fick kommunen att framstå som effektiv.

Om en anledning till att det gick att se en ökning av antalet kommunala bolag i samband med NPM: s framväxt skulle vara att kommunerna anammade de nya styrmodeller för att uppfattas som legitima och effektiva. Det vill säga att anledningen till att kommuner traditionellt driver bolag beror på att de påverkas av sin omgivning och de organisationsfält de identifierade sig med och därför blev mer isomorfa. Förklaringen till att kommuner har en tradition av att bilda bolag kan i viss mån förklaras med omgivningens påverkan, men resultaten i denna studie visar att den främsta orsaken till att kommunerna driver bolag idag snarare är ekonomiska.

## 6.3. Ekonomi

Även om resultatet visar att det finns en viss effektivitetsaspekt i att driva bolag är de mest framträdande motiven av ekonomiskt slag. Enligt Almqvist (2004, 2006) och Lundqvist (1998) innebär ekonomismen och New Public Management en skiftning där ekonomiska begrepp blir alltmer framträdande. Definitionen av ekonomism är dock svävande men likt New Public Management ringar det in ett förändrat synsätt och att den ekonomiska aspekten av det offentliga och styrmodeller hämtade från det privata anammas även i den offentliga förvaltningen. De ekonomiska motiv som framkommer i studien är pragmatiska och inte särskilt visionära. Till skillnad från önskan om en effektivare organisation ger de ekonomiska motiven konkreta finansieringsmöjligheter för delar av kommunernas verksamhet. Kommunen får genom koncernen möjlighet att finansiera bolag som har ett negativt resultat men hjälp av överskott från verksamheter med ett positivt resultat. Även om syftet med koncernbildningarna enligt ägardirektiven uttrycks som att effektivisera, leda och samordna verksamheten är det inget som respondenterna nämner. Bolagen finns för att det med fördel kan placeras i en koncern och att kommunen inom koncernen kan finansiera verksamhet via resultatutjämnningar så kallade koncernbidrag och idka skatteplanering med det primära syftet är att behålla statlig skatt i kommunen.

Om motiven till bolagisering var att effektivisera verksamheten har de idag förskjutits till att finansiering. Effektivitetsperspektivet skulle inom den nyinstitutionella teorin kunna betraktas som ett sätt att legitimera verksamheten genom att visa att organisationen var rationell. Den finansieringsmetod som används idag innebär att kommunerna skatteplanerar och även om det finns en rationell aspekt i det kan det ifrågasättas om det ger kommunerna legitimitet. Finansministern varit starkt kritisk till kommunernas agerande och anser att de borde vara ett föredöme och inte syssla med den typen av verksamhet.

Den rationella aspekten i kommunernas agerande skulle kunna beskrivas utifrån rational choice teori. Enligt Hay (2002) innebär rational choice att individer strävar efter att maximera sin egen nytta och bygger i grunden på att politiska aktörer är nyttomaximerare och väljer det som i största möjliga mån maximerar det egna intresset utan någon hänsyn till andra. De politiska aktörernas agerande i de studerade kommunerna maximerar per definition inte den egna nyttan. Parsons (2005) menar dock att politiker enligt rational choice i första hand är intresserade av att vinna val och genomför policys med ambitionen att bli återvalda. De politiska partiernas är ej intresserade av det allmännas bästa utan strävar efter att behålla makten. Även om politikernas agerande gynnar kommunen och inte enbart politikernas egna

intressen utgör kommuninvånarna den väljarbas som avgör huruvida de blir återvalda. Att istället betala statlig skatt bidrar i större utsträckning till det allmännas bästa eller samhället i stort men det är inte den gruppen som avgör politikernas framtid. Om en välskött kommunal ekonomi uppnås med hjälp av skatteplanering och i förlängningen gynnar politikerna vid en valsituation agerar de i enlighet med hur individer eller politiker antas agera enligt rational choice teori. Politikerna agerar rationellt och gör de val de som i största möjliga mån gynnar dem i en valsituation. Även om det inte är möjligt att hävda att det finns ett kausalt samband mellan att skatteplanera och bli omvald är det motiverat för kommunpolitikerna att agera på ett sätt som primärt gynnar kommuninvånarna det vill säga deras väljarbas.



# 7. Slutsats & framtida forskning

I detta kapitel besvaras studiens frågeställningar under avsnittet slutsatser och som avslutning riktas blickarna framåt mot vidare forskning.

## 7.1. Slutsats

Inledningsvis berättades att bolagisering av offentlig verksamhet inte är ett nytt fenomen men att det tog fart när det infördes i KomL 1992. Under den tiden syntes även en förändring i den offentliga förvaltningen där ekonomi blev allt viktigare. En konsekvens av detta var styrmodeller med marknaden som förebild (NPM) där bolagisering ingår. Det förändrade synsättet som präglade och än idag präglar den offentliga sektorn ger emellertid ej svar på varför kommuner driver bolag. En given förklaring är att det är en lagstadgad rättighet men det är ingen skyldighet och tidigare studier har visat på de negativa konsekvenser NPM haft på demokratin, de effektivitetsvinster som varit ambitionen för samtliga reformer inom NPM har likväl ifrågasatts. Förklaringen till att kommuner driver bolag skulle kunna besvaras på ett annat vis och syftet med denna studie har varit att fördjupa förståelsen och illustrera fenomenet med de kommunala bolagen. De frågeställningar som skulle besvaras var:

- Varför har kommuner valt att bolagisera delar av sin verksamhet?
- Varför driver kommunen bolag när det inte finns krav på att verksamheten skall drivas affärsmässigt?
- Hur betraktas bolagisering ur demokratiperspektiv?
- Hur betraktas bolagisering ur effektivitetsperspektiv?
- Hur betraktas bolagisering ur ekonomiperspektiv?

Frågeställningarna har besvarats genom intervjuer men den politiska ledningen i två svenska kommuner. Kommunerna valdes strategiskt med syfte att kontrollera för hur den politiska styrningens sammansättning påverkat inställningen till bolagen men resultatet visade inga framträdande skillnader.

Kommunerna har valt att bolagisera delar av verksamheten av flera skäl. Vissa bolag har kommunerna haft under en så pass lång tid att de finns av tradition, med det gäller främst bostads- och elbolag vilka präglas av affärsmässighet och ej varit det primära studieobjektet.

För övriga bolag anges följande argument:

- Den kommunala kompetensen – bolagen är bättre när kommunen driver verksamhet som inte faller inom kommunens direkta ansvar.
- Effektivitet – den kommunala verksamheten blir effektivare när den drivs i bolagsform och utsätts för konkurrens på den privata marknaden.
- Ekonomi – när kommunen har flera bolag är det möjligt att bilda en koncern, finansiera verksamhet via resultatutjämnning, så kallade koncernbidrag och att idka skatteplanering.
- Finansiering – intäktsfinansierade verksamhet är mer lämpade att driva i bolagsform än förvaltningsform.
- Frihet – bolagen är ej lika formaliserade som förvaltningarna, lättare att sluta avtal direkt med externa aktörer etc.
- Offentlighet – för att inte ha full insyn är det lättare att göra en snävare tolkning av offentlighetsprincipen i bolagen och hänvisa till affärshemligheter.
- Snabbare beslutsvägar – besvärsrätten försvinner i de kommunala bolagen.

Studien visar att det finns flera motiv till att kommuner driver bolag och i viss mån får bolagiseringen konsekvenser för demokratin. Politikerna i bolagsstyrelserna är ej direktvalda utan sitter i styrelserna på ett mandat de inte kan agera efter. Om den politiska debatten inte förs i kommunfullmäktige vid utformandet av bolagsordningar och ägardirektiv tas inte medborgarnas perspektiv tillvara. Bolagen är ej lika transparenta som förvaltningarna och det föreligger en risk att offentlighetsprincipen tolkas för snävt. Medborgarnas möjlighet att överklaga beslut försvinner även vid bolagisering.

Bolagisering anses vara ett verktyg för att skapa en effektivare verksamhet i och med att den kommunala verksamheten får konkurrera på den privata marknaden. Det råder viss osäkerhet kring om verksamheten i realiteten blir effektivare vilket beror på att det är svårt att mäta. I viss mån är frågan om hur effektiv en verksamhet är beroende av den kultur som finns i organisationen och hur ledningen arbetar snarare än hur verksamheten formellt är strukturerad.

Det ekonomiska perspektivet är idag en central del i bolagisering åtminstone i de två kommuner som studerats. Möjligheten att finansiera verksamhet i bolag via koncerner utgör det främsta argumentet till varför kommunerna driver bolag.

Trots de demokratiska problem som bolagisering ger är det inte motiv nog för att återta verksamheten i förvaltningsform eller sälja den. Det trots att de potentiella effektivitetsvinsterna ej kan styrkas och att effektivitet snarare anses komma av enskilda individer och organisationskulturen än verksamhetsform. Den moraliska aspekten i att kommunerna sysslar med aggressiv skatteplanering bekommer till synes ej respondenterna även om finansministern varit starkt kritisk till kommunernas agerande och anser att de bör vara ett föredöme och inte syssla med den typen av verksamhet.

Syftet med denna studie var att förklara varför kommuner driver bolag och bidra med en fördjupad förståelse för fenomenet. Även om inte resultaten är möjliga att generalisera till samtliga kommuner illustrerar det hur bolagisering kan motiveras och bidrar med en förklaring utöver den marknadsisering och önskan att effektivisera offentlig verksamhet som lyfts fram inom New Public Management.

## 7.2. Reflektioner & framtida forskning

I denna studie har utgångspunkten varit ett empiriskt underlag bestående av intervjuer med ledande politiker i två svenska kommuner. I kommande studier skulle ett större underlag kunna utveckla förståelsen för kommunala bolag ytterligare och öka förståelsen för att de är en så pass stor del av den kommunala organisationen. Att lyfta fram tjänstemännens perspektiv skulle kanske bidra med ytterligare kunskap om motiven och effekterna av bolagisering.

Studien har i viss mån bekräftat den bilden av att bolagen används för att undanhålla viss information, även om det inte är den primära anledningen är det av intresse ur demokratiperspektiv. Om bolagen inte leder till en effektivare verksamhet, vilket de uttryckligen syftar till men konsekvent sätter demokratin på undantag finns det skäl att vidare belysa relationen mellan de båda begreppen och hur en lämplig avvägning skall göras. Bör det överhuvudtaget vara en lagstadgad rättighet för kommunerna att driva bolag om det åsidosätter demokratin? Den effektivitet som eftersträvas i privaträttsliga organisationer kanske ej kan översättas till en offentlig verksamhet när de i grunden skiljer sig åt. Hybriditeten ger upphov till oklarheter avseende ansvar och möjligheten till ansvarsutkrävande. Det kanske helt enkelt inte är möjligt att kombinera demokrati, rättssäkerhet och ekonomisk effektivitet?

Lagstiftningen kanske bör skärpas om statens avsikter är att kommunerna ej skall ägna sig åt skatteplanering. Även om kommunpolitikerna säger att det finns vissa moraliska

betänkligheter med skatteplanering kan de förlita sig på att de inte bryter mot lagen. Om den moraliska aspekten inte är nog för att kommunerna skall agera i enlighet med lagstiftarens intentioner kanske det är skäl nog att se över det kommunala regelverket. Bör offentlig verksamhet som är finansierad via skatter syssla med skatteplanering?

De kommunala bolagen kanske krävs för att bedriva kommunal verksamhet om förvaltningsformen anses för tungrodd, ineffektiv och offentlig. Det kanske inte är möjligt att tillämpa offentlighetsprincipen i de kommunala bolagen? Än så länge tillämpas den inte i de statliga bolagen. Den hybrida organisationen kanske skall betraktas som en egen organisationsform som undantas från övrig kommunal verksamhet. En fråga som uppstår är dock om kommuner eller det offentliga skall ägna sig åt den verksamheten överhuvudtaget? Om det är möjligt att upprätthålla rättssäkerheten i en sådan organisation.

Trots att de kommunala bolagen förekommit i den offentliga förvaltningen under lång tid finns det fortfarande en del intressanta perspektiv att utforska. Frågorna kring den kommunala organisationen är flera och rör inte bara bolagen.

# Referenser

## Litteratur

- Agevall, Lena (2005). *Välfärdens organisering och demokratin: en analys av New Public Management*. Växjö: Växjö University Press
- Agnevik, Ann Sofi (2009). *Kommunala samverkansformer: avtal, internkommunala företag, gemensam nämnd, kommunalförbund*. 2., omarb. uppl. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting
- Albrektsson, Björn O. & Adrell, Roland (2001). *Styrelseboken – en vägledning för ledamöter i kommunala bolagsstyrelser*. Stockholm: Katarina Tryck
- Almqvist, Roland M. (2004). Två decennier med 'New public management' – Succé eller fiasko?. *Kommunal ekonomi och politik*, volym 8, nummer 4, sid. 7-24.
- Almqvist, Roland M. (2006). *New public management: NPM : om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Andersson, Jonas & Erika Isaksson (2005). *Osund kommunal konkurrens*. Malmö: Studentkraft AB
- Berggren, G. Rune, Hallerby, Per A. & Ridderstrand-Linderöth, Inger (1997). *Kommunala företag: hot mot demokrati och fri konkurrens*. Stockholm: Stift. Medborgarnas offentliga utredningar
- Bohlin, Alf (2011). *Kommunalrättens grunder*. 6., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik
- Brorström, Björn, Haglund, Anders & Solli, Rolf (2005). *Förvaltningsekonomi: en bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting*. 2., [rev. och omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Bryman, Alan (2008). *Social research methods*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press
- Bäck, Henry & Johansson, Folke (red.) (2000). *Mellan samlingsregering och parlamentarism: studier i genomförandet av begränsat majoritetsstyre i Stockholms stad*. Stockholm: Univ., Företagsekonomiska institutionen
- Dalman, Lena (1995). *Kommunallagen, sekretesslagen och de kommunala företagen*. Stockholm: Svenska kommunförbundet
- Eriksson-Zetterquist, Ulla (2009). *Institutionell teori: idéer, moden, förändring*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Esaiasson, Peter (2007). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik

- Gunnarsson, Per Ola & Stureson, Jan (2003). *Ägarstyrning utifrån ett kommunalt ändamål*. 1. uppl. Stockholm: Svenska kommunförb.
- Hallgren, Thomas (1997). *Fakta och Argument om Kommunala företag*. Stockholm: Kommentus AB.
- Hay, Colin (2002). *Political analysis: a critical introduction*. Basingstoke: Palgrave
- Hyltner, Mårten & Velasco, Micha (2009). *Kommunala bolag – laglöst land*. Stockholm: Stiftelsen Den nya välfärden
- Hood, Christopher (1995) "The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme", *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, No 2/3, pp. 93 - 109
- Karlsson, David (2010). Effektiv demokrati. i Johansson, Folke (red.) (2010). *Kommunvalet 2006: väljare och partier i den lokala demokratin*. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor, (CEFOS)
- Kickert, W.J.M. (2001). Public Management of Hybrid Organizations: Governance of Quasi-Autonomous Executive Agencies. *International Public Management Journal*, Vol. 4, No. 2, pp. 135-150.
- Lantto, Johan (2001). NPM-reformerna och demokratin. *Kommunal ekonomi och politik*, volym 5, nr 3, sid. 29-43.
- Lantto, Johan (2005). *Konflikt eller samförstånd?: management och marknadsreformers konsekvenser för den kommunala demokratin*. Diss. Stockholm : Stockholms universitet, 2005
- Lantz, Annika (2007). *Intervjumetodik*. 2., [omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratin väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur
- Meyer, Lars (1999a). *Att hantera kommunala bolag: ägarroll & styrelsefunktion*. Stockholm: Komrev
- Meyer, Lars (1999b). *Kommun & aktiebolag*. [2., delvis omarb. utg.] Stockholm: Komrev
- Meyer, John W. & Rowan, Brian (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*. Vol. 83, No. 2. (Sep., 1977), pp. 340-363.
- Montin, Stig (2007). *Moderna kommuner*. 3. uppl. Malmö: Liber
- Mouffe, Chantal (2008). *Om det politiska*. Hägersten: Tankekraft
- Panozzo, Fabrizio (2001). Den överbefolkade ledningen. i Solli, Rolf & Czarniawska, Barbara (red.) (2001). *Modernisering av storstaden: marknad och management i stora städer vid sekelskiftet*. 1. [uppl.] Malmö: Liber

- Parsons, Stephen D. (2005). *Rational choice and politics: a critical introduction*. New York: Continuum
- Patton, Michael Quinn (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. 2. ed. Newbury Park, Calif.: Sage
- Rombach, Björn (1994). Bilder från en kommun i stormens öga. *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus
- Ryen, Anne (2004). *Kvalitativ intervju: från vetenskapsteori till fältstudier*. 1. uppl. Malmö: Liber ekonomi
- Thomasson, Anna (2009a). Exploring the Ambiguity of Hybrid Organisations: A Stakeholder Approach. *Financial Accountability & Management* 25 (3): 353-386.
- Thomasson, Anna (2009b). *Navigating in the landscape of ambiguity: a stakeholder approach to the governance and management of hybrid organisations*. Diss. Lund : Lunds universitet, 2009

## Offentligt tryck

- Betänkande 1993/94: KU9. *Kommunala frågor*. Stockholm: Konstitutionsutskottet
- Betänkande 1995/96: KU9. *Kommunala frågor*. Stockholm: Konstitutionsutskottet
- Betänkande 1996/97: KU20. *Kommunal samverkan*. Stockholm: Konstitutionsutskottet
- Betänkande 1998/99: KU24. *Kommunal kompetensfrågor*. Stockholm: Konstitutionsutskottet
- Betänkande 2000/01: KU06. *Kommunala kompetensfrågor*. Stockholm: Konstitutionsutskottet
- Betänkande 2010/11: KU24. *Kommunala och regionala frågor*. Stockholm: Konstitutionsutskottet
- SFS (1949:105). *Tryckfrihetsförordning (1949:105)*. Stockholm: Justitiedepartementet
- SFS (1991:900). *Kommunallag (1991:900)*. Stockholm: Finansdepartementet
- SFS (1997:857). *Ellag (1997:857)*. Stockholm: Näringsdepartementet
- SFS (2005:551). *Aktiebolagslag (2005:551)*. Stockholm: Justitiedepartementet
- SFS (2007:1091). *Lag (2007:1091) om offentlig upphandling*. Stockholm: Socialdepartementet
- SFS (2009:400). *Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)*. Stockholm: Justitiedepartementet
- SFS (2010:879). *Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag*. Stockholm: Socialdepartementet
- SOU (2000). *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. Betänkande från konkurrensrådet*. SOU 2000:117. Näringsdepartementet, Statens offentliga utredningar, Stockholm.

SOU (2011). *Offentlig upphandling från vissa företag*. SOU 2011:43. Regeringskansliet, Statens offentliga utredningar, Stockholm.

## Tidningsartiklar

Berglund, K-G (2011). *Upphandlingen av försäkringar följer lagen*. Göteborgs-Posten: 20110114

Chand, Gisela (2011). *Göteborgs Stad gynnar de egna bolagen*. Göteborgs-Posten: 20110107

Chand, Gisela (2011). *Olaglig upphandling trots bra argument*. Göteborgs-Posten: 20110120

Fredriksson, Bertil & Meyer, Håkan (2011). *Svaga styrelser roten till mutskandalerna*. Göteborgs-Posten: 20111018

Höglund, Jan (2012). *Lista: Göteborgshärvan i sammanfattning*. Göteborgs-Posten: 20120118

Littorin, Camilla, Arhén, Gunilla & Rejndell, Jan (2011). *1700 bolag omsätter 180 miljarder*. Liberalerna.

[http://www.liberalerna.nu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=449:1-700-kommunala-bolag-omsaetter-180-miljarder&catid=119:pressmeddelanden&Itemid=458](http://www.liberalerna.nu/index.php?option=com_content&view=article&id=449:1-700-kommunala-bolag-omsaetter-180-miljarder&catid=119:pressmeddelanden&Itemid=458) [2012-02-10]

Svenskt Näringsliv (2008). *Massiv kritik mot kommunala bolag i Linköping*. Svenskt Näringsliv. [http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/foretagsklimat/massiv-kritik-mot-kommunala-bolag-i-linkoping\\_44092.html](http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/foretagsklimat/massiv-kritik-mot-kommunala-bolag-i-linkoping_44092.html) [2012-02-10]

Strömkvist, S. (2004). *Lagar biter inte på soptaxor*. Sydsvenska Dagbladet.

<http://www.sydsvenskan.se/sverige/article84179/Lagar-biter-inte-pa-soptaxor.html> [2012-02-10]

Veilstrup Andersen, Andreas (2012). *Vi måste lära oss leva med hybriden Liseberg*. Göteborgs-Posten: 20120124

Östgöta Correspondenten (2008), *Låt David slippa slåss mot Goliat*. Östgöta

Correspondenten. <http://www.corren.se/asikter/ledare/artikel.aspx?articleId=4149355> [2012-02-10]