



Fagfelleurdert vitenskapelig artikkel

Kommunala bolag - i vems interesse? Tre slutsatser om kommunpolitikers syn på de kommunala bolagens styrelser och vad de bör representera

Andreas Bergh och Gissur Erlingsson*

Abstrakt

I denna uppsats redovisas resultat från en enkätundersökning besvarad av 648 fullmäktigeledamöter och bolagstyrelseledamöter i 30 svenska kommuner. Vi visar att det råder betydande oenighet bland kommunpolitiker kring huruvida ledamöter i kommunala bolagsstyrelser i första hand bör representera kommunens eller bolagets intressen. Oenighet råder även om i vilken utsträckning bolagsstyrelseledamöterna bör representera sitt partis intressen, där politiker från s, v och mp är mer benägna än politiker från övriga partier att anse att styrelseledamöterna bör representera sitt partis intressen. Resultaten är tankeväckande i ljuset av att kommunala bolag har funnits länge i Sverige, att antalet är trendmässigt stigande samt att allvarlig kritik har riktats mot att majoriteten av bolagens styrelseledamöter rekryteras på politisk grund. Vissa är påpekat att de kommunala bolagens styrelser saknar adekvat kunskap om vad det innebär att bedriva företag, andra har uppmärksammat att det riskerar att politisera bolagen samt kortsluta förutsättningar för ansvarsutkrävande. Styrelseuppdraget kompliceras av att kommunala bolag verkar under både offentlig och privat rätt. Observationerna i uppsatsen utgör ett viktigt bidrag till forskningen om kommunala bolag. Det vi ser kan utgöra potentiella problem eftersom det är enkelt att föreställa sig att intresse- och målkonflikter uppstår avseende huruvida en

* Epost: gissur.erlingsson@liu.se och andreas.bergh@nek.lu.se

Gissur Ó Erlingsson, biträdande professor, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet. Andreas Bergh, docent, nationalekonomiska institutionen, Lund och Institutet för näringslivsforskning. Denna uppsats har möjliggjorts av finansiering från Vetenskapsrådet till vårt projekt "Offentligt ägda bolag: Hot mot insyn, ansvarsutkrävande och demokratisk legitimitet?" (dnr 421-2014-1478). Vi vill passa på att tacka tidskriftens anonyma granskare, samt Richard Öhrvall och Emanuel Wittberg för värdefulla inspel på manuskriptet.

Kommunala bolag – i vems intresse?

styrelseledamot ska låta sina ställningstaganden styras av partipolitiska hänsyn alternativt kommunens eller bolagets intressen.

Nyckelord: Kommunala bolag, kommuner, representationsprinciper, styrning, ansvarsutkrävande

Inledning

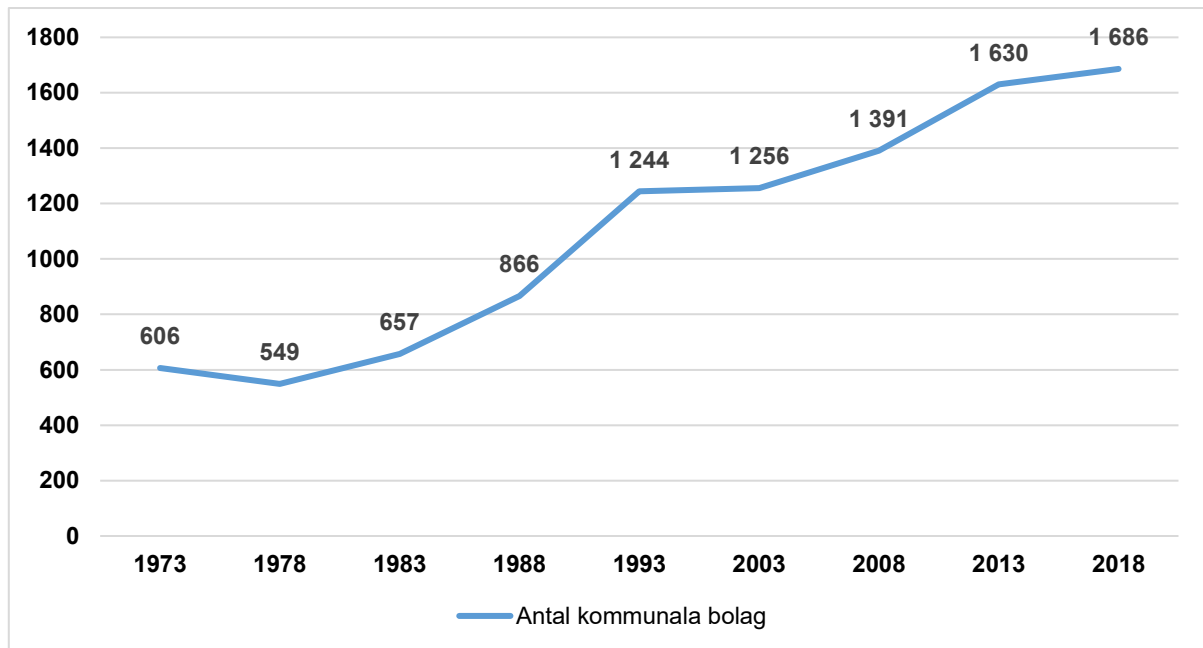
Kommunala bolag utgör numera en stor del av svensk offentlig sektor.¹ 2018 var primärkommunerna majoritetsägare i 1 686 kommunala aktiebolag (i siffran ingår inte gemensamt ägda bolag). I takt med att bolagen blivit fler, har de också blivit allt viktigare samhällsekonomiska aktörer som bidrar positivt till kommunernas ekonomiska resultat. 2018 sysselsatte de omkring 55 000 individer (vilket motsvarar strax över 6% av alla kommunanställda), och omsatte omkring 210 miljarder kronor (4,3% av BNP).

Uppskattningar har pekat mot att de sammanlagt kan ha ett värde på uppemot 1 900 miljarder kronor. Som framgår av figur 1, har antalet kommunala bolag ökat stadigt sedan 1970-talets slut, med en ytterligare acceleration vid 2000-talets början.

Kommunalt ägda och drivna aktiebolag är inte något som är unikt för Sverige. Dock ska sägas att Sverige år 2004 låg i EU-topp vad avser förekomst av *antal* kommunala bolag; för 16 år sedan var det endast Litauen som hade fler (Dexia Crediop 2004). Såvitt vi kan överblicka saknas nyare jämförande studier. Men, av tilltagande internationell debatt att döma tycks det under de senaste två decennierna ha blivit populärare att bolagisera kommunala verksamheter även i övriga delar av världen (se t.ex. Andrews med flera 2019; Torsteinsen 2019). I Norge talas det till och med om en "bolagiseringsfeber" då bolagen ökade från omkring 850 år 1997 till över 2 500 år 2008 (Aars & Ringkjøb 2011). Den starka ökningen av antalet kommunala bolag i Sverige sedan Dexia Crediop genomförde sin undersökning år 2004 gör det emellertid rimligt att tro att Sverige fortfarande befinner sig högt upp i EU-toppen vad avser antal kommunala bolag.

¹ I artikeln avses med kommunala bolag aktiebolag där primärkommunerna är majoritetsägare (det vill säga äger 50 procent eller mer av aktierna).

Kommunala bolag – i vems intresse?



Figur 1. Antal kommunala bolag i Sverige

Bolagsformens popularitet har flera tänkbara förklaringar. I en forskningsöversikt fann Voorn med flera (2017) att en del tyder på att bolagsformen är något mer kostnadseffektiv än traditionell nämndform. I SOU 2015:24 underströks också att kommunala bolag bidrar till att stärka kommunernas ekonomiska resultat. Ett annat motiv som åberopats är att bolagsformen ger ett tydligare resultatansvar och att den skapar utrymme för finansiell handlingsfrihet samt kortare beslutsvägar. Ett ytterligare skäl som då och då framskyntat i offentlig debatt, är att kommunerna använt kommunala bolag och kommunkoncerner för ett slags avancerad skatteplanering, vilket uppmärksammats av exempelvis Skatteverket (2013) och Laurent (2007). Skatteverket (2013) försökte uppskatta vad de kommunala bolagens skatteplanering kostar staten och fann att det kan handla om så mycket som uppemot en miljard kronor per år som undanhålls staten till följd av skatteupplägg associerade med kommunalt ägda bolag. Förutom dessa renodlat pragmatiska argument har bolagen traditionellt ansetts vara särskilt lämpliga för att tillhandahålla kollektiva nyttigheter i vad som ibland karakteriseras som "sedvanlig kommunal näringsverksamhet" (SOU 2015:24, s 346), alltså, olika typer av samhällsberande funktioner av typen bostadsförsörjning, energi-, värme- och vattenförsörjning samt avfallshantering.

I takt med att bolagen blivit fler är de numera verksamma inom ett brett spektrum av näringsgrenar och långt ifrån alla kan på något entydigt sätt klassas som kommunal kärnverksamhet. Till exempel finns kommunala bolag inom kultur, nöje och fritid (43 stycken), hotell och restaurangverksamhet (11 stycken) och reparation av motorfordon och motorcyklar (6 stycken). Alltjämt sysslar dock den absoluta majoriteten av bolagen med

Kommunala bolag – i vems intresse?

fastighetsverksamhet (43 procent) eller försörjning av el, gas, värme, kyla, vatten samt avloppsrening och avloppshantering (25 procent).²

Mot bakgrund av att de kommunala bolagen blivit allt fler är fokus i föreliggande uppsats de kommunala bolagens styrelsemedlemmar och hur de uppfattar sitt uppdrag när de försöker navigerar sig fram i gränslandet mellan företagets marknadslogik och kommunernas politiska logik (jfr Thomasson 2009). Uppsatsen är disponerad som följer. Inledningsvis kontextualiseras forskningsproblemet genom att vi beskriver de svenska bolagens hybridkaraktär och den tilltagande kritiska debatten om styrelseledamöternas kompetens. Därefter beskriver vi det material vår undersökning vi bygger på, innan våra resultat presenteras. Uppsatsen avslutas med en bredare diskussion om implikationerna av våra resultat.

Kontext: Debatten om styrelseledamöterna

Ett kommunalt bolag är en egen juridisk person och skiljer sig därvid inte från privat ägda aktiebolag (Kastberg 2020). Till de kommunala bolagens juridiska särdrag hör dock att de analytiskt kommit att betraktas som ett slags ”hybridorganisationer” som på en och samma gång verkar under privat och offentlig rätt – aktiebolagslagen respektive kommunallagen (se exempelvis Kastberg 2019; Svärd 2016; Thomasson 2009). En viktig implikation av bolagens hybridkaraktär är att kommunala bolag – oavsett om de är hel- eller delägda – endast får bedriva sådan verksamhet som kommunerna själva får bedriva enligt kommunallagen. Det gör att ett styrelseuppdrag för ett kommunalt bolag inte bara skiljer sig från att sitta i en kommunal styrelse eller nämnd, utan också från ett uppdrag i ett renodlat privat aktiebolag.

Mot den bakgrunden är det angeläget att de som sitter i styrelser för kommunala bolag är medvetna om de svenska bolagens särprägel. Som Kastberg (2020) påpekar, har ledamöterna nämligen skadeståndsrättsligt ansvar och kan åläggas personligt betalningsansvar vid lagöverträdelser. Det gör det rimligt att ställa höga krav på ledamöters kunskap om styrelsearbete samt deras förmåga att ta ansvar för och leda verksamheter som inte sällan omsätter mycket stora belopp (jfr SOU 2015:24, 346).

Givet detta, liksom mot bakgrund av den starka ökningen av kommunala bolag, är det oroväckande att en debatt skjutit fart det senaste decenniet där flertalet debattörer menar att det finns anledning att ifrågasätta kvaliteten på kommunala bolagsstyrelser. Till exempel efterlyste Andersson med flera (2012) bättre kompetens hos styrelseledamöterna och menade att offentliga bolag förtjänar ”proffsigare styrelser”. De ansåg att bolagsarbete ofta utförs med olika särintressen som förtecken, och att detta var olyckligt. En liknande poäng

² Siffrorna är hämtade från Erlingsson och Thomasson (2020).

Kommunala bolag – i vems intresse?

gjordes av Selling (2012), som även hon uppmärksammade att det bland styrelseledamöter i kommunala bolag tycks finnas bristande medvetenhet om vad ett styrelseuppdrag innebär. I samma anda ansåg Styrelseakademien (Sandler och Forsgårdh 2013) att det är sannolikt att "bristande kompetens" ligger bakom de fall då kommunala bolag tänjt på etiska gränser. Det är i det sammanhanget anmärkningsvärt att kommunala bolag inte sällan associeras med oegentligheter. Redan 1996 skrev den dåvarande folkpartistiske riksdagsledamoten Torsten Gavelin:

Det är inte svårt att lista ut varför många av de skandaler som rullats upp i kommuner ... ägt rum inom olika bolag. Politiker som vill leka näringsliv har inte förstått de grundläggande skillnaderna mellan det offentliga aktiebolaget [och det privata] – vem man är till för, vem som är uppdragsgivare, och vems pengar som riskeras.

En liknande kritik framfördes av sociologiprofessorn Hans L Zetterberg (2000), som bland annat drev tesen att bolagen kommit att användas för att kommunpolitiker ska kunna ge partivänner ytterligare ekonomiska fördelar via platser i de kommunala bolagens styrelser. Här är det värt att nämna att Erlingsson med flera (2020) funnit att korruptionsrisker verkar vara större i kommuner med förhållandevis många kommunala bolag (jfr Dahlström & Sundell 2014) samt att BRÅ (2012) funnit att kommunala bolag tycks vara överrepresenterade i statistiken över anmälda korruptionsfall. Även Statskontoret (2012) varnade för att korruptionsriskerna var höga i kommunala bolag bland annat för att medvetenheten om korruptionsproblematiken var särskilt låg bland bolagens företrädare.

Debatten om korruptionsrisker, liksom kvaliteten på kommunala bolags styrelseledamöter, bör ses i ljuset av att lejonparten av styrelseledamöterna i kommunala bolag är tillsatta på partipolitisk grund, vilket innebär att rekryteringen till dessa viktiga uppdrag i allt väsentligt är begränsad till partiernas medlemmar.³ I grund och botten rör debatten frågan om vad styrelsearbete innebär och bör innebära för styrelseledamöterna. Sandler (2012) tangerade dessa frågeställningar när hon återgav en studie av Mistat AB som visade att 7 av 10 styrelseledamöter i svenska offentliga bolag inte tycker att partierna nominerar kandidater till kommunala styrelser med bolagets bästa i åtanke. Enligt samma studie ansåg 6 av 10 tillfrågade att styrelseledamöter inte alltid har kunskap om hur styrelsearbete ska gå till.

Ännu ett tecken på oro över bolagsstyrelsernas kompetens är att utredningen om en kommunallag för framtiden fick tilläggsdirektivet att se över hur bolagsstyrelserna tillsätts. Utredningen identifierade härvid ett behov av att utse bolagsstyrelser med en mer varierad bakgrund än vad fallet är i dag, och föreslog därför att fullmäktige ska få besluta om att en

³ I en enkätundersökning som genomfördes i SOU 2015:24, svarade 92 procent av kommunerna att ledamöterna i majoriteten av aktiebolagens styrelser utses på partipolitisk grund.

Kommunala bolag – i vems intresse?

minoritet av ledamöterna i en styrelse ska utses utan att lagen om proportionellt valsätt ska tillämpas (SOU 2015:24).⁴ Regeringen valde dock att bortse från utredarens förslag.

Det faktum att de allra flesta ledamöter av kommunala bolagsstyrelser har nominerats av ett politiskt parti, och har sin styrelsepost just för att de i grunden har en partianknytning, riskerar att ge upphov till målkonflikter och oklarheter. Eftersom de nominerats av sitt parti är det inte uppenbart på vilket mandat de innehar sitt styrelseuppdrag, vilken roll som styrelseledamöterna *de facto* har och inte heller vilken roll de borde ha. Som Svärd (2016) konstaterar kan oklarheten delvis förklaras av att kommunala bolag på samma gång kan beskrivas som politiska organisationer och som företag, de är alltså hybridorganisationer (jfr Thomasson 2009).

För våra vidkommanden ska i sammanhanget uppmärksammas att det finns en spännande forskningslitteratur om hur politiker tolkar sitt mandat, sin roll, när de ska fatta politiska beslut. Grundfrågan är vilken typ av *representationsprincip* politikern ska luta sig mot när mer eller mindre kontroversiella ställningstaganden ska göras. Som Karlsson och Gilljam (2014) understryker, brukar man i litteraturen skilja mellan *väljarprincipen* (de egna väljarnas åsikter styr politikerns ställningstaganden), *förtroendepincipen* (politikerns eget omdöme styr ställningstaganden) och *partiprincipen* (i konflikter med väljarnas och/eller de egna uppfattningarna följer politikern partilinjen). Ett intressant och återkommande resultat i forskningen om representationsprinciper är att svenska politiker sticker ut i ett internationellt perspektiv genom att i första hand att se sig och (i omröstningar) bete sig som partiombud (jfr Skoog 2011).

Uppslutningen bakom partiprincipen är tankeväckande ur ett kommunalt bolagsstyrelseperspektiv då lejonparten av styrelseledamöterna har fått sin styrelsepost efter att ha nominerats av sina partier. Det är intressant eftersom kommunala bolag i aktiebolagsform lyder under aktiebolagslagen – och där är lagstiftningen otvetydig: Styrelsen är skyldig att i sitt handlande för bolaget lojalt främja bolagets intressen. Motsvarande gäller för en styrelseledamot som har tillsatts av någon annan än bolagsstämman. Styrelsen får inte heller fatta beslut som är avsedda att bereda vissa aktieägare otillbörlig fördel på bekostnad av andra aktieägare (ABL 41 §).

Distinktionen mellan bolagets intressen och bolagets ägares intressen kan vidare sägas vara särskilt viktig för offentligt ägda bolag. Om ägarbegreppet tolkas som att ledamöterna när de verkar för bolagets bästa också verkar för ägarens bästa, samtidigt som ägaren tolkas som kommunens invånare, följer att bolagens styrelseledamöter i första hand bör representera

⁴ Det är möjligt att utse ledamöter med annan bakgrund än partipolitisk, men som konstateras i SOU 2015:24 förutsätter detta en mycket bred konsensus.

Kommunala bolag – i vems intresse?

kommuninvånarnas intressen.

Svaret på frågan om vems intressen som ledamöter i kommunala bolag i första hand ska representera skulle alltså kunna vara partiets, bolagets eller kommuninvånarnas – beroende på i vilket regelverk eller praxis deras ställningstaganden grundas. En annan tänkbar slutsats är att förekomsten av kommunala bolag skapar en konflikt mellan aktiebolagslagens marknadslogik och den representativa demokratins politiska logik.

Efter en forskningsöversikt konstaterar Svärd (2016) att frågan om vem kommunala bolags styrelseledamöter faktiskt representerar i styrelsearbetet har ägnats ett mycket begränsat akademiskt intresse. Svärd själv tillhör undantagen när han försöker stänga denna kunskapslucka. Han har studerat styrelseledamöter i två kommunala bostadsbolag i två svenska kommuner, med hjälp av samtalsintervjuer och observerade styrelsemöten. Svärd fann att styrelseledamöternas målsättningar *inte* är knutna till vad som är bäst för partierna, väljarna eller ägaren (dvs kommunen). Om intressekonflikter uppstår mellan olika principer, ansåg de ledamöter som Svärd studerade att deras mål är att verka för bolagets bästa, alltså, att de i första hand anser sig representera bolaget.

Även om Svärds analys är tankeväckande, vore det vågat att generalisera utifrån detta relativt begränsade material: två kommuner, två bolagsstyrelser, dessutom styrelser för just fastighetsbolag. Sedan 2011 måste fastighetsbolag, till skillnad från många andra bolag, bedrivas enligt affärsmässiga principer och med marknadsmässiga avkastningskrav, och är därmed undantagna kommunalrättens principer om förbud mot att bedriva spekulativ verksamhet.

Mot bakgrund av att bolagen blivit allt fler, att bolagens styrelser regelbundet ifrågasatts i offentlig debatt, att ämnet är mycket begränsat utforskat och att den enda studie som gjorts av bolagens styrelseledamöter har flera år på nacken – samt bygger på begränsat material – anser vi det angeläget att ställa frågor om vem/vilka kommunala bolags styrelseledamöter anser sig representera till ett större urval av respondenter.

Data och urval

Våren 2017 genomförde vi en enkätundersökning som besvarades av 648 bolagsstyrelseledamöter och kommunfullmäktigeledamöter i 30 svenska kommuner. Vårt urval var både strategiskt och slumpmässigt i syfte att maximera möjligheterna att fånga generella mönster i Sveriges kommuner. Först gjordes ett stratifierat urval för att säkerställa att olika typer av bolagsstrukturer finns representerade. Samtliga 290 svenska kommuner delades in i kvintiler med avseende på dels antalet kommunala bolag och dels antalet anställda i bolagen. I den resulterande matrisen delades kommunerna in i 5 grupper: 4 med

Kommunala bolag – i vems intresse?

många/få bolag resp anställda och en femte grupp med genomsnittligt antal bolag och anställda. Därefter valdes slumpmässigt 6 kommuner ur varje urvalsgrupp, vilket resulterade i det urval av 30 kommuner som visas i Tabell 1.

Tabell 1: Kommunerna i urvalet

Kategori	Få bolag, få anställda	Få bolag, många anställda	Många bolag, många anställda	Många bolag, få anställda	Övriga
	Vännäs	Huddinge	Landskrona	Markaryd	Tierp
	Örkelljunga	Mörbylånga	Kalmar	Munkedal	Olofström
	Lidingö	Höör	Karlskoga	Sävsjö	Finspång
	Hörby	Enköping	Halmstad	Staffanstorps	Uppvidinge
	Överkalix	Mora	Uppsala	Jokkmokk	Burlöv
	Svalöv	Heby	Gävle	Askersund	Tidaholm

Enkäten, som var en webbenkät, besvarades i varje kommun av tre grupper av individer: endast förtroendevalda (som sitter i kommunfullmäktige men inte i något kommunalt bolag), endast styrelseledamöter (som är ledamöter av en bolagsstyrelse men inte sitter i kommunfullmäktige) och slutligen det vi valt att kalla för ”hybrider” (individer som sitter både i kommunfullmäktige och i styrelsen till minst ett kommunalt bolag). Då enkäterna skiljde sig åt något mellan de tre respondentgrupperna gjordes separata mejlutskick med länkar till olika webbenkäter. Svarsfrekvens i de olika grupperna framgår av tabell 2.

Tabell 2: Svarsfrekvens för de tre respondentgrupperna.

	Förtroendevalda	Styrelseledamöter	Hybrider
Svarsfrekvens	39 %	47 %	46 %
Antal svarande	442	120	86
Antal i urvalet	1134	257	184

Den fråga vi analyserar i det följande lydde:

När du deltar i bolagsstyrelsens möten, i vilken grad anser du dig representera följande intressen?

Formuleringen ovan gäller när frågan ställdes till bolagsstyrelseledamöterna. Svarande som inte själva sitter i en bolagsstyrelse fick istället följande fråga:

I vilken grad anser du att de kommunala bolagens styrelseledamöter bör representera följande intressen, i sin roll som styrelseledamot?

I båda fallen var svarsalternativen ”bolaget”, ”det egna partiet”, ”kommunen” och ”medborgarna”, som alla kunde markeras från ”inte alls” till ”i hög grad”. Svarsfrekvens och

Kommunala bolag – i vems intresse?

antal svarande framgår av Tabell 1.

Resultat

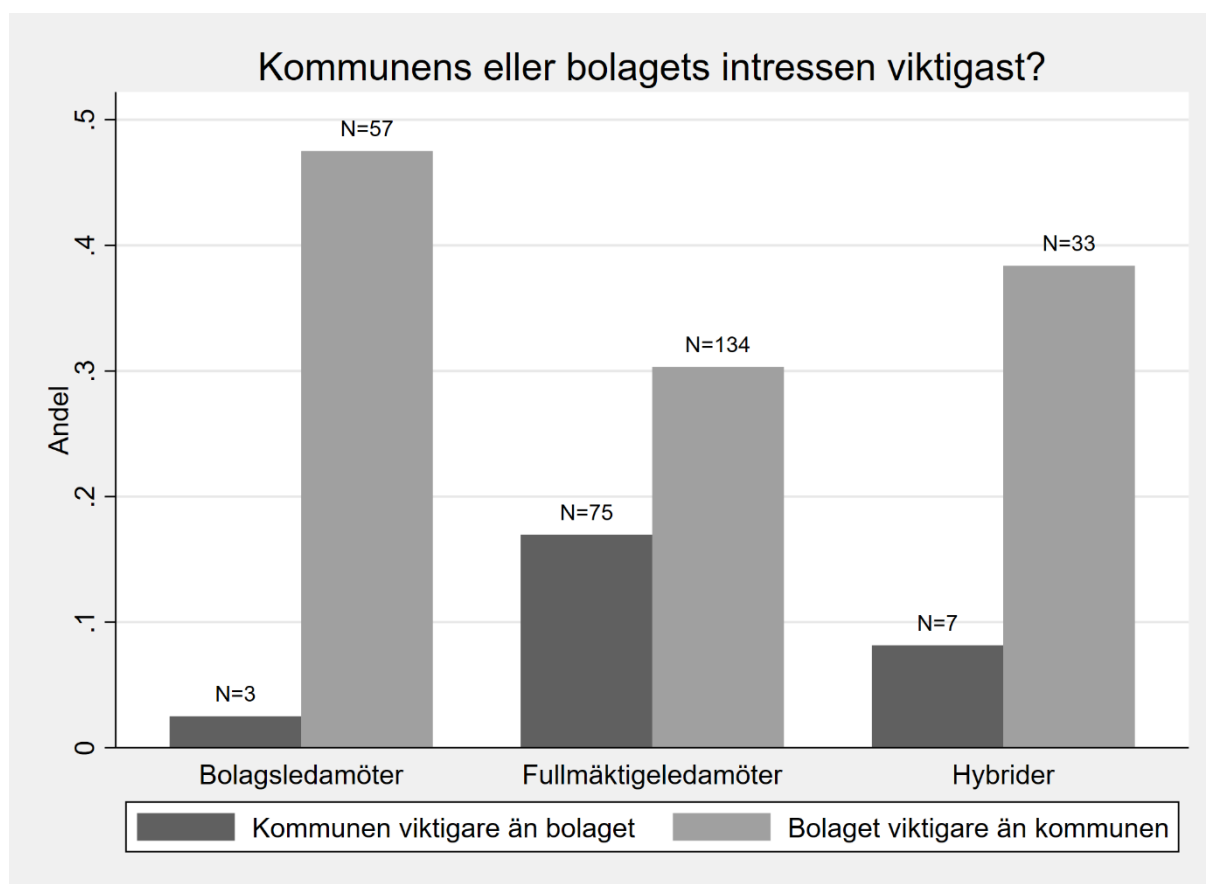
Vi redovisar resultaten i form av tre slutsatser som vi hävdar kan dras utifrån materialet.

1. Stor oenighet om kommunens eller bolaget är viktigast

Ungefär varannan svarande anser sig representera bolagets intressen och kommunens intressen i lika hög utsträckning. Resultatet är i sig intressant: det antyder bristande reflektion om eventuella intressekonflikter av det slag som beskrevs ovan – i de fall när kommunens och bolagets intressen kolliderar med varandra. Något färre (35 procent i genomsnitt) anser sig representera bolagets intressen i högre grad än kommunens. Här finns emellertid en uppseendeväckande skillnad värd att notera, vilken illustreras i Figur 2.⁵ Bland de förtroendevalda (svarande som endast sitter i kommunfullmäktige, som i första hand kan sägas representera ägaren/kommunen) anser 30 procent att ledamöterna i bolagsstyrelser bör representera bolagets intressen i högre grad än kommunens. Bland svarande som endast sitter i bolagsstyrelser anser 48 procent att de bör sätta bolagets intressen före kommunen.

Det finns alltså en betydande splittring inom styrelser för kommunala bolag beträffande huruvida bolagets intressen har prioritet före kommunens, samtidigt som det finns tydliga åsiktsskillnader i denna fråga mellan förtroendevalda, bolagsledamöter och så kallade ”hybrider”, alltså individer som sitter på båda stolarna – är både fullmäktigeledamöter och styrelseledamöter.

⁵ I denna och följande figurer visas andel/balansmått på y-axeln och antal svarande anges vid varje stapel.



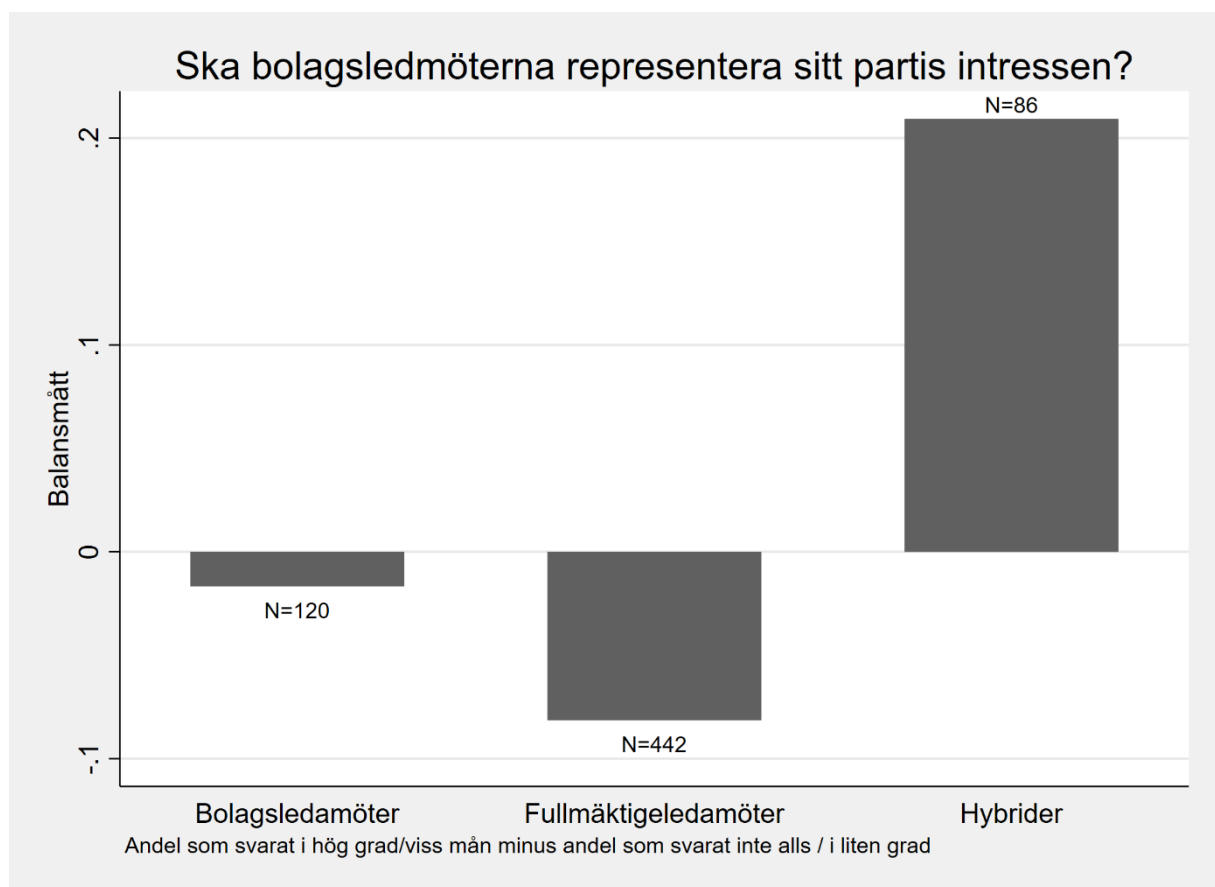
Figur 2. Synen på avvägningen mellan bolagsintressen och kommunintressen varierar.

2. Stor oenighet om bolagsstyrelseledamöterna bör representera sitt partis intressen

Förtroendevalda och bolagsledamöter är splittrade i sin syn på om styrelseledamöter bör representera sitt partis intressen. Hybriderna, som alltså både sitter i bolagsstyrelser och kommunfullmäktige, är betydligt mer benägna att svara att bolagsledamöter ska representera sitt partis intressen. Mönstret illustreras i figur 3 i form av ett så kallat balansmått, alltså andelen som svarat ”i hög grad” eller ”i viss mån” minus andelen som svarat ”inte alls” eller ”i liten grad”. Ett högre balanstal betyder alltså övervikt för åsikten att bolagsledamöterna bör representera sitt partis intressen.⁶ De som sitter på dubbla stolar verkar sålunda i större utsträckning se bolagsstyrelseuppdraget som ett partipolitiskt mandat. En möjlig tolkning är att denna kategori respondenter förenar egenskapen att vara nominerade till styrelseuppdraget av sitt parti, samtidigt som de till vardags är fullmäktigeledamöter som lever sitt politiska liv i sitt parti och sin partigrupp. En sådan tolkning är i linje med de resultat som presenteras i t.ex. Skoog (2011), och innebär att

⁶ Skillnaden mellan hybrider och förtroendevalda är statistiskt signifikant på 95%-nivå.

kommunpolitiker i denna grupp riktar sin lojalitet i första hand till partiet.



Figur 3. Synen på hur viktigt partiet är varierar.

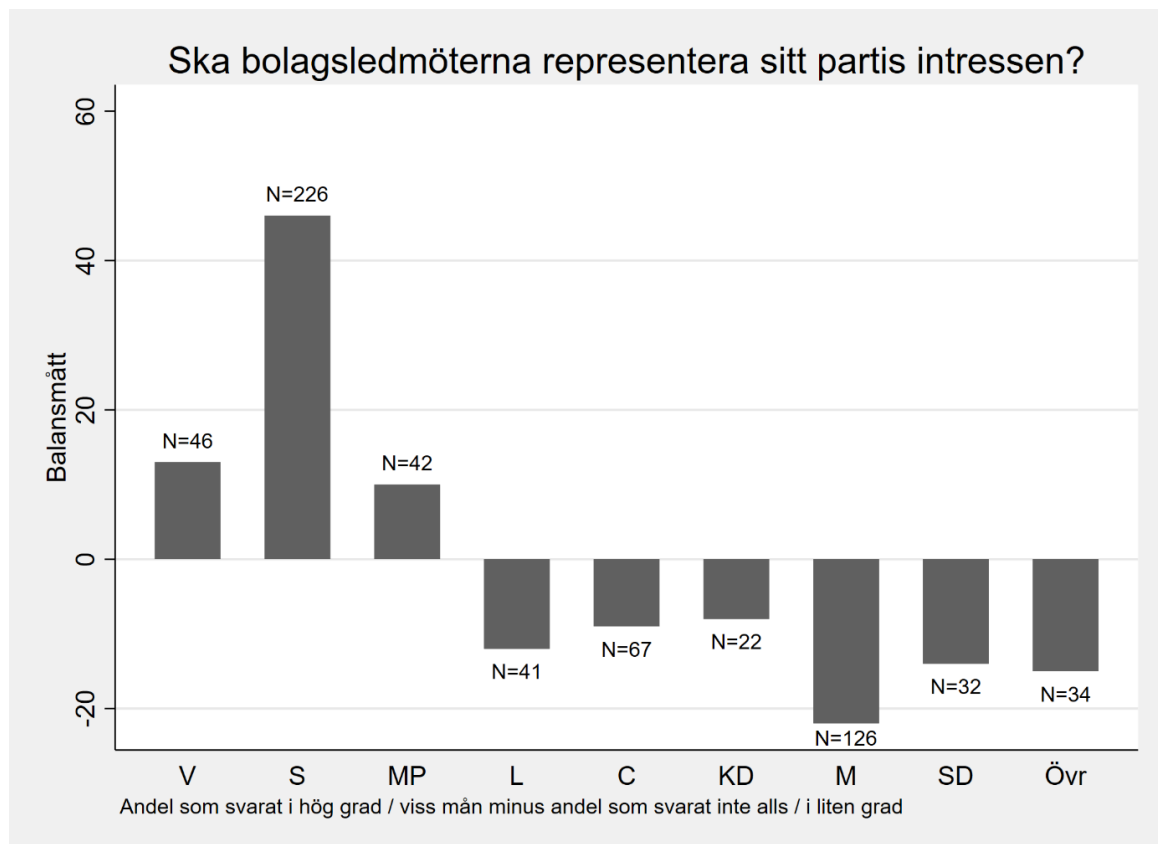
3. De rödgröna partiernas ledamöter är mer benägna att svara att bolagens styrelseledamöter bör representera sitt partis intressen.

Slutligen är det intressant att bryta ned åsikten kring i vilken utsträckning bolagsledamöterna ska representera sitt partis intressen på de olika politiska partierna. Även denna gång redovisas resultatet som balansmått (Figur 4).⁷ Figuren ger vid handen att det är tydligt att de rödgröna partierna genomgående är mer positiva till tanken att bolagsledamöter bör representera sitt partis intressen, medan Moderaterna är det parti som är mest skeptiskt.

Detta resultat är lika tydligt som det är överraskande. När Karlsson och Gilljam (2014: 294) studerade representationsprinciperna bland svenska kommunpolitiker – här fanns alltså inte bolaget som alternativ – såg de inte alls ett mönster av det här slaget. Tvärtom stack exempelvis Moderater ut som det näst mest partiprincipfasta partiet – efter Socialdemokraterna – medan Miljöpartiet och Vänsterpartiet hörde till dem som minst slöt upp bakom partiprincipen (tillsammans med Folkpartiet och Centerpartiet). Resultatet är

⁷ Skillnaden mellan de rödgröna och övriga är statistiskt signifikant på 95%-nivå.

anmärkningsvärt. Vi har inga anspråk att här förklara skillnaden, men en arbetshypotes är att mönstret eventuellt bäst kan förklaras med varierande syn på företag och marknader, snarare än är relaterat till allmänna representationsprinciper.



Figur 4. Partiskillnader i synen på bolagsledamöternas roll

Diskussion

Uppsatsens ärende motiverades utifrån fyra omständigheter: 1) svenska kommunala bolag har blivit allt fler och därmed fått en allt viktigare samhällsekonomisk betydelse; 2) i offentlig debatt har det framkommit från kritik om sammansättningen av kommunala bolagsstyrelser och kompetensen hos styrelseledamöter; 3) det saknas i allt väsentligt forskning om kommunala bolags styrelseledamöter och hur dessa ser på sitt uppdrag och 4) den enda mer ingående studien som gjorts, Svärd (2016), har flera år på nacken, studerar enbart två bostadsbolag och har därigenom begränsad generaliserbarhet.

Till dessa fyra skäl ska läggas att flera problem med kommunala bolag har påtalats. Det finns en koppling mellan antalet kommunala bolag och risker för kommunal korruption (Erlingsson med flera 2020; Dahlström & Sundell 2014; se också Statskontoret 2012; Erlingsson 2006), de tycks kunna fördunkla och försvåra ansvarsutkrävande (Bergh med flera 2019; Amnå med flera 2013; Hyltner & Velasco 2009), de sägs snedvrída konkurrens på marknader

Kommunala bolag – i vems intresse?

(Konkurrensverket 2014; Lundbäck & Daunfeldt 2013; Laurent 2007; Ekstrand 2006) och, slutligen, kvaliteten på kommunernas ägar- och styrningskapacitet har ifrågasatts (Andersson med flera 2012; Thomasson 2009).

Mot denna bakgrund är det viktigt att uppmärksamma hur bolagens styrelseledamöter uppfattar sina roller. Det är kunskapen om detta ämne som vi menar att vi har fört framåt med föreliggande studie. Som Svärd (2016: 234f) påpekar befinner sig styrelseledamöterna i ett korstryck mellan de förväntningar som föreskrivs av företaget och marknadslogiken å den ena sidan och de förväntningar som kommer från en i europeiskt sammanhang extremt partientrerad politisk kommunal organisation (jfr Thomasson 2009). Att styrelseledamöter i första hand skulle styras av lojalitet till företaget härstammar från att bolagen är underkastade lagstiftning som gäller aktiebolag samt bedriver verksamheten på en marknad. Att styrelseledamöter i första hand skulle styras av lojalitet mot kommunen och/eller mot sitt parti har sin grund i att de nominerats av sina partier, samt har ofta politiska uppdrag i nämnder och fullmäktige.

På grund av de kommunala bolagens hybridkaraktär, liksom att styrelserna till övervägande del består av politiker, är det därför *ex ante* svårt att förutse vad de uppfattar sig representera och vad de anser sig i första hand vara lojala mot. Dessutom är det inte helt enkelt att normativt avgöra vad som är "rätt" eller "fel" i detta sammanhang, eftersom rollerna snabbt smälter ihop – exempelvis ska varje kommunalt bolag ha ett alldeles eget kommunalt ändamål inskrivet i sin bolagsordning (Kastberg 2020). Därför är det begripligt om man som styrelseledamot förleds tro att ägarens och bolagens intresse i regel sammanfaller, och att mål- och intressekonflikter därför är ovanliga.

Medan Svärds (2016) fallstudier fann att hans två bostadsbolagsstyrelser tenderar i första hand att värna bolagets bästa, fann vi i vårt avsevärt mer extensiva enkätmaterial – 30 kommuner, 648 respondenter – en avsevärt mer splittrad bild. Vi observerade stora olikheter avseende om kommunens eller bolagets intressen ska representeras, stora oenigheter i vilken utsträckning partipolitiska ståndpunkter ska försvaras, och slående skillnader mellan rödgröna partier och övriga i vilken utsträckning bolagens styrelser kan och bör vara ett slagfält för partipolitik. Enligt vår uppfattning utgör dessa deskriptiva resultat i sig nya och viktiga bidrag till kunskapen om kommunala bolag, resultat som är i behov av fortsatt forskning liksom fördjupad reflektion och debatt.

Med hjälp av övriga frågor i vår enkätstudie har vi undersökt om synen på bolagsledamöternas roll kan förklaras av faktorer såsom kön, ålder och utbildning utan att hitta några signifikanta samband. Ett glädjande resultat är att 80 procent av de svarande bolagsledamöterna uppger att de gått en utbildning om styrelsearbete – men tankeväckande

Kommunala bolag – i vems intresse?

är att de som genomgått en sådana utbildningar inte har någon systematiskt annorlunda syn på vad eller vem bolagsledamöterna bör representera. Det återstår med andra ord mycket forskning för att bättre begripliggöra dessa skillnader återfinns bland styrelseledamöter. Vi menar exempelvis att det vore angeläget att samla in mer data för att grundligt undersöka om det finns systematiska skillnader i representationsprinciper för styrelseledamöter mellan olika typer svenska kommuner – något som Karlsson (2013) funnit för fullmäktigeledamöter – liksom det kan tänkas råda olika representationsprinciper inom styrelser för bolag som drivs av vinst kontra de som är underkastade självkostnadsprincipen.

Avslutningsvis vill vi framhålla att även utifrån det begränsade urval av 30 kommuner som vi analyserat finns fog att efterlysa en grundlig diskussion kring vilken roll de kommunala bolagen och dess styrelseledamöter ska ha, och hur konflikten mellan aktiebolagslagens marknadslogik och den representativa demokratins politiska logik bäst bör hanteras.

Referenser

- Aars, J. & H-E. Ringkjøb (2011). "Local Democracy Ltd: The political control of local government enterprises in Norway", *Public Management Review* 13(6), 825–844.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2010.539110>
- Amnå, E., Czarniawska, B. & Marcusson, L. (2013). *Tillitens gränser: Granskningskommissionens slutbetänkande*. Göteborg: Göteborgs stad.
- Andersson, L-H., Dansell, R., Hubendick, S. & Sen, S. (2012). *Bättre styrelsearbete i offentligt ägda bolag*. Stockholm: Kommentus.
- Andrews, R., Ferry, L., Skelcher, C. & Wegorowski, P. (2019). "Corporatization in the public sector: explaining the growth of local government companies", *Public Administration Review*, early view. Tillgänglig på: <https://doi.org/10.1111/puar.13052>
- Bergh, A., Erlingsson, G.Ó., Gustafsson, A. & Wittberg, E. (2019). "Municipally owned enterprises as danger zones for Corruption? How politician's having feet in two camps may undermine conditions for accountability", *Public Integrity*, 21(3), 320–352.
<https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1522182>
- BRÅ (2012). "Korruptionen inom kommuner och landsting", bilaga till Statskontoret (2012) *Köpta relationer: Om korruption i det kommunala Sverige*. Stockholm: Statskontoret.
- Dexia Crediop. (2004). "Local public companies in the 25 countries of the European Union" (Dexia and Fédération des Sem Report No. 2). Paris: Dexia. Tillgänglig på: www.lesepl.fr/pdf/carte_EPL_anglais.pdf

Kommunala bolag – i vems intresse?

- Ekstrand, K. (2006). "Osund kommunal konkurrens", examensarbete i konkurrensrätt, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet. Tillgänglig på: <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/1557117>.
- Erlingsson, G. Ó. (2006). "Organisationsförändringar och ökad kommunal korruption: Existerar ett samband?". *Kommunal Ekonomi och Politik*, 10(3), 7–40.
<http://hdl.handle.net/2077/20701>
- Erlingsson, G. Ó, M. Lindström & E. Wittberg (2020). "Kommunala bolag som korruptionsrisk", i Erlingsson, G. Ó. & A. Thomasson (red.). *Kommunala bolag*. Lund: Studentlitteratur.
- Gavelin, T. (1996). "Rensa i bolagsdjungeln!", *Västerbotten-kuriren*. 1996-12-09.
- Hyltner, M. & Velasco, M. (2009). *Kommunala bolag – laglöst land*. Stockholm: Den nya välfärden.
- Karlsson, D. (2013). "A democracy of scale: Size and representative democracy in Swedish local government", *Scandinavian Journal of Public Administration* 17(1), 7–28.
<http://ojs.ub.gu.se/ojs/index.php/sjpa/article/view/2033>
- Karlsson, D. & Gilljam, M. (2014). "Partier, representationsprinciper och bilderna av den svenska demokratin", i Karlsson, D. & Gilljam, M. (red) *Svenska politiker*. Stockholm: Santérus.
- Kastberg, P. (2019). *Kommunala aktiebolag: En handbok*. Stockholm: Jure förlag.
- Kastberg, P. (2020). "De kommunala bolagens juridiska särdrag", i Erlingsson, Gissur Ó & Anna Thomasson (red.). *Kommunala bolag*. Lund: Studentlitteratur.
- Konkurrensverket (2014). *Kartläggning av kommunala bolags försäljningsverksamhet: I konflikt med privata företag*. Stockholm: Konkurrensverket.
- Laurent, B. (2007). *Varför kommunägda bolag?* Stockholm: Svenskt näringsliv.
- Lundbäck, M. & Daunfeldt, S-O. (2013). *Kommunalt företagande som konkurrensbegränsning: företagens perspektiv*. Stockholm: Ratio.
- Sandler, S. (2012). "Vässa styrelserna i de kommunala bolagen", *Dagens Samhälle*.
- Sandler, S. & Forsgårdh L. E. (2013). "Kommunala bolag behöver kunnigare styrelser", *Dagens Samhälle*.
- Selling, H. (2012). "Offentligt ägda bolag kräver bra styrelser", *Dagens Samhälle*.
- Skoog, L. (2011). *Alla följer partilinjen – en studie om hur kommunpolitiker tolkar sitt mandat i praktiken*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden*. Stockholm: Fritzes.

Kommunala bolag – i vems intresse?

Statskontoret (2012). Köpta relationer. Om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret.

Svärd, O. (2016). Företagare eller politiker? En studie av styrelsearbete i kommunala bostadsbolag. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Thomasson, A. (2009). Navigating in the landscape of ambiguity: a stakeholder approach to the governance and management of hybrid organizations. Lund: Lund Business Press.

Torsteinsen, H. (2019). "Debate: Corporatization in local government - the need for a comparative and multi-disciplinary research approach", *Public Money & Management*, 39(1), 5–8. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1537702>

Voorn, B., Van Genugten, M.L. & Van Thiel, S. (2017). "The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: A systematic review" *Local Government Studies*, 43(5), 820–841. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1537702>

Zetterberg, H.L. (2000). "Den kommunala maktbjässens bolag", *Dagens Nyheter* 2000-01-14.