

Vässa styrningen av kommunala bolag

Dagens Samhälle den 27 november 2014

De kommunala bolagen i Sverige har blivit allt fler. Från att ha varit cirka 1 300 i början av 2000-talet finns i dag omkring 1 700. De omsätter enorma pengasummor och enligt vissa beräkningar har de ett sammanlagt värde på uppemot 1 900 miljarder kronor.

Trots att kommuner ägt och styrt bolag i långt över 100 år är det först under 2000-talet som något yrvakna och kritiska debatter dykt upp rörande kommunala bolag. Det tycks nämligen finnas frågetecken rörande huruvida de styrs på ett bra sätt, och om det finns tillräckliga förutsättningarna för att granska dem. I en färsk pilotstudie, Hur styrs och granskas kommunala bolag? (Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet), identifierar vi fem områden som vi menar förtjänar en fördjupad diskussion inom kommuner som äger egna bolag.

För det första verkar logiken med vilken kommunen tillsätter styrelser till sina bolag fungera annorlunda än när nämnder tillsätts. Efter valet 2011 var andelen kvinnor knappt 40 procent i landets kommunstyrelser och 45 procent i facknämnderna. Enligt en uträkning från riksdagens utredningstjänst år 2011 var andelen kvinnor i kommunala bolagsstyrelser endast 26 procent. Vår studie visar att det finns en betydande kritik mot insynen i processerna som tar fram styrelseledamöter. Få av dem vi tillfrågat anser att befintliga processer till stor del säkrar att lämpliga kandidater utses.

För det andra är det viktigt att man säkrar att individer som väljs till kommunala bolagsstyrelser vet vad uppdraget innebär.

Kommunala bolag är ett slags hybridorganisationer som befinner sig i skärningspunkten mellan privat och offentlig rätt. Det är av yttersta vikt att styrelseledamöter vet vad styrelsearbete i sådana företag medför. Därför är det viktigt att ledamöterna erbjuds utbildningar i styrelsearbete för offentligt ägda bolag. Vår studie visar att så inte alltid är fallet. Det finns anledning för berörda aktörer i kommunerna – kommunen, partierna och de enskilda bolagen – att ställa frågor om det finns en bra struktur kring den eller de utbildningar som erbjuds: Finns sådana över huvud taget? När ska de ges? Vilka ska ansvara för att de ges och vad utbildningarna ska innehålla? Ska de vara obligatoriska för samtliga styrelseledamöter?

För det tredje är de så kallade "personunionerna" ett dilemma. Att kommunstyrelseledamöter även sitter på tunga uppdrag inne i kommunens bolagsfär väcker principiella frågor. Sedan 2013 har nämligen kommunstyrelsen skärpt uppsiktsplikt över sina bolag. Det betyder att kommunstyrelserna årligen ska pröva om de kommunala bolagens verksamhet varit förenlig med det kommunala ändamål som bör vara fastställda för dem, liksom bedöma bolagens verksamhet i förhållande till de kommunala befogenheterna.

Förutom att kommunstyrelseledamöter som också sitter i bolagsstyrelser kan hamna i lojalitetsbryderier (Vara lojal mot bolaget eller mot det politiska mandat på vilket man förtjänat sin plats i kommunstyrelsen?) kan personunionen leda till att styrningen blir informell och därmed svår

att granska. Att ha tydliga och formaliserade rutiner för återrapportering från de kommunala bolagen till kommunstyrelsen, liksom en enhetlig och formaliserad struktur för att utöva uppsiktsplikt över bolagen, tycks oss nödvändigt för att undvika baksidorna av de omtalade personunionerna.

För det fjärde bör kommuner med en mer omfattande bolagsstruktur regelbundet se över den och ställa sig frågorna: Bedriver vi bolagsverksamhet inom lämpliga områden och branscher? Är vår bolagsstruktur begriplig för utomstående betraktare? Erfarenheterna från Göteborg är belysande i sammanhanget.

I kölvattnet av vad som kommit att kallas Göteborgsskandalen har kommunen beslutat att reformera hela sin bolagsstruktur från och med 1 januari 2015. Syftet är att få till stånd en effektivare politisk styrning och uppföljning, samt att tydliggöra rollerna för kommunfullmäktige, kommunstyrelsen respektive det nya ägarbolaget. De lärdomar andra kommuner bör dra från Göteborgsfallet är hur viktigt det är att ha en enkel och överskådlig bolagsstruktur, tydlig politisk styrning och bra rutiner för uppföljning och återrapportering från bolagen till ägarna.

För det femte och slutligen. Flera studier har uppmärksammat hur svårt det är för till exempel medborgare, journalister och forskare att granska just kommunala bolag. Bland annat utförde en statlig utredning (SOU 2011:43) ett slags test av ett antal kommunala bolag, där man fann att bolagen inte i tillräcklig grad efterlever kraven på skyndsamt när en individ begär att få ta del av allmän handling. I en liknande undersökning fann man i en rapport från tankesmedjan Den Nya Välfärden år 2009 att bara ett av tre undersökta bolag lämnade ut allmänna handlingar. De journalister rapportförfattarna intervjuade ansåg att insynen i kommunala bolag var "starkt begränsad".

De tre sista punkterna är nedslående mot bakgrund av att insyn och granskning är en förutsättning för ansvarsutkrävande. De två första är det mot bakgrund av att de riskerar att påverka bolagsstyrningen negativt. Som Sveriges Kommuner och Landsting konstaterade i en rapport som publicerades förra året, är det viktigt för de kommunala bolagens legitimitet att det finns en tydlig och genomskinlig ägarstyrning. Liksom att det finns ett starkt samhällsintresse av god styrning och stor öppenhet i bolagen.

I vår pilotstudie fann vi att kommunfullmäktigeledamöter efterfrågar mer debatt om de kommunala bolagen. En ökad debatt vore till gagn för medborgare som ska utkräva ansvar. Därför vill vi uppmana kommunsektorn till en mer aktiv diskussion om styrningen av de kommunala bolagen, och hur förutsättningarna för att granska dem ser ut.

Anna Thomasson, filosofie doktor i företagsekonomi, Företagsekonomiska institutionen Lunds universitet

Gissur Erlingsson, docent i statsvetenskap, Centrum för kommunstrategiska studier Linköpings universitet

Richard Öhrvall, doktorand i statsvetenskap, Institutet för näringslivsforskning och statsvetenskapliga institutionen Linköpings universitet

Fredrik Olsson, forskningsassistent, Institutionen för folkhälsa och vårdvetenskap Uppsala universitet

Mattias Fogelgren, forskningsassistent, Centrum för kommunstrategiska studier Linköpings universitet