

Masteruppsats i offentlig förvaltning VT-2011  
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet  
Anders Gustafsson  
Handledare: Oskar Svärd  
Examinatorer: David Karlsson, Stig Montin

# Kommunala bolag och demokratin

## - Om bolagiseringstrendens inverkan på folkstyret

## Innehållsförteckning

<b>1.1 Inledning</b> .....	<b>4</b>
1.1 Problemområde – Kommunala bolag och demokratin .....	4
1.2 Studiens syfte och frågeställningar .....	6
1.3 Disposition.....	6
<b>Kapitel 2. Bakgrund</b> .....	<b>8</b>
2.1 Utvecklingen mot New Public Management .....	8
2.2 NPM och demokratin – tidigare forskning .....	9
2.3 Kommunala bolag .....	11
2.3.1 Lagstiftning och organisatorisk struktur .....	12
2.3.2 Ekonomiskt ansvar och befogenheter .....	14
<b>3. Teori</b> .....	<b>16</b>
3.1 Demokratiteoretiska utgångspunkter.....	16
3.1.1 Skapandet av ett demokratiteoretiskt ramverk – val och avgränsningar .....	17
3.2 Teoretiskt ramverk .....	19
3.2.1 Effektivt deltagande .....	19
3.2.2 Konflikt.....	20
3.2.3 Ansvar.....	22
3.3 Operationalisering av processvärdena .....	23
3.3.1 Effektivt deltagande .....	23
3.3.2 Konflikt.....	25
3.3.3 Ansvar.....	26
<b>4. Metoddiskussion</b> .....	<b>28</b>
4.1 Val av bolag.....	28
4.2 Val av metod och material .....	29
4.3 Val av respondenter.....	31
4.4 Utformande av intervjuerna .....	31
<b>5. Empiri</b> .....	<b>32</b>
5.1 Göteborg Energi AB .....	32
5.1.1 Effektivt deltagande .....	33
5.1.2 Konflikt.....	35
5.1.3 Ansvar.....	37
5.2 Bostads AB Poseidon .....	38
5.2.1 Effektivt deltagande .....	38
5.2.2 Konflikt.....	40
5.2.3 Ansvar.....	42
5.3 Halmstad Hamn och Stuveri AB .....	43

5.3.1 Effektivt deltagande .....	43
5.3.2 Konflikt.....	45
5.3.3 Ansvar.....	46
<b>6. Analys.....</b>	<b>47</b>
6.1 Effektivt deltagande: uppfylls processvärdet? .....	47
6.2 Konflikt: uppfylls processvärdet? .....	49
6.3 Ansvar: uppfylls processvärdet? .....	51
<b>7. Slutdiskussion .....</b>	<b>54</b>
7.1 Påverkar bolagsformen den representativa demokratin? .....	54
7.2 Förslag till framtida forskning .....	55
<b>Referenslista .....</b>	<b>57</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>60</b>
<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1 – Intervjuguide styrelseledamöter	
Bilaga 2 – Intervjuguide VD	

# 1. Inledning

Sedan 1980-talet har offentlig verksamhet i vår del av världen varit föremål för omfattande strukturella förändringar. Denna våg av reformer brukar betecknas New Public management och innebär i korthet en marknadsorientering av den offentliga verksamheten. Reformvågen sammanföll med förändrade ideologiska styrkeförhållandena i världen och brukar således beskrivas som en del i det nyliberala paradigmskiftet. (Almqvist 2006:19–22, Lantto 2001:30)

I Sverige har reformvågen innefattat alltifrån avregleringar av tunga infrastrukturella marknader såsom el-, tele-, och järnvägsmarknaden, till framväxten av privata aktörer inom skola och barnomsorg. (Bäck 2006:248–250) Ett annat dominerande inslag i utvecklingen mot NPM är bolagisering av offentlig verksamhet. På statlig nivå har ett 20-tal myndigheter de senaste 30 åren omvandlats till aktiebolag. Några kända exempel på detta är bolagiseringarna av de tidigare statliga affärsverken Televerket, Posten och delar av Statens Järnvägar. Denna omorganisation har inte begränsat sig till statlig nivå utan har varit en tydlig trend även i kommunerna. På kommunal nivå kunde redan under 1980-talet skönjas en bolagiseringstrend, främst inom teknisk verksamhet såsom Vatten- och avloppsverksamhet och fastighetsförvaltning. (Almqvist 2006:10) Sedan dess har bolagiseringstrenden spridit sig till en rad olika typer av verksamheter, och några indikationer på en avtagande trend går inte urskilja. Så ökade kommunala bolagen mellan år 2004 och 2009 sin omsättning med cirka 27 procent.<sup>1</sup> Allt större ekonomiska värden har samlats i de kommunala bolagen, varpå bolagens verksamhet har kommit att spela en allt viktigare roll i kommunernas ekonomiska utveckling. (SKL 2006:5)

## 1.1 Problemområde – Kommunala bolag och demokratin

Det huvudsakliga syftet med offentlig verksamhet är att möjliggöra ett uppfyllande av mål som av olika skäl inte ansetts vara möjliga att nå under privat regi. (Aars & Ringkjøb 2011:10–14) I den svenska kommunala folkstyrelsemodellen betonas den representativa demokratin, i vilken de politiskt förtroendevalda spelar den avgörande rollen. Det är genom åsiktsrepresentativiteten som medborgarnas åsikter kanaliseras. Partierna utser sina valbara representanter, som i sitt agerande förutsätts följa det politiska program på vilket de framröstats. Dessa förtroendevalda har därmed i uppgift att företräda medborgarnas åsikter,

---

<sup>1</sup> [http://www.scb.se/Pages/PressRelease\\_\\_\\_304423.aspx](http://www.scb.se/Pages/PressRelease___304423.aspx)

konsekvenser på mikronivå (Aars & Ringkjøb 2011:7, Almqvist 2006:29–31) och detta gäller inte minst bolagisering av offentlig verksamhet.

## 1.2 Studiens syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att undersöka om bolagisering av kommunal verksamhet påverkar den representativa demokratins värden. De politiskt förtroendevalda utgör verktygen för den representativa demokratins förverkligande. En förutsättning för detta förverkligande är att dessa förtroendevalda faktiskt uppträder som politiker i sina uppdrag inom den offentliga organisationen. Genom utsagor från nyckelpersoner inom tre kommunala bolag ämnar denna studie att undersöka om, och i sådana fall hur de politiskt tillsatta styrelseledamöterna uppträder som politiskt förtroendevalda i sina uppdrag, eller om bolagsformen har en hämmande inverkan avseende detta.

Undersökningen skall i första hand betraktas som ett försök att bidra till en utfyllnad av den kunskapslucka som finns inom forskningen som rör de demokratiska konsekvenserna av den offentliga verksamhetens marknadsorientering, men skall även ses som ett bidrag till en ökad kunskap om de kommunala bolagens organisation.

Utsagorna kommer att ställas mot några för den representativa demokratin centrala värden, för att på så sätt kunna utröna om bolagsformen som sådan påverkar denna demokratiska modell. Studien är uppbyggd kring följande preciserade frågeställningar:

- Påverkar bolagsformen möjligheterna för de förtroendevalda att agera som politiker i sina uppdrag?
- Påverkar bolagsformen möjligheterna till demokratiskt ansvarsutkrävande?

## 1.3 Disposition

Uppsatsen är upplagd på följande sätt. I nästa kapitel (kapitel 2) ges läsaren en närmare inblick i problemområdet och motivet till studiens syfte genom en redogörelse för utvecklingen mot New Public Management och forskningsläget avseende NPM och demokratin. Detta åtföljs av en närmare beskrivning av de institutioner som uppsatsen belyser; kommunala bolag. I kapitel 3 redogör jag för mina resonemang kring

varpå den politiska närvaron i dessa organisationer utgör en förutsättning för demokratiskt ansvarsutkrävande och ett förverkligande av den kommunala demokratin. (Montin 2004:27–29) Den politiska processen handlar i grund och botten om en för samhällets medlemmar auktoritativ fördelning av gemensamma värden, såsom ekonomiska resurser, frihet, hälsa, god miljö och rättssäkerhet. Politiken definierar problem, behov och utmaningar i samhället och driver dessa vidare in i en politisk beslutsprocess som skall resultera i en legitim resursfördelning. (Montin 2004:96–97) Företagets marknadsmässiga agerande skiljer sig i grunden från detta. Det huvudsakliga syftet med företagets verksamhet är ekonomisk vinst och agerandet utgår inte från fördelning av samhällsliga värden, utan istället från värden såsom avkastning, likviditet och affärsmässighet. (Bäck 2006:25–26)

När kommunen väljer att ombilda verksamhet till aktiebolag medför detta ändrade förhållanden ur såväl juridisk som ekonomisk aspekt, vilka innebär att verksamheten i större utsträckning utformas efter liknande regler och strukturer som privata företag. Som en följd härav tenderar bolagen att ha ett flertal olika, och ofta gentemot varandra oförenliga mål och principer. Med det offentliga ägandet som grund har bolaget i uppgift att tjäna det allmänna intresset. Bolagsstyrelsen tillsätts till skillnad från de statliga bolagsstyrelserna, men i likhet med de kommunala nämnderna på politiskt mandat, varpå styrelsen helt eller till största delen utgörs av kommunpolitiker. Det kommunala bolaget är samtidigt en egen juridisk person, vilken förvaltar sina egna tillgångar och skulder. I enlighet med ABL, vilken de kommunala bolagen lyder under, har bolagsstyrelsen i uppdrag att tillgodose bolagets bästa, vilket inte alltför sällan innefattar krav på ekonomisk lönsamhet.

Med sin relativa autonomi och affärsmässiga orientering står de kommunala bolagen med den ena foten i politiken och den andra i företagsvärlden. Bolagen utgör således en blandform mellan två i många avseenden motsatta organisationsmodeller, varför dessa har kommit att betecknas hybrida organisationer. Ur den ökade förekomsten av kommunägda aktiebolag uppstår ett behov av att ur en rad olika aspekter undersöka hur styrs och förvaltas. (Thomasson 2009:1–10) Organisationens hybrida natur, sammanblandningen mellan politik och företag, skapar inte minst frågor kring hur denna verksamhetsform förhåller sig till det demokratiska styret, frågor vars relevans och aktualitet ökar i takt med att kommunal verksamhet i allt större utsträckning bedrivs i bolagsform.

Det finns överlag ett stort behov av empirisk forskning rörande NPM-reformernas konsekvenser. På grund av reformtypernas olika karaktär, samt skiftande kontextuella förutsättningar vid implementering uppstår ett behov av att undersöka reformernas

demokratiteoretiska val utgångspunkter och presenterar därefter det teoretiska ramverk som används för att besvara uppsatsens frågeställningar. Nästkommande del (kapitel 4) utgörs av en metoddiskussion. Här presenteras de bolag som valts och jag redogör för de metodologiska överväganden som styrts undersökningen. I kapitel 5 presenteras materialet som inhämtats från respektive bolag, vilket åtföljs av ett analyskapitel (kapitel 6), där materialet kopplas samman med det demokratiteoretiska ramverket. I det avslutande kapitlet (kapitel 7) presenterar jag de slutsatser jag dragit utifrån analysen och uppsatsens preciserade frågeställningar besvaras.

## 2. Bakgrund

Detta kapitel inleds med en kortare historisk beskrivning kring NPM:s framväxt, där bolagiseringstrenden placeras i ett större sammanhang. För att ytterligare manifesteras uppsatsämnets relevans följer ett avsnitt om det nuvarande forskningsläget kring NPM och demokratin. I syfte att öka förståelsen för de organisationer som studeras följer därefter ett avsnitt om de kommunala bolagens organisation, med fokus på organisationsstrukturella, rättsliga och ekonomiska förhållanden.

### 2.1 Utvecklingen mot New Public Management

New Public Management, NPM uppstod under 1980-talet som en reaktion mot det traditionella sättet att styra och organisera den offentliga verksamheten. Som begrepp utvecklades NPM av forskaren Christopher Hood under början av 1990-talet i syfte att etikettera den pågående reformvågen inom offentlig verksamhet. I takt med det växande intresset för NPM har begreppet kommit att användas alltmer frekvent inom en rad olika forskningsdiscipliner, varpå allt fler aktörer åtagit sig uppgiften att definiera vad NPM är. Som en följd av detta finns en rad olika uppfattningar om begreppets innebörd. (Almqvist 2006:21, Lantto 2001:30) NPM är på så sätt ett mångtydigt koncept och har kommit att utgöra en samlingsbeteckning på ett antal reformtyper som genomsyrat offentlig verksamhet. Begreppet används även för att karaktärisera idéströmningen bakom dessa reformer, i vilken den teoretiska kärnan enkelt kan uttryckas med förespråkandet av en mer marknadsbaserad och företagsliknande organisering av den offentliga verksamheten.

Till de länder som var först med att införa NPM-reformer räknas vanligtvis USA och Storbritannien, men även Nya Zeeland och Australien brukar betraktas som pionjärer i sammanhanget (Kjaer 2004:24–26, Almqvist 2006:19, Montin 2004:110) NPM-rörelsen kom sedermera att spridas även till Sverige, där strukturomvandlingen inleddes inom den statliga förvaltningen för att sedan spridas till kommunerna. NPM-reformernas genombrott på kommunal nivå kom i och med den nya kommunallagens införande 1991, vilken gav kommunerna större handlingsfrihet vad gäller organisation av nämnder och verksamheter. (Montin 2004:112–113)

En viktig beståndsdel i systemskiftet har varit att konkurrensutsätta offentlig verksamhet. En förutsättning för detta är att verksamheten bryts upp i olika beståndsdelar, där beställande och utförande separeras från varandra. Trots att verksamheten finansieras med offentliga



medel behöver denna inte nödvändigtvis utföras av de offentliga institutionerna, varpå konkurrensutsättning av offentlig verksamhet alltså inte handlar om något totalt upphörande av den offentliga regin. Ett tydligt exempel på denna konkurrensutsättning är att lägga ut offentlig verksamhet på entreprenad, där stat, kommun eller landsting befinner sig på en marknad i vilken de konkurrerar med privata aktörer. (Montin 2004: 111, Almqvist 2006:26–27)

Den marknadsliknande organiseringen begränsar sig inte till reformer syftandes till att skapa marknader, utan innebär även en förändrad relation mellan politiker och verksamhet. I NPM-teorin finns en positiv inställning till professionalism och därmed till särskiljandet av politik och förvaltning. Politikens uppgift bör vara att styra verksamheten mot bättre resultat, men den enskilda verksamheten bör genom omfattande decentralisering ges större möjligheter att besluta genom vilka medel de av politikerna angivna målen skall nås. (Giljam & Hermansson 2003:98, Premfors 2000:75) I utvecklingen mot NPM ingår således även att den enskilda verksamheten uppnår en högre grad av autonomi i relation till den politiska förvaltningen och att offentliga organisationer i större utsträckning arbetar efter samma strukturer och villkor som privata företag. (Thomasson 2009:1, Almqvist 2006:25–28, Premfors 2000:75–77) I den traditionella offentliga organisationsformen görs en tydlig distinktion mellan offentlig verksamhet och det privata näringslivet gällande en rad viktiga aspekter, såsom affärsmetoder, organisatorisk utformning och belöningssystem. (Almqvist 2006:21–23) Tendensen inom NPM-rörelsen har istället varit att hämta inspiration från näringslivets metoder för att sedan överföra dessa till offentlig verksamhet. Offentliga organisationer har på så sätt i allt större utsträckning kommit att likna privata företag, varpå den tidigare distinktionen dessa organisationstyper emellan är, om inte eliminerad, så åtminstone något otydlig. (Thomasson 2009:1, Almqvist 2006:10–11) Således kan man säga att NPM vilar på två ben; det marknadsorienterade idealet och det företagsorienterade idealet. (Almqvist 2006:25) Bolagisering av kommunal verksamhet är ett tydligt exempel på denna företagsorientering.

## **2.2 NPM och demokratin – tidigare forskning**

De demokratiska konsekvenserna av den offentliga verksamhetens marknadsorientering är inte ett helt utforskat område. Av olika skäl går det dock inte att urskilja någon forskningskonsensus i frågan. En förklaring till detta är att NPM-rörelsen, trots dess globala

karaktär, tagit sig olika uttryck i praktiken. Så visar tidigare nämnda Christopher Hood att effekterna av NPM-reformerna, till följd av varierande politiska och administrativa förutsättningar, varierar länder emellan när dessa väl implementeras. (Almqvist 2006:9) Reformvägen innefattar därutöver, trots gemensamma nämnare, en rad olika typer av reformer vilka naturligtvis kan orsaka olika effekter. Att bolagisera kommunal teknisk verksamhet skiljer sig trots allt från att införa kundvalsmodeller inom hemtjänsten, varpå de olika reformtypernas demokratiska konsekvenser rimligtvis kan skilja sig åt. (Lantto 2002:3)

Några vanligt förekommande och motstridiga reflektioner inom forskningen kan dock nämnas. Det är inte ovanligt att det inom forskningen riktas kritik mot NPM-reformerna för att dessa har en negativ inverkan på det politiska handlingsutrymmet. När den offentliga verksamheten i större utsträckning måste ta hänsyn till värden såsom likviditet och ekonomisk effektivitet, minskar möjligheten att agera efter ideologisk övertygelse. Då folkvalda representanter tillsätts på politiskt mandat är det därför inte konstigt att det kan uppfattas som ett demokratiskt problem när dessa, till följd av ett krympt politiskt handlingsutrymme i högre grad tvingas agera i samförstånd med varandra. (Lantto 2001:30–35) Detta har enligt kritikerna även en undertryckande effekt på det politiska ansvarsutkrävandet. När offentlig verksamhet bryts upp i olika beståndsdelar och folkvalda representanter delegerar allt större makt och ansvar, uppstår en möjlighet för politiskt förtroendevalda att frånsäga sig ansvar om så är önskvärt, och detta genom att hänvisa till den enskilda verksamheten. (Giljam & Hermansson 2003:98–99) Detta kan enligt kritikerna sägas bero på att hybridformerna, till följd av sin något komplexa struktur, saknar precision och förutsebarhet, (Peterson et al 2002:87–88) och att det sker en förskjutning av makt från det politiska till det professionella. (Montin 2004:102) Enligt forskare med en något mer bejakande inställning till NPM utgör inte denna förskjutning något demokratiskt problem. Delegeringen medför visserligen att den politiska kontrollen över verksamheten krymper något, men detta inverkar inte negativt på demokratin, utan snarare tvärtom. Politiskt förtroendevalda bör enligt denna uppfattning fortsatt ansvara för konstruerandet av policymål, men implementeringen av dessa mål bör i större utsträckning åläggas den enskilda verksamheten och professionella tjänstemän bör ges ett betydligt större inflytande. Tankesättet är att en alltför stark politisk kontroll över implementeringen skadar möjligheterna till måluppfyllelse, något som i sig är ett demokratiskt problem. Delegeringen bör därför betraktas som ett sätt att möjliggöra uppfyllandet av de mål som folket genom sina förtroendevalda strävar efter att uppnå. (Osborne & Gaebler 1993:111–118)

Denna förändring i sättet att styra offentlig verksamhet, från detaljstyrning till målstyrning, är ett avsnitt i NPM som orsakat debatt gällande strukturomvandlingens demokratiska följder. Det finns naturligtvis fler hypoteser och infallsvinklar rörande NPM:s demokratiska konsekvenser än dessa just nämnda. Vad som dock tydligt framgår här är att bristen på forskningskonsensus inte endast kan förklaras med NPM:s mångtydiga koncept eller varierande kontextuella förutsättningar vid implementering, utan även med de skiftande demokratiteoretiska utgångspunkterna inom forskningen. Johan Lantto menar att det inom debatten går att urskilja två avgörande och motsatta ståndpunkter i demokratidefinitionen vilka i hög grad påverkar ställningstagandet i frågan. Dessa grundläggande skillnader består dels i synen på värdet av konflikt kontra konsensus i beslutsfattandet, men även skiftande uppfattningar huruvida demokratins kvaliteter i grunden avgörs av beslutsfattandets resultat, eller om det i själva verket är beslutsprocessens utformande i sig som är avgörande. (Lantto 2001:30–35) Som en följd av demokratibegreppets mångtydighet uppstår vissa svårigheter när det gäller att undersöka NPM-reformernas demokratiska konsekvenser, varpå demokratiteoretiska val och avgränsningar kommer att utföras längre fram i uppsatsen.

## 2.3 Kommunala bolag

Då svenska kommuner redan under slutet av 1800-talet började bedriva verksamhet i bolagsform är inte denna verksamhetsform att betrakta som någon ny företeelse. (Meyer & Riberdahl 1996:6, Svenska kommunförbundet 2001:8) Den kraftiga ökningen av bolagens kommunekonomiska betydelse har dock som tidigare nämnts utvecklats i takt med den offentliga verksamhetens marknadsorientering de senaste decennierna. Trots att benägenheten att bilda aktiebolag varierar något emellan kommunerna, bedriver i princip samtliga svenska kommuner affärsverksamhet i någon typ av företagsform. Att bedriva kommunal affärsverksamhet betyder inte nödvändigtvis att denna bedrivs i bolagsform, kommunala företag kan även ta andra associationsformer, såsom stiftelser eller ekonomiska föreningar. Det vanligaste är dock att de kommunägda företagen drivs som aktiebolag och att dessa helt och hållet ägs av kommunen. År 2005 stod bolagen för drygt 90 procent av de kommunala företagens omsättning och tillgångar, och 1300 av de sammanlagt 1533 kommunala företagen ägdes helt och hållet av kommunerna. (SCB 2009:124)<sup>2</sup>


---

<sup>2</sup> [http://www.svensktnaringsliv.se/multimedia/archive/00011/Varf\\_r\\_kommun\\_gda\\_bo\\_11001a.pdf](http://www.svensktnaringsliv.se/multimedia/archive/00011/Varf_r_kommun_gda_bo_11001a.pdf)

Det är i första hand för kapitalintensiva verksamheter som kommunerna utnyttjar bolagsformen (Sandoff 2008:1). De vanligaste verksamheterna och den största andelen av omsättningen finns därför inom fastighets- och uthyrningsbranschen eller i försörjningsbranscherna; el-, gas-, värme-, och vattenförsörjning. (Bäck 2006:249–250, SCB 2004:8)

Det finns flera förklaringar till att kommuner väljer att ombilda verksamhet till aktiebolag. I en utredning från Finansdepartementet år 1992 listas en rad olika skäl till varför bolagsformen från kommunpolitiskt håll ansetts vara fördelaktig, varav ett urval kan nämnas. I utredningen anges möjlighörandet av en utökad sekretess som ett skäl bakom bolagiseringar, ett skäl som två decennier senare sannolikt inte är lika starkt då även kommunala bolag numera omfattas av offentlighetsprincipen. (Svenska kommunförbundet 2001) I enskilda fall påpekas att bolagisering även kan vara ett led i en privatiseringsstrategi, då bolagsformen skapar starkare möjligheter att sälja ut verksamheten till privata aktörer. Som främsta skäl bakom bolagiseringar framhävs effektivitetsaspekten, där bolagsformen ansetts erbjuda stärkta avkastningsmöjligheter, frigörelse av kapital, samt ett utvecklande av branschanknutna kunskaper, bl.a. hos styrelseledamöterna. (Dahlgren et. al 1992:7)

Den tilltagande trenden till trots har kommunala aktiebolag blivit föremål för avsevärd kritik. På grund av sin organisatoriska natur kommer kritiken från olika håll och det är inte alltför svårt att urskilja två diametralt motsatta ideologiska utgångspunkter i kritiken. Med en högre grad av autonomi än den offentliga myndigheten, och med affärsintresset som ständigt närvarande har organisationsformen kritiserats för bejakandet av det enskilda bolagets profit på bekostnad av den demokratiska styrningen och det allmänna intresset. Samtidigt kritiserar organisationsformen av näringslivet, med det huvudsakliga argumentet att de offentligt ägda bolagen snedvrider konkurrensen. (Thomasson 2009:9–10)

  
För delägda kommunala aktiebolag gäller en annan lagstiftning än för de helägda (Bohlin 2007:69), varför detta kapitel fokuserar på de regler och strukturer som gäller för helägda kommunala bolag.

När kommunen önskar bedriva verksamhet i bolagsform måste framförallt två regelsystem uppmärksammas; Kommunallagen (KomL) och Aktiebolagslagen (ABL). (SKL 2006:6) Oavsett om kommunen avser bedriva verksamhet i förvaltnings- eller bolagsform måste verksamheten falla inom ramen för den kommunala kompetensen, vilken regleras i KomL.

Den kommunala kompetensen innefattar en rad olika principer vilka anger de yttre ramarna för kommunens möjligheter att bedriva verksamhet i egen regi. Detta innebär att kommunens verksamhet begränsas till uppgifter som enligt regelverket betraktas vara kommunala angelägenheter. (Bohlin 2007: 87-88) Av denna anledning måste kommunfullmäktige enligt 3 kap. 17 § KomL fastslå det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet. Verksamhetens syfte uttrycks i bolagsordningen, vilken utgör det viktigaste styrinstrumentet för kommunala bolag. Denna antas av bolagsstämman, vilken utgör bolagets högsta organ. Bolagsordningen ger i regel inte några instruktioner gällande hur verksamhetens mål skall uppnås. Dessa återfinns istället i ägardirektiven, som i likhet med bolagsordningen fastställs av bolagsstämman. (SKL 2006:6-8, Meyer & Riberdahl 1996:25)

Trots att kommunala bolag funnits i Sverige i över två sekel har det aldrig inom lagstiftningen inrättats en särskild associationsform för denna typ av organisation, varför kommunala bolag i likhet med privatägda aktiebolag lyder under ABL. I enlighet med ABL måste det kommunala bolaget ha en styrelse, vilken har i uppgift att ansvara för bolagets organisation och förvaltningen av dess intressen. Styrelsen utses i enlighet med KomL av kommunfullmäktige. Styrelseledamöterna tillsätts alltså i likhet med kommunala nämndledamöter på politiskt mandat, varför kommunala bolagsstyrelser består helt eller till större delen av politiker. Bolagsstyrelsen har både en styrande och en kontrollerande funktion. Styrfunktionen innebär att styrelsen genom majoritetsbeslut ansvarar för fattandet av strategiska beslut rörande bolagets framtid. (Svenska Kommunförbundet 2001:12-16, Bohlin 2007:67) Här bör påpekas att kommunfullmäktige enligt 3 kap. 17 § KomL ges rätten att ta ställning i "*ärenden av principiell beskaffenhet eller av annars större vikt*" innan bolaget fattar beslut. (SKL 2006:6) Kontrollfunktionen innebär att styrelsen även ansvarar för att kontrollera att verksamheten sköts i enlighet med gällande lagstiftning och förordningar. Till skillnad från styrfunktionen utövas kontrollfunktionen med utgångspunkt i ett individuellt ansvar för varje styrelseledamot. För den löpande förvaltningen inom verksamheten ansvarar bolagets verkställande direktör, vilken är underordnad styrelsens strategiska beslut. Styrelsens överordnade ställning gentemot bolagets VD är kollektivt, varpå en enskild ledamot inte kan ge VD order. För såväl styrelseledamöter som VD finns enligt ABL även en lojalitetsplikt, innebärande en skyldighet att alltid verka för bolagets bästa. Det finns dock inget som hindrar en enskild ledamot att reservera sig mot beslut eller begära votering. (Meyer & Riberdahl 40:41) I rättsliga avseenden skiljer sig med andra ord styrelseuppdraget i bolaget från vanliga kommunala förtroendeuppdrag. Den kommunalt förtroendevalde skall representera en särskild

samhällssyn och verka för denna i alla lägen, medan styrelseuppdraget i bolaget är av civilrättslig natur, där lojaliteten är riktad mot huvudmannen, dvs. bolaget. (Öhrlings PricewaterhouseCoopers 2009:49–56)

### 2.3.2 Ekonomiskt ansvar och befogenheter

Ett kommunalt bolag utgör till skillnad från kommunala förvaltningar en egen juridisk person vilken förvaltar sina egna tillgångar och skulder. Bolagens verksamhet finansieras alltså till skillnad från förvaltningarna inte, annat än i undantagsfall med skattemedel. (Bohlin 2007:62–69) Detta innebär naturligtvis inte att bolagens ekonomiska utveckling är frikopplad från kommunens ekonomi i övrigt. Vinster i bolag ägda av kommunen kan bidra till att stärka de kommunala finanserna, trots att möjligheterna för kommunen att plocka ut vinst ur bolaget inte är obegränsat. Motsatt förhållande gäller för förlustdrabbade bolag, där kommunen i syfte att stärka bolagets ekonomi kan skjuta till kapital genom s.k. ägartillskott. (SCB 2009:98)

Viktigt att poängtera här är att kommuner kan välja att organisera sina aktiebolag i en eller ett flertal koncerner. Om så är fallet utövar kommunen sitt ägarinflytande genom aktier i ett så kallat holdingbolag och de enskilda bolagen utgör dotterföretag till koncernen. En koncernbildning gör det möjligt att utjämna vinster och förluster mellan bolagen inom koncernen, detta genom att överföra kapital från vinstgivande till förlustdrabbade bolag. Ofta bildas koncerner för att skapa förbättra förutsättningarna för en samordnad styrning mellan bolagen och för att kunna åstadkomma en optimal användning av kommunens gemensamma resurser. (SKL 2006:21)

Utgångspunkten i ABL är att verksamheten drivs efter affärsmässiga principer. Detta innebär dock på intet sätt något rättsligt tvång för de kommunala bolagen att agera vinstmaximerande. Det är till och med så att bolagen, med undantag för vissa branscher inte *får* drivas i ett renodlat vinstsyfte. (SKL 2006:18–19) Det är därför fullt möjligt för kommunfullmäktige att i bolagsordningen fastslå att verksamheten skall drivas efter självkostnadsprincip. Gällande det ekonomiska ansvarsområdet skiljer sig alltså föga förvånande det kommunala bolaget till stora delar från det privatägda. Möjligheten att driva verksamheten efter principen om självkostnad innebär däremot inte att bolagen måste avstå från vinst. I vilken utsträckning det kommunala bolaget skall drivas i syfte att generera vinst avgörs av kommunpolitiska beslut, men även av lagstiftningens olika krav på vinstmässig återhållsamhet, vilka varierar branscherna emellan. (Svenska Kommunförbundet 2001:12–16)

Några exempel som kan nämnas avseende hur lagstiftning reglerar affärsmässigheten, är att de kommunala energibolagen har en flera år lång erfarenhet av ökade krav på affärsmässighet, (Sandoff 2008:2) medan de kommunala bostadsbolagens affärsmässighet under en längre tid begränsats av lagstiftningens krav på att driva verksamheten efter självkostnadsprincip. Den 1:a januari 2011 inträdde dock en ny lag för de kommunala bostadsföretag som drivs som aktiebolag i allmännyttigt syfte. Den nya lagen ändrar de tidigare kraven på att de kommunala bostadsbolagen skall drivas efter självkostnadsprincip. Dessa skall numera drivas på affärsmässig grund, innebärandes exempelvis att kommunen tvingas ställa marknadsmässiga avkastningskrav på bostadsbolaget och att kommunens möjligheter att skjuta till ägartillskott begränsas.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> <http://www.sabo.se/aktuellt/alltomallvill/Sidor/default.aspx>

## 3. Teori

Följande kapitel inleds med en diskussion om val och avgränsningar avseende uppsatsens demokratiteoretiska utgångspunkter. Detta åtföljs av att det demokratiteoretiska ramverket presenteras. Här ger jag först en närmare genomgång av valda demokratiska värden för att sedan operationalisera dessa.

### 3.1 Demokratiteoretiska utgångspunkter

Som nämndes tidigare kan frånvaron av konsensus inom forskningen gällande NPM:s demokratiska konsekvenser till delar förklaras med skiftande demokratiteoretiska utgångspunkter, där inte minst skiljelinjen mellan resultat- kontra processinriktade demokratiuppfattningar inverkar på de slutsatser som dras. Det är inte möjligt att i denna uppsats studera problemområdet utifrån alla tänkbara sådana utgångspunkter, varför demokratiteoretiska val och avgränsningar blir oundvikliga. Det är därför nödvändigt att redan här fastslå att uppsatsens analys och slutsatser vilar på en processinriktad undersökning. Detta skall inte tolkas som något normativt ställningstagande där den offentliga verksamhetens förmåga att uppnå resultat betraktas som irrelevant ur demokratisk aspekt. Det handlar istället om en avgränsning av rent praktisk karaktär, då en undersökning av demokrati ur både resultat- och processaspekt förefaller alltför omfattande.

I en demokratistudie är det högst relevant att känna till innebörden av och skillnaden mellan demokratiska substans- och processvärden. Demokratiska substansvärden utgörs av de normer och ideal som den demokratiska processen skall sträva efter att uppnå. Detta kan exemplifieras med värden såsom frihet, demokratisk autonomi, jämlikhet, jämställdhet och rättvisa. Demokratiska substansvärden står inte alltför sällan i motsättning till varandra och kan därför inte alltid uppfyllas i samma utsträckning. Av detta följer att olika demokratiteoretiska skolor betonar dessa värden i varierande utsträckning. På grundval av ideologiska skiljaktigheter demokratiteoretiska skolor emellan kan det således förekomma variationer i betonandet av värden såsom frihet kontra jämlikhet, eller individens rättigheter kontra statens befogenheter. När demokratiska substansvärden handlar om de mål som skall uppnås, utgörs processvärdena av instrumentella värden till demokratiska grundnormer och ideal, och avser med andra ord de medel med vilka de substantiella värdena uppfylls och upprätthålls. Då processvärden vilar på substansvärdena kan även val och rangordning av dessa variera inom demokratiforskningen. (Hall et al. 2005:25–29)



### 3.1.1 Skapandet av ett teoretiskt ramverk - val och avgränsningar

Som tidigare nämnts finns ett stort behov av forskning kring kommunala bolag. Att demokratiforskningen kring dessa hybrida organisationer är något bristfällig har visat sig i att det varit svårt att hitta demokratiteoretiskt ramverk anpassat till dessa institutioner. Det hade naturligtvis varit att föredra att i undersökningen kunna använda sig av ett redan existerande sådant ramverk, men det har helt enkelt varit nödvändigt att konstruera ett eget.

Val och operationalisering av processvärden har utförts med utgångspunkten att dessa skall vara kännetecknande för den representativa demokratin; denna utgör trots allt den officiella styrelsemodellen i landet, samt att de även skall vara anpassade till att de institutioner som undersöks, nämligen kommunala bolag.

De processvärden jag använder mig av i denna undersökning är effektivt deltagande, konflikt, samt ansvar. Dessa är till större delar hämtade, eller på egen hand konstruerade utifrån främst Robert Dahls demokratiteori. Dahl representerar en pluralistisk demokratisyn som förvisso kan uppfattas som allmänt accepterad, men är på intet sätt att betrakta som allsmäktig. I syfte att öka förståelsen för processvärdenas betydelse har jag därför även använt mig av annan litteratur, exempelvis offentliga utredningar och demokratiteoretiska arbeten med en annan ideologisk grund än Dahls. Principen om lika rösträtt vid slutgiltigt avgörande, vilket enligt Dahls teori utgör ett eget processvärde, kommer inte att behandlas i denna undersökning. Anledningen är att ett jämlikt beslutsfattande är en realitet inom det ramverk som studeras, varpå en undersökning av detta processvärde endast kommer att handla om att slå in öppna dörrar, genom att konstatera det självklara.

Liksom gällande valet av processvärden har operationaliseringen av dessa utförts med utgångspunkten att dessa ska vara anpassade till de institutioner som studeras. Det är genom att undersöka politikens närvaro inom organisationerna som uppsatsens frågeställningar skall besvaras, vilket åtföljs av att vissa frågor relaterade till uppsatsämnet inte kommer att behandlas. Frågor som exempelvis berör processen kring skapandet av bolagens styrdokument, eller allmänhetens möjlighet att kunna ta del av bolagens allmänna handlingar rör i högsta grad frågan om huruvida bolagsformen påverkar den representativa demokratin. Jag har dock ansett det alltför svårt att ge dessa frågor det utrymme de förtjänar, varför de faller utanför ramen för denna uppsats.

Som vi kommer att se förutsätter flera av processvärdena i hög utsträckning varandra. Jag har därför funnit det lämpligt att sammanslå vissa av dessa och kommer att förklara

resonemangen bakom detta närmare i presentationen av det teoretiska ramverket. Ett annat skäl till sammanslagningen är att flera av de mätbara indikatorer som kommer ur processvärdenas operationalisering kan relateras till flera värden samtidigt, varpå ett särhållande av dessa värden ter sig något omotiverat.

Något bör sägas gällande valet av konflikt som processvärde. Konflikt behandlas nämligen inte som ett eget sådant värde i den demokratiteori jag utgått ifrån, och kan sannolikt uppfattas som ett något mer kontroversiellt val än valet av övriga värden. För att förstå resonemanget bakom valet är det redan här lämpligt säga några ord om konfliktens demokratiska innebörd.

Det blir härmed återigen nödvändigt att uppmärksamma några viktiga institutionella skillnader mellan den politiska församlingen och det privata företaget. Medlemmar i den politiska församlingen rekryteras - förutsatt en demokratisk ordning - utanför den politiska församlingen. Principen är här att olika synsätt och intressen skall representeras, vilket förutsätter att olika och motstridiga världsåskådningar lever sida vid sida inom organisationen. I ett privat företag gäller motsatta förhållanden. Här rekryteras medlemmar i regel internt och utgångspunkten i beslutsfattandet är intressegemenskapen. Trots att meningsskiljaktigheter under beslutsfattandet naturligtvis kan uppstå, förutsätts att företagsledningen arbetar efter gemensamma mål. Det finns därav betydande skillnader gällande beslutsprocessen i politiskt kontra icke-politiskt styrda organisationer. Det finns naturligtvis fler skillnader gällande beslutsprocesser i respektive organisationsformer än de jag nämnt nu, men vad som här är centralt gällande förståelsen för valet av detta processvärde är att politiska församlingar har konflikt som organisatorisk princip, till skillnad från företag som till följd av intressegemenskapen eftersträvar konsensus. (Aars & Ringkjøb 2011:10–14, Brunsson & Jönsson 1979:12,) En styrelse inom ett privat företaget röstar eller voterar normalt inte. Besluten fattas enhälligt och den styrelseledamot som är missnöjd med ett beslut avgår snarare än sitter kvar och opponerar sig. Sådana företeelser, voteringar och reservationer är betydligt vanligare inom den politiska organisationen, såväl vad gäller skiljaktiga åsikter, voteringar och reservationer.

Graden av konflikt är en av de största skillnaderna mellan beslutsfattande i näringslivet och i politiskt styrda organisationer. (Lantto 2002:2) Det är således av stor vikt att i en demokratistudie som denna undersöka vad som händer med detta värde i en hybrid organisation där två till betydande delar motsatta organisationsmodeller blandas samman.

## 3.2 Teoretiskt ramverk

### 3.2.1 Effektivt deltagande

Detta processvärde avser forandet av den politiska processen och institutionerna i det politiska systemet. Dahl definierar det effektiva deltagandet på följande sätt:

Under hela processen fram till dess att ett bindande beslut är fattat bör medborgarna ha adekvata och lika möjligheter att uttrycka vilket slutligt avgörande de föredrar. De måste ha adekvata och lika möjligheter både att föra upp frågor på dagordningen och att förespråka det ena avgörandet framför det andra. (Dahl 2007:170)

Ett uteblivande av detta processvärde innebär enligt Dahl att medborgarnas preferenser, då dessa är okända eller felaktigt uppfattade, inte tas med i beräkningen vid beslutsfattande. Genom en historisk beskrivning av det representativt demokratiska systemets framväxt visar Dahl hur förutsättningarna för det effektiva deltagandet över tiden förändrats. Genomgången inleds med en beskrivning av styrelseskicket i demokratins vagga, mer specifikt de atenska statsstaterna i slaveriets Grekland, och avslutas i de moderna demokratiska nationalstaterna. I de atenska stadsstaterna utvecklades under förra hälften av 400-talet ett styrsätt där en ansevärd del av fria, vuxna män gavs möjlighet att som medborgare delta i det politiska styret, vilka röstade fram beslut rörande stadsstatens angelägenheter. Detta styrelseskick, nämligen att enskilda frågor i demokratisk ordning fattas direkt av de röstberättigade, benämns direktdemokrati och var enligt Dahl möjligt på grundval av det högst begränsade antal deltagare i den demokratiska processen. (Dahl 2007:27)

I takt med det politiska systemets ökade omfattning, såväl vad gäller antalet röstberättigade medborgare som systemets komplexitet, uppstår ett behov av att om inte ersätta, så åtminstone i hög grad komplettera det direktdemokratiska styret med ett representativt sådant. Med det representativt demokratiska systemets framväxt sprängs gränserna för den demokratiska enhetens storlek, vilket inverkar på det politiska deltagandet. Ju större den demokratiska enheten är, desto mindre blir andelen medborgare som ges möjlighet att delta i det politiska livet med annat än sin röstsedel. Dahl menar inte därmed att detta processvärde står i motsättning till den representativa demokratin, endast att förutsättningarna för deltagandet ändrats och att det tar sig andra former. (Ibid. 336-338) Medborgarnas deltagande i det politiska beslutsfattandet förväntas alltså i denna demokratiska modell främst ske genom representanter, (Montin 2004:29) något som kommer att förtydligas när detta processvärde operationaliseras.

Det finns olika sätt att definiera det effektiva deltagandet. Hall et al menar att det centrala för uppfyllandet av detta processvärde i den representativa demokratin är att medborgarna ges möjlighet att delta aktivt i styret, att dess representanter regelbundet kommunicerar med medborgarna genom närvaron av en öppen och argumenterande opinionsbildande process, samt att medborgarna har kontroll över myndighetens politiska beslut. Deltagandet får alltså inte begränsas till lika möjligheter att utse politiska representanter, utan måste vara kontinuerligt över hela processen, från dagordningsfas till genomförandefas. (Hall et al 2005: 29-31) Denna definition är något bredare och mer detaljerad än Dahls, vilket grundar sig i att denna inkluderar två demokratiska värden vilka Dahl betraktar som separata, nämligen upplyst förståelse och kontroll över dagordningen. Då kontroll över dagordningen utgör en så pass viktig förutsättning för att medborgarnas politiska deltagande överhuvudtaget skall bli reellt och inte bara symboliskt, menar jag att detta värde kan inkluderas i det effektiva deltagandet.

Kontroll över dagordningen rör nämligen medborgarnas möjlighet att bestämma hur ärenden skall föras upp på den demokratiska beslutsprocessens agenda. Om beslutsfattandet hålls inom trånga ramverk i vilka centrala värden redan är fastställda och konstruktionen av dessa inte är underställda medborgarnas kontroll, begränsas de förtroendevaldas handlingsfrihet varpå ett förminskat effektivt deltagande följer. Ett demokratiskt styrelseskick förutsätter således även att det inte finns några begränsningar gällande vad medborgarna, direkt eller genom sina representanter, faktiskt har möjlighet att besluta i. När de demokratiska institutionernas beslutanderätt begränsas till att omfatta ett mindre antal frågor av mindre avgörande karaktär, kan folkstyret inte betraktas som reellt existerande. (Dahl 2007: 173-179)

### 3.2.2 Konflikt

I Demokratiutredningen från år 2000 fastslås att den representativt demokratiska modellen i praktiken är en partidemokrati. De politiska partierna uppfattas som överlägsna när det gäller att föra åsikter och uppfattningar samman, för att utifrån detta konstruera helhetsskapande politiska plattformar. Detta innebär att en representativ demokrati i praktiken inte kan existera utan politiska partier, eller åtminstone valallianser genom vilka folkets åsikter i grundläggande drag kan uttryckas. Detta åtföljs av en konkurrens partierna emellan, varpå den demokratiska processen i den representativa modellen "innebär ett många gånger konfliktfyllt

*samspel och en strid bl.a. om vem som bäst representerar medborgarna och vem som besitter den bästa kunskap om sakförhållandena.*” (SOU 2000:1:29)

Dahl relaterar den politiska konfliktens oundviklighet i den representativa demokratin till utvidgningen av den politiska enheten. Av utvidgningen följer en heterogen medborgarkår, av vilken man inte kan förvänta sig entydiga föreställningar om det gemensamma bästa. Ju fler som omfattas av det politiska systemet, desto större blir mångfalden gällande faktorer som rör det politiska livet, såsom religion, sysselsättning, världsåskådning, etnicitet osv. (Dahl 2007:331–340) Dahl menar därför att *”Det är politiska konflikter, inte harmoni, som utmärker den moderna demokratiska staten.”* (Dahl 2007:38)

Tesen om den politiska konfliktens demokratiska innebörd finner även stöd bland demokratiteoretiker i andra politiska läger. I sitt verk *”Om det politiska”* raljerar Chantal Mouffe över den i västvärlden fashionabla uppfattningen om den nya politiska ordningen, vilken hävdar den konfliktbetonade politiska processens bortdöende till förmån för en samtals- och konsensusbetonad process. Mouffe benämner denna ordning som post-politisk och argumenterar för att denna urholkar det demokratiska styrsättet. Hon menar att den allmänt positiva inställningen till denna post-politiska ordning grundar sig på falska premisser om en harmonisk samhällsordning bortom antagonismen. Mouffes utgångspunkt är istället att samhället genomsyras av konflikter. All politik utgår ifrån dessa och formas kring vän/fiende-distinktioner, vilka i grunden bestäms av sociala relationer. Detta följs av att grupper med gemensamma intressen organiserar sig och söker bekämpa varandra. Förnekas denna politikens antagonistiska dimension förvrängs idén om vad demokrati faktiskt handlar om, något som för allvarliga risker med sig. De samhälleliga konflikterna upphör inte med en konsensusbetonad politisk atmosfär. Vad som istället inträffar är att dessa motsättningar tar sig andra uttryck och på andra arenor än i de politiska församlingarna, såsom terrorism och övrigt politiskt våld. Mouffe är därför tydlig med att hennes bejakande av politisk konflikt inte grundar sig i något vurmande för extrema metoder som förintar den politiska sammanslutningen. Istället betonar hon nödvändigheten av att den politiska konflikten antar legitima former. Demokratin kräver att folket åtnjuter möjlighet att välja mellan tydligt definierade alternativ, vilka kräver politisk mångfald med tillhörande politiska motsättningar. (Mouffe 2005: 1-21) Mouffes demokratiteori följer trots vissa avvikelser mycket tydligt en marxistisk tradition, i vilken såväl politikens som demokratins kärna utgörs av kampen mellan samhällsklasserna. Hon har därmed en annan ideologisk utgångspunkt och uttrycker sig i något skarpare ordalag än Dahl. Den gemensamma nämnaren är att demokratin förutsätter ett

erkännande av olika anspråk och konfrontationer dessa emellan. Utan acceptans för dessa – ingen demokrati.

Följande citat från Henry Bäck får slutligen sammanfatta processvärdets innebörd:

I samhället finns konflikter. Ibland är konflikterna ett nollsummespel, dvs. det en vinner förlorar en annan. Ibland har de en hierarkisk dimension, dvs. den ene har mer makt än den andre, det råder maktasymmetri. Därför är det viktigt att det finns institutioner som kan hantera och kanske lösa sådana konflikter på ett civiliserat sätt... Den politiska demokratin är ett sådant system. En demokratisyn som enbart betonar gemenskapen och som inte hanterar konflikter och motsättningar riskerar att övergå i repression. (Bäck 2006:25)

### 3.2.3 Ansvar

Medborgarnas möjligheter att förverkliga sina önskemål genom den demokratiska processen är avhängigt dess möjligheter att tillägna sig kunskap om aktuella mål och medel, vad som ligger i dess intresse, samt förståelsen för de konsekvenser de olika alternativen ger. Ett undanhållande av sådan information resulterar i en icke upplyst valmanskår vilka till följd av sin okunskap inte vet vilka beslut som bäst gagnar dess intresse. För att medborgarna skall få de resultat man faktiskt vill ha, eller åtminstone tror sig vilja ha, krävs således enligt Dahl att dessa i någon utsträckning är upplysta. (Dahl 2007:173–175)

För att uppnå denna medvetenhet hos medborgarkåren krävs att den politiska processen genomsyras av öppenhet. Som demokratiskt värde utgör öppenheten en förutsättning för andra centrala demokratiska värden och är på så sätt essentiellt för alla olika typer av demokratiska styrelseskick, men än viktigare i ett demokratiskt system som grundar sig på representation och delegering av beslutsmakt.

Ansvar är i likhet med öppenheten ett demokratiskt värde av än mer avgörande betydelse i en demokratisk modell där beslutanderätt överlåtits till den folkvalde representanten. (Peterson et al 2002:16–17) Ansvarsutkrävandet har såväl en individuell som en institutionell aspekt. Den individuella aspekten innebär att medborgarna tar ett individuellt ansvar för den politiska styrelsen. Utan detta individuellt - och i slutändan gemensamma medborgerliga ansvaret - för den politiska styrelsen, går det rimligtvis inte att utveckla och upprätthålla det demokratiska systemet. För att detta individuella ansvar skall vara möjligt krävs institutioner vilka erbjuder medborgarna goda möjligheter att ställa styrande till svars för den förda politiken, varpå det individuella ansvaret är avhängigt det institutionella. För att kunna utkräva ansvar är det nödvändigt att medborgarna ges möjlighet att tillägna sig information

om vilka beslut som fattats, och vilka aktörer på vilka nivåer som fattat besluten. (Hall et al 2005:32.33, Giljam & Hermansson 2003:91–92)

Det finns olika uppfattningar demokratiteoretiska skolor emellan gällande den demokratiska betydelsen av ansvarsutkrävande. De starkaste anhängarna av detta processvärde betonar väljarnas möjlighet att rösta retrospektivt på grundval av de faktiska resultat den förda politiken frambringt. Detta antas medföra att folkvalda representanter tvingas söka förutse och lösa de problem som kommer att vara prioriterade av folket vid nästa tillfälle politiska representanter åter skall utses. Ansvarsutkrävande ger med andra ord medborgarna möjlighet att sätta press på sina företrädare. (Giljam & Hermansson 2003:84–85)

Oklara ansvarsförhållanden för en rad allvarliga demokratiska problem med sig. Staffan Kumlin uppmärksammar två sådana problem som uppkommer i situationer när ett folkligt missnöje uppstår och ansvarsförhållandena är otydliga. Det första problemet innebär att väljarna söker få ansvariga politiker att avgå trots avsaknad av kunskap gällande vilken politisk aktör på vilken nivå som egentligen bär ansvaret för misslyckandet. Detta kan innebära att politiker utan egentligt ansvar sparkas ut ur den demokratiska församlingen, samtidigt som den huvudsakligt ansvarige ges fortsatt förtroende. Då ansvarsutkrävande på basis av okunskap innebär demokratiska problem i sig påminns vi åter att ansvarsutkrävande förutsätter en hög grad av öppenhet och en upplyst medborgarkår.

Det andra allvarliga problemet som uppstår till följd av försvårat politiskt ansvarsutkrävande gäller medborgarnas tilltro till det demokratiska systemet. Baserat på ansvarsförhållandenas tydlighet kan ett folkligt missnöje med den förda politiken yttra sig på olika sätt. Med tydliga ansvarsförhållanden utgör ett folkligt missnöje med den förda politiken en vitamininjektion för väljarkåren, som till följd av sin otillfredsställelse blir mer benägna att utse nya politiska representanter. Uppstår ett sådant missnöje istället i ett samhälle med oklara ansvarshållanden riskerar missnöjet att innebära en utbredd politisk cynism och apati, vilken konkret yttrar sig i minskat valdeltagande och ett ökat missnöje med det representativa systemet. (Giljam & Hermansson 2003:100–102)

### **3.3 Operationalisering av processvärdena**

#### **3.3.1 Effektivt deltagande**

Detta processvärde tilldelas följande indikatorer:

- Användandet av styrelseuppdraget som politisk plattform
- Politiskt inflytande över verksamhetens dagordning

Att tilldela detta processvärde mätbara indikatorer aktualiserar vad som nämndes i inledningen av kapitlet, nämligen att operationaliseringen måste anpassas till de institutioner som studeras. Det effektiva deltagandet inom de aktuella institutionerna förväntas inte, åtminstone inte i någon högre utsträckning, ske genom ett direkt medborgerligt deltagande. Uppfyllandet av detta processvärde skall därmed inte betraktas utifrån vilka möjligheter medborgarna har att direkt delta i beslutsfattandet, utan istället indirekt genom sina representanter.

Styrelseledamöterna tillsätts som tidigare nämnts på politiskt mandat, varför det är av stor betydelse att dessa förtroendevalda ges möjligheter att agera utifrån efter den politiska ståndpunkt efter vilken de framröstats. Vad gäller användandet av styrelseuppdraget som politisk plattform undersöks huruvida styrelseledamöterna agerar som politiska personer och hur detta i sådana fall yttrar sig. Det finns naturligtvis en rad olika faktorer bortsett verksamhetsform som inverkar på de förtroendevaldas möjligheter handlingsfrihet, varför jag inte endast undersöker huruvida dessa agerar som politiska personer, utan försöker även klargöra vilken roll verksamhetsformen som sådan har avseende detta. Här är det även nödvändigt att klargöra huruvida styrelseledamöterna upplever om det finns en motsättning mellan bolagets affärsmässiga nytta och den allmänna nyttan. Anledningen till detta är att en upplevelse av att dessa nyttor är att betrakta synonymt rimligtvis inverkar på hur man upplever möjligheterna att verka som en politisk person i uppdraget.

Det politiska inflytandet över verksamhetens dagordning tangerar delvis den just nämnda indikatorn, men gäller mer specificerat hur och på vilka grunder problem och lösningar formuleras inom verksamheten. För att ta reda på detta undersöker jag huruvida styrelseledamöterna upplever sig ha förmåga att se den politiska dimensionen i de frågor som behandlas och om dessa efter politisk övertygelse lyfter frågor på bolagets dagordning.

Respondenternas utsagor gällande detta processvärde bygger i huvudsak på följande intervjufrågor:

- Använder styrelseledamöterna sitt uppdrag till att verka som politisk person? Hur yttrar sig detta i sådana fall?



- Om inte, finns det något i verksamhetsformen som orsakar detta?
- Upplever styrelseledamöten att det finns en motsättning mellan bolagets affärsintresse och det allmänna intresset?
- Utövar styrelseledamöterna politiskt inflytande över verksamhetens dagordning?
- Vilken roll spelar styrelsens politiska sammansättning för skötseln av bolaget?

### 3.3.2 Konflikt

Detta processvärde tilldelas följande indikatorer:

- Voteringar/Reservationer i styrelsen
- Politisk debatt i styrelsen

Det kan förefalla självklart, men det är likväl nödvändigt att poängtera att detta processvärde handlar om konflikter av politisk karaktär och därmed inte konflikter i största allmänhet. Konflikter av mer teknisk eller måhända personlig karaktär betraktas därmed inte som indikatorer på ett uppfyllande av detta demokratiska processvärde. Påpekas bör även att det är förekomsten av politiska konflikter inom bolaget som avses, varpå förekomsten av dessa på högre nivå, exempelvis gällande skapandet av styrinstrument, inte kommer att behandlas.

Utgångspunkten är att styrelseledamöternas användande av uppdraget som en politisk plattform resulterar i politisk argumentation där ideologiskt präglade uppfattningar stöts mot varandra. Processvärdet är med andra ord direkt avhängigt det effektiva deltagandet och kan på sätt och vis betraktas som en underkategori till detta.

Vi vet sedan tidigare att beslut i en privat företagsstyrelse i regel fattas enhälligt och att voteringar och reservationer förekommer i föga utsträckning. Det jag vill ta reda på här är om en sådan konsensuskultur är förhärskande även i dessa bolag.

Indikatorerna behöver inte någon närmare förklaring. Jag har utgått ifrån att politisk konflikt inom den institution som studeras rimligtvis bör yttra sig i voteringar eller reservationer, eller politisk debatt gällande olika typer av frågor som behandlas i styrelsen, oavsett om dessa initieras av styrelseledamöter eller tjänstemän.

Respondenternas utsagor gällande detta processvärde bygger i huvudsak på följande intervjufrågor:

- Förekommer voteringar eller reservationer?

- Föranleds beslutsfattande av politisk debatt?
- Eftersträvas konsensus?

### 3.3.3 Ansvar

Detta processvärde tilldelas följande mätbara indikatorer:

- Representation inför väljarna
- Politisk kommunikation utåt

Den första indikatorn handlar om huruvida styrelseledamöterna i sina uppdrag uppfattar sig som representanter för de som de blivit framröstade av, eller om väljarrepresentationen och därmed ansvarsutkrävandet försvåras till följd av bolagsformen. Väljarrepresentationen som indikator har valts med utgångspunkten att styrelsens ledamöter i sina uppdrag åtminstone uppfattar sig själv i första hand som en representant för sina väljare, oavsett hur ramarna för politiskt agerande ser ut.

Den politiska kommunikationen utåt rör den upplysta förståelsen, men faller inom ramen för processvärdet ansvar. Detta som en följd av att medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar är avhängigt dess insikt i hur de med sin röstsedel kan påverka verksamhetens utformning. Huruvida medborgarna de facto innehar kännedom om hur de med sin röstsedel kan påverka hur bolagets verksamhet utformas är inte en fråga som jag ansett det möjligt att besvara här. Det är genom att kartlägga huruvida partierna och dess representanter i bolaget synliggör bolaget som denna upplysta förståelse undersöks. Detta gäller såväl partiernas kommunikation gällande bolagets verksamhet, men även styrelseledamöternas synliggörande av sina uppdrag och ställningstaganden.

Sågas bör åter att fokus i denna uppsats ligger på de politiskt förtroendevalda och inte deras partier. Frågan om huruvida partierna i respektive kommun gör politik av bolagets verksamhet besvaras därför inte med en alltför omfattande kartläggning. Det jag vill ta reda på här är om partiernas representanter i bolagen upplever att dessa kommunala verksamheter är olämpliga att politisera utåt, till följd av att dessa drivs som aktiebolag.

Respondenternas utsagor gällande detta processvärde bygger i huvudsak på följande intervjufrågor:

- Vem upplever sig styrelseledamoten representera, sina väljare eller bolaget?
- Upplever styrelseledamöterna att verksamheten är olämplig att politisera till följd av bolagsformen?
- Synliggör styrelseledamoten sitt uppdrag utåt?

## 4. Metoddiskussion

I detta kapitel följer en redogörelse för de metodologiska frågor och resonemang som varit centrala. Kapitlet inleds med en presentation av de bolag som valts för studien, samt en redogörelse för vilka faktorer som haft betydelse för valet dessa. Därefter följer en kritisk diskussion om den metod och det material som valts.

### 4.1 Val av bolag

I syfte att stärka förutsättningarna att kunna generalisera de slutsatser som dras, har utgångspunkten vid val av bolag varit att dessa inte systematiskt bör skilja sig från normalfallen, samtidigt som jag ansett att en bredd verksamhetsområdena varit nödvändig. (Esaiasson 2007:187) Att besvara uppsatsens frågeställningar genom att endast undersöka ett eller ett flertal bolag inom samma verksamhetsområde, med liknande ekonomiska spelregler och samma lagstiftning att förhålla sig till, skulle sannolikt ge en mycket förvrängd bild av hur bolagsformen förhåller sig till demokratin.

Följande tre kommunala bolag har valts för studien:

~~Göteborg Energi AB~~

~~Bostads AB Poseidon~~

~~Halmstad Hamn och Staveri AB~~

Dessa tre bolag verkar inom olika branscher med olika lagstiftning, styrinstrument och ekonomiska spelregler att förhålla sig till. Utgångspunkten har varit att skillnaderna avseende dessa faktorer rimligtvis inverkar på hur bolagen bedriver sin verksamhet, hur de förtroendevalda betraktar sina uppdrag, hur dessa upplever sin politiska handlingsfrihet osv. Jag menar att detta skapar förutsättningar för en något bredare analys av frågan.

Jag har ansett det nödvändigt att bolagen, mer exakt bolagens nyckelpersoner, verkar inom branscher där det är vanligt förekommande att kommuner driver verksamhet i bolagsform. Då kommunala bolag är vanligast förekommande inom fastighets- och försörjningsbranschen har jag ansett det som en självklarhet att välja bolag inom dessa branscher, varför valet av Göteborg Energi AB och Bostads AB Poseidon i första hand skall ses i ljuset av detta. Vid

valen av dessa bolag har naturligtvis även deras geografiska lokalisering varit av vikt, då denna lokalisering förenklat möjligheterna att utföra intervjuer öga mot öga.

Valet av Halmstad Hamn och Stuveri AB grundar sig på andra faktorer än valet av de två Göteborgsbaserade bolagen. Det är naturligtvis inte lika vanligt förekommande att kommuner bedriver hamn- och stuveriverksamhet som att man förvaltar bostäder och distribuerar energi. Valet av detta bolag grundar sig istället i första hand på den tidigare nämnda nödvändigheten av att bolagen skall uppvisa en bredd sett till verksamhetsområden. Inledningsvis hade valet av detta bolag även ett annat syfte, nämligen att erhålla en viss kommunpolitisk bredd. Jag ansåg det som fördelaktigt att inkludera ett bolag som opererar i en annan kommunpolitisk kontext än Göteborg, där främst faktumet att Halmstads kommun till skillnad från Göteborg har en borgerlig kommunpolitisk majoritet var betydande. Jag har under dock upplevt det alltför svårt att behandla dessa skillnader i analysen, varför den kommunpolitiska bredden får betraktas som mindre relevant.

## 4.2 Val av metod och material

Materialet som analyseras består i djupintervjuer med nyckelpersoner inom de tre bolagen. Att besvara uppsatsens frågeställningar med en kvantitativ metod har inte varit aktuellt överhuvudtaget. En sådan hade som lämpligast utförts genom enkätintervjuer innehållandes ytliga frågor riktade till ett större antal personer inom en större mängd bolag. Jag har utgått från att de frågor som uppsatsen avser besvara kräver någorlunda djupgående utsagor för att undvika ett alltför komplicerat tolkningsarbete och samtalsintervjuer ger tveklöst bäst möjligheter till detta. Samtalsintervjuer möjliggör även att ställa följdfrågor och anpassa intervjun efter respondentens svar och efter variationer gällande befattningar och verksamhetsområde. Jag är väl medveten om de metodologiska problem som åtföljs av att analysera utsagor från personer med uppdrag i verksamheten. Då styrelseledamöterna är politiskt förtroendevalda och tillsatta på politiskt mandat, finns naturligtvis en benägenhet att vilja rättfärdiga sitt uppdrag. Utan att vilja svartmåla någon av respondenterna kan man således inte utesluta tillrättalagda svar. För att kringgå sådana problem är anonymitet ett alternativ, men för denna uppsats ett mindre lämpligt sådant. Då val av bolag har utförts strategiskt och då jag utgått från att utsagorna kan vara färgade av respondentens befattning eller politiska tillhörighet har jag ansett det önskvärt att dessa framträder offentligt. (Esaiaon

2007:290) Jag har försökt lösa eventuella problem med tillrättalagda svar genom att konstruera intervjufrågor som minskar möjligheterna att ge svar av sådan karaktär.

Valet av intervjupersoner kommer att närmare behandlas senare i kapitlet, men jag påpekar redan här att flera av dessa har erfarenhet uppdrag i kommunala nämnder, varpå det har varit möjligt att utifrån deras utsagor utröna skillnader mellan uppdragen i de kommunala organisationerna för att på så sätt lättare kunna besvara uppsatsens frågeställning.

Det faktum att jag låtit några av nyckelpersonerna jämföra sina styrelse- respektive nämnduppdrag gör dock inte detta till en komparativ studie, där två institutioner ställs mot varandra. Av i huvudsak två skäl har jag avstått från en sådan metod. Först och främst har jag utgått ifrån att det är mindre troligt att de typer av verksamheter som behandlas i undersökningen bedrivs i olika kommunala verksamhetsformer, med ungefärligt lika hög omsättning inom en och samma kommun. Samma typ av verksamhet kan naturligtvis bedrivas i olika organisationsformer kommuner emellan, men rimligtvis inte inom en och samma kommun. Som jag ser det hade det vid en komparativ studie funnits två möjliga alternativ; att undersöka skillnader mellan kommunala bolag respektive nämnder i olika kommuner med samma verksamhetsområde, eller att undersöka dessa skillnader inom samma kommun men med två skilda verksamheter. Båda alternativen hade orsakat stora jämförelseproblem; i det ena fallet som en följd av olikheter i kommunernas politiska, ekonomiska och demografiska förutsättningar, och i det andra fallet som en direkt följd av verksamhetsområdenas olikheter, då dessa naturligt medför variationer i om inte lagstiftning, så åtminstone ekonomiska spelregler och styrinstrument. Att ställa verksamhetsformerna mot varandra och utifrån detta besvara uppsatsens frågeställningar, menar jag hade blivit som att jämföra äpplen och päron. (Esaiasson 2007:113–115) Ytterligare en orsak till varför en jämförande studie inte varit aktuell är att undersökningen faktiskt inte syftar till att fördjupa kunskapen om de kommunala nämndernas organisering, här finns trots allt en god kännedom. Syftet är att fylla en lucka inom forskningen gällande de kommunala bolagens organisation, varför jag inte endast betraktat en komparation mellan bolag och nämnd som svår att genomföra, utan inte heller direkt nödvändig.

Tilläggas bör att jag även studerat skriftliga material, såsom bolagsordning och ägardirektiv för respektive bolag. Ett mindre antal intervjufrågor har utgått ifrån dessa kortfattade styrdokument, men eftersom dokumenten i sig inte analyseras bör detta dock inte betraktas som annat än förförståelse.

### **4.3 Val av respondenter**

Den gemensamma nämnaren intervjupersonerna emellan är att dessa utgör nyckelpersoner i respektive bolag. Intervjupersonerna skiljer sig dock gentemot varandra gällande en rad olika faktorer, såsom politisk tillhörighet, befattning, tidsmässig erfarenhet av uppdraget i styrelsen, samt erfarenhet av andra kommunpolitiska uppdrag. Val av styrelseledamöter har vilat på antagandet att politisk tillhörighet med stor sannolikhet kan inverka på delar av respondentens utsagor. Av denna anledning har jag ansett att en politisk bredd respondenterna emellan varit av stor vikt. För Halmstad Hamn och Stuveri AB och Bostads AB Poseidon har det till skillnad från Göteborg Energi varit möjligt att göra intervjuer med VD för respektive bolag. Jag har i dessa intervjuer dels erhållit kompletterande information som jag inte kunnat få vid intervjuerna med styrelseledamöterna, men även fått VD:s perspektiv på styrelseledamöternas uppdrag och agerande. Antalet respondenter är nio till antalet, varav sju är styrelseledamöter och två är VD. Dessa kommer att ges en kortare presentation i empirikapitlet.

### **4.4 Utformandet av intervjuerna**

Då respondenterna har olika befattningar inom bolagen, olika lång erfarenhet av styrelseuppdrag respektive övriga kommunpolitiska uppdrag och verkar inom olika branscher har intervjufrågorna skiljt sig något respondenterna emellan. Intervjufrågorna har naturligtvis följt en mall där frågorna utgått från operationaliseringen av processvärdena, men på grund av respondenternas just nämnda olikheter har frågorna i viss utsträckning utformats efter person. Intervjuerna har varierat något i tidsomfattning, antingen beroende på att respondenten helt enkelt varit kortfattad, eller att denne inte haft möjligheter att ställa upp på längre intervjuer. De mer allmänna frågorna har därför ställts till de respondenter som kunnat medverka i en mer omfattande intervju. De frågor där jag på förhand anat det som mest troligt att styrelseledamötens svar skulle kunna vara färgat av dennes politiska tillhörighet har behandlats i samtliga intervjuer. Intervjuerna med nyckelpersonerna i Halmstads hamnbolag har utförts via telefon, främst beroende på svårigheter att samordna intervjuerna till ett tillfälle. Då styrelseordföranden i Göteborg Energi på grund av tidsbrist inte kunde ställa upp på en längre samtalsintervju utfördes även denna via telefon.

## 5. Empiri

Då bolagens olika verksamhetsområden medföra betydande skillnader gällande ett antal centrala frågor, kommer empirin att redovisas bolag för bolag. Utan att föregå vad som kommer att redovisas bör det poängteras att uppfyllandet av det effektiva deltagandet till stor del inverkar på uppfyllandet av två de övriga. Då detta processvärde uppfylls i varierande utsträckning skiljer sig omfattningen i redovisat material något mellan bolagen.

### 5.1 Göteborg Energi AB

Som ett helägt kommunalt aktiebolag har Göteborg Energi AB bedrivit verksamhet sedan 1990. Fram tills detta år hade verksamheten sedan 1965 organiserats som ett kommunalt affärsverk med namnet Energiverken i Göteborg. Bolagets huvudsakliga verksamhet är att sälja och distribuera elektricitet, fjärrvärme, naturgas, kommunikation mm. Bolaget är ett dotterföretag till Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB och är ett av sammanlagt 18 bolag inom denna kommunkoncern. Huvudkontoret och en stor del av verksamheten ligger i Göteborg, men bolaget är även aktivt i andra delar av Västsverige, bland annat genom dotter- och intresseföretag i kranskommunerna. Göteborgs Energi är Sveriges idag största enskilda kommunala bolag och därmed det största kommunala energibolaget. SCB (2009) Bolagsstyrelsen består i nuläget av nio ordinarie ledamöter. Tre av dessa ledamöter utgör respondenter. Påpekas bör åter att intervjun med styrelseordförande Kia Andreasson var förhållandevis kort, varpå materialet till den övervägande delen består i utsagor från de två andra respondenterna.

- Kia Andreasson (mp) – Styrelseordförande. Har tidigare innehaft styrelseuppdrag i Förvaltnings AB Framtiden och Älvstranden Utveckling AB. Är därtill ordförande i Miljö- och klimatnämnden.
- Håkan Johansson (fp) – Styrelseledamot. Innehar därutöver styrelseuppdrag i dotterbolag till Göteborg Energi.
- Göran Wirmark (s) – Styrelseledamot. Har periodvis innehaft nämnpolitiska uppdrag och är i dagsläget ersättare i miljönämnden i Västra Götalandsregionen.



### 5.1.1 Effektivt deltagande

En del av Göteborg Energis verksamhet bedrivs med monopolkaraktär och en del är konkurrensutsatt. Grundregeln är då att de frågor som är av utpräglad monopolkaraktär och är av stor betydelse för enskilda medborgare, dvs. frågor av principiell beskaffenhet, behandlas i kommunfullmäktige, medan resterande frågor hanteras i bolaget. Det bör påpekas att det är ett relativt litet antal ärenden som går till kommunfullmäktige, och att alla stora investeringsärenden tas i bolagsstyrelsen. Detta skapar naturligtvis förutsättningar för ett politiskt agerande för bolagets styrelseledamöter. (Johansson, 2011-04-28, Wirmark 2011-04-21)

Vad gäller det politiska inflytandet över bolagets dagordning bör påpekas att verksamheten är av en något teknisk karaktär, vilket skulle kunna innebära försvårade möjligheter för styrelseledamöterna att se den politiska dimensionen i de frågor som behandlas. Det finns dock inte något i respondenternas utsagor som tyder på att dessa till följd av brist på professionell kunskap skulle ha svårigheter att utöva politiskt inflytande över verksamhetens dagordning. Detta kan till stora delar förklaras med de båda styrelseledamöternas bakgrund; Wirmark har innehaft styrelseuppdraget i 30 år och Johansson rekryterades av sitt parti till styrelseuppdraget främst på grund av sin tekniska bakgrund. Göran Wirmark uttrycker detta på följande sätt:

Det är klart att det är många frågor som är komplexa men det är sällan som frågorna har en utpräglad teknisk karaktär. Vad det handlar om är att göra rimlighetsbedömningar. Det finns ju väldigt många värderingsmässiga aspekter i en sån här verksamhet. Som politiker har man ju ofta en relativt bred bakgrund och har i regel med sig ett antal värderingar om fördelningspolitik osv. När du bedriver en verksamhet som påverkar en stad så pass mycket på olika sätt skulle jag vilja säga att politiska personer är mer lämpade att göra de avvägningarna än om du skulle sitta och försöka optimera utifrån en parameter. **Göran Wirmark (s), styrelseledamot**

Då vi konstaterat att ett politiskt handlingsutrymme existerar, på vilket sätt agerar styrelseledamöterna som politiska personer? Först och främst uttrycker sig den politiska tillhörigheten i det att i att styrelseledamöterna lyfter upp frågor på bolagets agenda, vilket innebär att ett politiskt inflytande över verksamhetens dagordning uppfylls.

Vilka områden ska man satsa på, hur mycket ska man satsa, är viss verksamhet förenligt med vad bolaget håller på med, ska man sälja viss verksamhet osv. Man kan ju driva sådana frågor. **Håkan Johansson (fp), styrelseledamot**

Vidare har styrelseledamöterna en kommunicerande roll, vilken yttrar sig i att dessa inom de politiska blocken diskuterar med varandra på förmöten för att veta hur de ska hantera de olika

frågor som kommer att behandlas på styrelsemötena, inte minst gällande de just nämnda frågorna, vilka har en tydlig politisk dimension. Styrelseledamöterna fungerar på så sätt som en länk mellan bolaget och sina lokala partier. (Johansson, 2011-04-28)

Ser man att det är något i ägarens krav som på nåt sätt är felaktigt måste man ju ta upp det den politiska vägen. Alltså, här måste vi se över ägardirektiven, här behöver vi se över strukturen osv. Jag kan ju ta med mig kunskap till det här bolaget till mitt parti och säga att vi behöver diskutera om detta borde ändras. Vissa frågor kan ju komma upp i kommunfullmäktige. **Håkan Johansson (fp), styrelseledamot**

Johansson har dock en annan uppfattning än sin socialdemokratiska styrelsekollega gällande betydelsen av att styrelseledamöterna är tillsatta på politiskt mandat. Han menar att ett så pass stort bolag som Göteborg Energi lika väl skulle kunna ha en styrelse bestående av tjänstemän och tror inte att bolagsstyrelsens politiska sammansättning har någon egentlig betydelse för hur verksamheten bedrivs, detta trots att man som styrelseledamot har utrymme att driva politiska frågor. Ägardirektiven skulle eventuellt se annorlunda ut med en annan kommunpolitisk majoritet, men skötseln av bolaget skulle inte förändras med en annan politisk struktur i styrelsen. (Johansson, 2011-04-28)

Göran Wirmark är av en annan uppfattning.

Ja jag övertygad om att styrelsens sammansättning spelar roll. Man har ju olika prioriteringar. För vår del ser vi väldigt mycket Göteborgs Energi som en motor eller instrument för att vi ska få en uthållig energiförsörjning och det är ju nummer ett för oss. Nummer två är att när vi utformar taxor osv. är det viktigt att vi har ett rimligt förhållningssätt, eller något slags perspektiv på hur det här ska fördelas och det kan man ju faktiskt göra på olika sätt. Så jag skulle vilja säga att det präglar vårt synsätt ganska mycket. Moderaterna har väl inte uttryckt någon väldigt klar uppfattning, men i den mån dom gjort det har det väl kanske mer handlat om att stärka företaget så att säga. **Göran Wirmark (s), styrelseledamot**

Han exemplifierar detta med att lyfta fram bolagets satsning på produktion av biogas.

Klart vi inte hade gett oss in i en sådan, delvis riskfylld investering om vi inte sett att det hade en stor potential att förändra förutsättningarna för Göteborg om 20 år. Den typen av frågor står högst upp på agendan om man har den här synen att man ska ha ett uthålligt samhälle. Annars undviker du att göra det och väntar till andra gjort de övningarna. Om du istället vill driva de förändringarna så agerar du ju annorlunda. **Göran Wirmark (s), styrelseledamot**

Finns det då något i bolagets affärsmässighet som har en negativ inverkan på det effektiva deltagandet? Göran Wirmark och Håkan Johansson har en liknande uppfattning gällande detta; bolagets affärsmässighet och det allmänna bästa betraktas inte per definition som synonymer, men den gemensamma uppfattningen styrelseledamöterna emellan är att det under rådande förhållanden, med gällande ägardirektiv, inte finns någon sådan motsättning. (Johansson, 2011-04-28, Wirmark 2011-04-21) Av denna anledning finns därför inte något i

styrelseledamöternas utsagor som tyder på att affärsmässigheten skulle ha en hämmande inverkan på möjligheterna att agera som politisk person.

### 5.1.2 Konflikt

Vi har konstaterat det inom styrelseuppdragets ramar existerar ett utrymme att agera som politisk person. Ytrar sig detta då i politiska konfrontationer?

Både Göran Wirmark och Håkan Johansson har erfarenhet från styrelseuppdrag inom näringslivet. De har en liknande uppfattning om huruvida styrelseuppgifterna inom privata respektive kommunala bolag skiljer sig åt; skillnaderna i uppgifterna består inte i arbets sättet, utan att de mål man jobbar emot ser annorlunda ut. Göran Wirmark har som tidigare nämnts innehaft styrelseuppdraget i 30 år, och hade alltså styrelseuppdrag inom verksamheten även innan ombildningen till aktiebolag gjordes. Under hans tid i styrelsen har voteringar och reservationer varit tämligen sällsynta, under vissa mandatperioder endast vid något enstaka tillfälle. (Wirmark 2011-04-21) Håkan Johansson berättar att han under sina åtta år i styrelsen varit med om votering vid ett enda tillfälle. Detta gällde då en fråga beträffande förmåner för anställda och votering begärdes för att *"man ville göra en markering från alliansens sida"*. (Johansson, 2011-04-28)

Som vi kommer att se finns det olika förklaringar till att denna företeelse är så pass sällsynt. Göran Wirmark tror inte att denna frånvaro av voteringar och reservationer grundar sig i något absolut eftersträvande efter konsensus.

Nej det skulle jag inte vilja säga. Vid något tillfälle om året, oftast i anslutning till att man tar affärsplanen, sitter vi i nästan två dagar och tar de sju-åtta viktigaste framtidsfrågorna och diskuterar igenom det. Det är ju när dessa frågor diskuteras som vi bryter våra uppfattningar och då blir det väldigt ofta förändringar i inriktningen. När dessa ärenden kommer tillbaka till beslutsfattande så är de ju i allmänhet masserade ett antal gånger och då är det ju sällan som företagsledningen totalt har missuppfattat läget för det är ju inte första gången man diskuterar frågan. **Göran Wirmark (s), styrelseledamot**

Wirmark menar att anledningen till att voteringar och reservationer endast förekommer i få utsträckning i huvudsak grundar sig i att frågorna redan är väl bearbetade när styrelsen väl går till beslut. Frågan blir då om bearbetandet av frågorna innefattar politisk debatt?

Vi har sällan haft politiskt språk i styrelsen... Det finns ju ingen mening att göra politik av det som inte är politik. Debatten i en nämnd förs mer utifrån politiska skiljelinjer, men jag vill inte hävda att det är mindre debatt i en bolagsstyrelse, om du förstår distinktionen. Det är inte din politiska grunduppfattning som i första hand som ligger i diskussionen så att säga. När vi sitter och

diskuterar ett större investeringsärende kan vi göra olika riskbedömningar, och gör vi olika riskbedömningar har det inte någon jättestor betydelse vilken politisk utgångspunkt vi har, utan snarare vilken yrkesmässig kompetens vi besitter. **Göran Wirmark (s), styrelseledamot.**

Debatter inom styrelsen äger således rum, men dessa är i regel inte att betrakta som politiska sådana. Detta förklaras dock inte i första hand med att bolagsformen orsakar ett eftersträvande av koncensus, utan snarare i andra faktorer. Wirmark tillägger dock att:

Jag tror alla är besjälade av att, har du väl satt dig i styrelsen så vill du åstadkomma det bästa möjliga. Så i den meningen är det koncensus. **Göran Wirmark (s), styrelseledamot**

Inte heller Håkan Johansson tror att bolagsformen i sig har en hämmande effekt på det politiska debattklimatet, utan menar att detta inte sett annorlunda ut om Göteborg Energi hade bedrivits i någon annan kommunal verksamhetsform. Johansson poängterar dock att styrelseledamoten oavsett politisk uppfattning under alla omständigheter måste följa ABL och därmed se till bolagets bästa, vilket inte minst är av största vikt för just Göteborg Energi då bolaget förvaltar ett värde på åtskilliga miljarder. Han yttrar sig på följande sätt om huruvida bolagsformen som sådan orsakar ett koncensusbetonat arbetssätt.

Min erfarenhet är att ett bra styrelsearbete alltid leder fram till koncensusbeslut, oavsett hur ägarsituationen ser ut. En strid bland ägarna är aldrig bra, oavsett om ägarna är medborgare med olika politisk uppfattning. Därför strävar man ju efter att få koncensus i olika frågor. Men det kan ju vara så att det kan uppkomma olika uppfattningar och då kanske frågan bordläggs, bolaget får tillbaka frågan och bearbeta den på nytt för att det ska bli ett koncensusbeslut. Däremot går man inte ut offentligt och argumenterar för en viss uppfattning. Som regel brukar styrelsearbetet vara av den karaktären att man har en väldigt öppen diskussion, om man nu har olika uppfattningar, men det brukar leda fram till ett gemensamt beslut. Det kan ju vara så att man i ett enskilt ärende vill ha en notering till protokollet, men reserverar sig gör man inte. Då är det lika bra att man avgår ur styrelsen. **Håkan Johansson (fp), styrelseledamot**

Kia Andreasson har innehaft sitt styrelseuppdrag inom Göteborg Energi under en väldigt kort tid, men uttrycker liksom sina styrelsekollegor att vad som kan sägas vara politiska konfrontationer inom styrelsearbetet är högst ovanligt, även baserat på hennes tidigare styrelseuppdrag inom Göteborgsbaserade kommunala bolag. I en jämförelse med sin erfarenhet av nämndpolitiska uppdrag yttrar hon sig följande:

I styrelseuppdraget finns ju ABL att förhålla sig till och där är bolagets bästa centralt. Som jag ser det är inte önskvärt med politiska konflikter inom bolaget, utan snarare viktigt att ledningen är enig. **Kia Andreasson (mp), styrelseordförande**

Sammanfattningsvis ger utsagorna avseende detta processvärde en något splittrad bild. Beslutsfattande i de politiska frågorna föregås av vad som beskrivs som öppna diskussioner, men att dessa i regel inte förs utifrån politisk utgångspunkt. Att beslutsfattandet genomsyras av koncensus förklaras såväl av att frågorna redan är behandlade när beslut väl skall fattas,

men även att politiska konfrontationer inte lämpar sig inom styrelsearbetet. Detta behandlas närmare i analysen.

### 5.1.3 Ansvar

Svaren på frågan vem styrelseledamöterna i första hand betraktar sig som en representant för skiljer sig något åt och formuleringarna lämnar i vissa fall ett visst utrymme för tolkning. Jag har därför funnit det lämpligt att citera samtliga svar avseende detta för att sedan resonera kring dessa i analysen.

Det är lite dubbelt eftersom det är ett kommunalt bolag under politisk styrning, men i styrelseuppdraget har jag i enlighet med ABL ytterst att se till bolagets bästa så främst representerar jag bolaget. **Kia Andreasson (mp), styrelseordförande**

Håkan Johansson har ett liknande förhållningssätt.

När man sitter i en styrelse har man ju enligt ABL en skyldighet att värna själva bolaget. Jag är ju tillsatt genom ägarna, i det här fallet Göteborgs stad som äger bolaget. Jag är tillsatt av dom för att sköta bolaget och då är ju mitt uppdrag i första hand att se till att bolaget sköts på ett så professionellt sätt som möjligt och att man lever upp till de krav som ägaren ställt och ägaren ställer ju krav genom ägardirektiv och bolagsordningen. Så min uppgift är ju att se till att bolaget sköts på bästa sätt. **Håkan Johansson (fp), styrelseledamot**

Göran Wirmark har ett jämfört med sina styrelsekollegor något annat sätt att betrakta sitt uppdrag

Jag representerar väljarna, uttryckt i form utav Göteborgs stad som har valt mig till det här uppdraget. Så att man kan säga att Göteborgs stad har ju valt att uttrycka vad de vill att Göteborg Energi ska användas till i sina ägardirektiv som ju ytterst kommunfullmäktige fastställer så det är ju nån sorts utgångspunkt eller riktlinje i mitt arbete i styrelsen. **Göran Wirmark (s), styrelseledamot**

Vad gäller den politiska kommunikationen av bolagets verksamhet är den sammantagna uppfattningen att denna är något begränsat; de energipolitiska frågorna är föremål för offentlig debatt, men inte bolaget som sådant. Det finns dock inte något som tyder på att styrelseledamöterna upplever verksamheten som olämplig att politisera till följd av att verksamheten bedrivs i bolagsform. (Johansson, 2011-04-28, Wirmark 2011-04-21) Vad gäller synliggörande av ställningstagande utåt är det dock av vikt att åter lyfta fram vad Håkan Johansson nämnde gällande föregående processvärde. I den mån politisk debatt inom styrelsen äger rum kommuniceras detta inte utåt, man går inte ut offentligt som styrelseledamot och argumenterar för en viss uppfattning.

Göran Wirmark tror att det är vanligare att förtroendevalda i nämndpolitiska uppdrag gör ställningstaganden utåt gällande frågor som behandlas inom verksamheten, men förklarar inte denna skillnad som en följd av verksamhetsformernas olikheter.

Jag tror det är vanligare i nämnder. Men om du ser det krasst, tar du ett socialt utskott i en stadsdelsnämnd så tror jag aldrig att det har att göra med politiska åsiktsskillnader om man har olika uppfattning utan snarare hur man bedömer ärenden i så fall. **Göran Wirmark (s), styrelseledamot**

## 5.2 Bostads AB Poseidon

Bostads AB Poseidon äger och förvaltar cirka 23 800 lägenheter i Göteborgs kommun och är därmed ett av Göteborgs största bostadsföretag. Bolaget är ett dotterföretag till koncernen Förvaltnings AB Framtiden och är ett av sammanlagt 11 bolag inom koncernen.<sup>4</sup> Bolagsstyrelsen består i nuläget av sju ordinarie ledamöter. Två av dessa ledamöter samt bolagets VD agerar respondenter.

- Anders Söderman – VD.
- Jöran Fagerlund (v) – Styrelseordförande. Därtill kommunfullmäktigeledamot och ledamot i miljö och klimatnämnden.
- Anders Hållinder (fp) – Vice styrelseordförande. Har därtill haft nämndpolitiska uppdrag i bl.a. social distriktsnämnd, fritidsdistriktsnämnd, trafiknämnd, stadsdelsnämnd

### 5.2.1 Effektivt deltagande

Som vi kommer att se har styrelseledamöterna till följd av verksamhetsområdets karaktär och befintliga styrinstrument ett tämligen begränsat politiskt handlingsutrymme. Respondenterna är överens om att det inom bostadspolitik finns ett visst politiskt spänningsfält, men att detta egentligen rör sig utanför bolagets sfär. Styrelsen har förvisso att fatta beslut i tydligt ideologiskt laddade frågor, såsom ombildningar av hyresrätter till bostadsrätter, men detta beslutsfattande utgår alltid ifrån beslut som fattats på högre nivå. Det är exempelvis inte möjligt för styrelsen att utan vidare initiera förslag på utförsäljning av hyresrätter då

---

<sup>4</sup> <http://www.framtiden.se/sv/Dotterbolag/Poseidon/>

kommunfullmäktige i allt väsentligt redan beslutat om ägandeformerna i bostadsområdena. (Fagerlund 2011-04-15, Hållinder 2011-05-03) Styrelseledamöternas politiska agerande måste därmed ses i ljuset av de begränsningar som verksamhetsområdet och de befintliga styrinstrumenten för med sig. Med detta trånga handlingsutrymme som utgångspunkt kan man undra vilken funktion styrelseledamöternas partipolitiska tillhörighet egentligen har för uppdraget. Använder dessa överhuvudtaget sina uppdrag som en politisk plattform, eller skulle dessa uppdrag istället skötas av tjänstemän?

Det finns de som diskuterat att kommunala bolagsstyrelser ska vara professionella, alltså att de ska bestå av byggnadsingenjörer och ekonomer, men jag vet inte om det är någon bra väg att gå. Då tappar man ju insynen i styrelsens arbete och man saknar kanalerna till resten av den politiska verksamheten. Vi sitter ju där för att förmedla göteborgarnas insyn och inflytande i bolaget. Forumet för mitt politiska arbete är egentligen inte styrelsen utan partiet. Vi rapporterar ju till partiet och får influenser från partiet och jobbar via kanalerna inom partiet till de motparter och medarbetare vi har på olika sidor, byggnadsnämnd, fastighetsnämnden, KS, KF, moderbolaget osv. **Anders Hållinder (fp), Vice styrelseordförande**

Att döma av respondenternas utsagor blir styrelseuppdragets politiska dimension i första hand en fråga om insyn, där ledamöterna i egenskap av partipolitiska representanter regelbundet kommunicerar med sina partier och dess representanter i övriga kommunala verksamheter om vad som händer i bolaget. (Söderman 2011-04-27, Hållinder 2011-05-03) Möjligheterna att lyfta upp frågor på bolagets dagordning finns naturligtvis, men till följd av att besluten i de mer ideologiskt laddade frågorna redan är fattade på högre nivå, handlar styrelseledamöternas inflytande avseende detta i mångt och mycket om frågor som beskrivs som icke-politiska.

Ju närmare verksamheten man befinner sig desto lättare kan man ju påverka. Styrelseledamöterna lyfter ju frågor som man försöker få med alla på, så på det sättet kan man ju påverka genom sin närvaro i styrelsen... Men att avstå från att måla ett fönster och istället låta det ruttna och sen tvingas byta ut det jättedyrt, det är ju inte politik utan fastighetsskötsel, eller hur man vårdar sitt kapital. **Anders Söderman, VD**

Att inte betrakta de frågor som behandlas som politiska skulle naturligtvis kunna orsakas av en brist på förmåga att se den politiska dimensionen i de frågor som behandlas. Det blir därför nödvändigt att utröna huruvida styrelseledamöterna upplever sina möjligheter avseende detta. Hur hanterar styrelseledamöterna eventuellt tekniska frågor i förslag framställda av bolagets tjänstemannastab?

Då säger vi bara att vi inte förstår vad de menar och då får de förklara. Annars ska det inte fattas sådana beslut. Dom måste helt enkelt kliva ner från sina ingenjörshästar och kunna förklara för vanligt folk vad de håller på med. Många av oss har ju lång erfarenhet av att läsa tjänsteutlåtande och sånt, så vi kan ju ställa rätt frågor för att få reda på det. **Anders Hållinder (fp) Vice styrelseordförande**

Vad gäller frågan om det kan finnas en motsättning mellan bolagets affärsmässiga nytta och den allmänna nytta har denna fråga ställts med hänvisning till den nya lagens betoning av affärsmässighet. De båda styrelseledamöterna ger liknande svar angående detta. Lagen som sådan definierar bolagets uppdrag på ett annat sätt, innebärandes att bolaget i större utsträckning kommer att likna privata bostadsföretag, varpå det politiska spelutrymmet på kommunpolitisk nivå minskar. Detta har i sin tur betydelse för styrelseuppdraget som sådant, men återigen är det alltså snarare faktorer i omvärlden som begränsar möjligheterna att agera som en politisk person i bolaget och inte verksamhetsformen som sådan. (Fagerlund 2011-04-15, Hållinder 2011-05-03)

I vilken affärsdrivande verksamhet som helst är syftet att tjäna pengar och det medel man har för att skapa dessa pengar är verksamheten. Det kommunala perspektivet är det motsatta; verksamheten som sådan är själva poängen och medlet är pengar. Så länge detta har varit syftet med allmännyttan så har inte bolagsformen som sådan spelat någon roll. Vi har kunnat organisera verksamheten som ett bolag och ändå haft verksamheten, kvaliteten och boendet som mål. Om vi nu med den nya lagstiftningen får ett vinstkrav på oss blir det ju så att vi med en viss typ av verksamhet försöka generera pengar. Då kan det såklart bli en skillnad, men det beror ju helt på vilka krav omvärlden ställer på oss. **Jöran Fagerlund (v), styrelseordförande**

Jöran Fagerlund har i enlighet med sin politiska tillhörighet en inte alltför positiv inställning till företagsorienteringen av kommunal verksamhet i allmänhet, men menar att man inte ska överdriva dess betydelse vad gäller de politiska begränsningarna i uppdraget, åtminstone inte i detta specifika bolag. I jämförelse med nämndpolitiska uppdrag yttrar han sig på följande sätt.

Man får ofta höra det på utbildningar att man måste se till bolagets bästa, att man inte kan bedriva partipolitik att man har en annan typ av ansvar. Jag säger inte att den beskrivningen är fel, men jag tror att de som driver tesen att man har större handlingsutrymme i en nämnd har en något skev bild av hur den politiska friheten där ser ut. Beskrivningen av bolaget är helt korrekt men när man säger att man inte har samma möjligheter att bedriva partipolitik i ett bolag som i en nämnd så bottenar påståendet lite mer i att man kanske inte riktigt har koll på hur nämnderna jobbar. Möjligheterna att bedriva partipolitik där är ju också ganska begränsad. **Jöran Fagerlund (v), styrelseordförande**

### 5.2.2 Konflikt

Vi har tidigare konstaterat att detta processvärde är avhängigt det effektiva deltagandet. Det trånga politiska handlingsutrymmet som verksamhetsområdet och styrinstrumenten för med sig, innebär att styrelseledamöternas användande av uppdraget som en politisk plattform främst handlar om att kommunicera med sina respektive partier om vad som händer inom verksamheten. De begränsade möjligheter som finns vad gäller att föra fram politiska krav på



bolagets dagordning inverkar naturligtvis negativt på närvaron av politisk konflikt inom bolaget.

Det är ju väldigt sällan det är politisk uppdelning på det viset. Eftersom vårt uppdrag är att se till bolagets bästa för göteborgarna så är det väldigt sällan det blir politiska konflikter i bolagsstyrelsen. Bolagets enda uppgift är ju att äga och förvalta hyresfastigheter och det är ju ett väldefinierat uppdrag som inte ger så mycket spelutrymme. Investeringarna som görs är ju byggnation eller reparation och ombyggnader. Det är ju också väldefinierat var vi ska bygga så det finns inget egentligen att fightas om. Jag kan inte minnas någon fråga där vi varit oense. Vi brukar föra diskussioner på styrelsemötet, men sen är vi överens om att det är bra för bolaget. **Anders Hållinder (fp), Vice styrelseordförande**

Anders Söderman har varit VD i bolaget i snart sex år och har dessförinnan haft fem olika uppdrag i bolaget sedan 1991. Enligt dennes utsagor har politiska konfrontationer bland de förtroendevalda inom bolaget varit ytterst sällsynta, såväl vad gäller politisk debatt som voteringar och reservationer. (Söderman 2011-04-27)

Någon gång för längesedan när stora delar av verksamheten såldes ut, då kan det ha varit någon reservation, men inte votering. **Anders Söderman, VD**

De politiska konfrontationerna utspelar sig på en högre kommunpolitisk nivå, främst i konstruktionen av ägardirektiv. De frågor som behandlas inom bolaget betraktas inte som politiskt laddade, och utan att vilja föregå vad som kommer att behandlas i analysen består den huvudsakliga förklaringen till en koncensusbetonad arbetsprocess inom bolaget främst i att uppdraget redan är klart definierat och att verksamheten är så pass specifik. (Fagerlund 2011-04-15, Hållinder 2011-05-03) Oavsett verksamhetsform finns det således inom verksamheten ett högst begränsat utrymme för politiska konfrontationer. Frågan riktad till respondenterna får således bli av mer allmän karaktär; finns det något i bolagsformen som kan orsaka en strävan mot koncensus?

Ja så är det nog. Ingår man i en styrelse i ett bolag tror jag att man måste verka ... man kan diskutera ett beslut men när beslutet väl är fattat så följer man det. Koncensus innebär ju att det blir effekt i besluten och en tydlighet i vad man vill. Det ger en tydlighet för organisationen vart man vill gå. Strålas det ut olika uppfattningar blir det ju per automatik en otydlighet och det gynnar inte effektiviteten. **Anders Söderman, VD**

Jöran Fagerlund anser som tidigare nämnts att Aktiebolagslagens krav på att i uppdraget se till bolagets bästa inte i sig medför några större begränsningar i möjligheterna att agera som en politisk person i uppdraget. Han medger dock att detta gör att man som styrelseledamot tillsammans med övriga ledamöter har ett något starkare gemensamt ansvar än vad man har

som nämndpolitiker. Trots att detta är av underordnad betydelse skulle detta eventuellt kunna skapa en koncensuskultur.

Ja man har ju ett mer formellt gemensamt ansvar till följd av bolagsformen, någon sorts solidariskt ansvar. Det har man ju i och för sig till delar i en nämnd också. Det gemensamma ansvaret kanske delvis hänger ihop med bolagsformen men återigen är det att det kanske är en så specifik verksamhet. **Jöran Fagerlund (v), styrelseordförande**

Åsikterna avseende detta varierar dock. Anders Hållinder tror inte alls bolagsformen som sådan påverkar debattklimatet.

Jag tror inte det påverkar så mycket egentligen. ABL är ju inget man läser varje kväll om man säger så. **Anders Hållinder (fp), Vice styrelseordförande**

### 5.2.3 Ansvar

På frågan om vem styrelseledamöterna i första hand upplever sig representera kommer olika svar. Jöran Fagerlund betraktar sig som en representant för sina väljare och menar inte att regelverket kring bolagsformen kan ändra detta. Anders Hållinder ger ett annat svar, vilket lämnar ett visst utrymme för tolkning.

Jag representerar göteborgarna eftersom det är dom som utser bolagets styrelseledamöter. Vårt uppdrag kommer ju från ägarna, det är deras förmögenhet vi förvaltar och förvaltningen ska vi sköta på bästa möjliga sätt och där kommer bolagslagen in och ser till hur vi ska göra det, men jag är ju fortfarande ägarens representant i styrelsen. **Anders Hållinder (fp), Vice styrelseordförande**

Vad gäller den politiska kommunikationen utåt är svaret på frågan om partiernas politiska kommunikation om bolagets verksamhet redan på förhand tämligen förutsägbart. Som tidigare konstaterats finns ett politiskt spänningsfält i allmänna bostadspolitiska frågor. Detta yttrar sig dock inte i att bolaget som sådant lyfts fram av styrelseledamöternas partier, utan snarare genom kommunal bostadspolitik i mer allmänna avseenden. (Fagerlund 2011-04-15, Hållinder 2011-05-03) Det förekommer inte att styrelseledamöter går ut offentligt och argumenterar för en viss fråga som behandlas i styrelsen. (Söderman 2011-04-27) Utan att gå in alltför mycket på något som kommer att behandlas i analysen, förefaller detta tämligen självklart eftersom styrelseledamöternas politiska handlingsutrymme är så pass begränsat. Vad gäller synliggörande av styrelseledamöternas ställningstagande utåt blir därför frågan av mer hypotetisk karaktär. Jöran Fagerlund har endast innehått sitt styrelseuppdrag under en kortare period, men hans uppfattning är dock att styrelseuppdraget kan komma att medföra vissa begränsningar avseende detta som inte finns på samma sätt i nämndpolitiska uppdrag.

I en nämnd kanske man yttrar sig över remisser t.ex. Där finns det ju ett utrymme i att du tycker en sak jag, tycker en annan, det blir som du vill och jag skickar pressmeddelande om det efter. Man kan inte vara lika externt kommunikativ när man sitter i en bolagsstyrelse . Att gå ut och säga ”nu har vi ett missnöje i styrelsen, nu har vi olika uppfattningar” och orsaka politiska konflikter offentligt, jag tror inte man kan göra riktigt på det sättet. **Jöran Fagerlund (v), styrelseordförande**

## 5.3 Halmstad Hamn och Stuveri AB

Halmstad Hamn och Stuveri AB är sedan början av 2009 ett helägt kommunalt aktiebolag. Fram tills denna tidpunkt ägde kommunen 82 procent av bolaget, men förvärvade nu de återstående andelarna av aktiekapitalet.<sup>5</sup> Bolaget är ett dotterföretag till Halmstad Rådhus AB och är ett av åtta bolag inom denna kommunkoncern. Bolagets huvudsakliga verksamhet är att lasta och lossa gods till och från fartyg, bil och järnväg, samt att erbjuda magasinering och spedition av hamnkundernas gods. Bolagsstyrelsen består i nuläget av sju ledamöter. Följande tre personer har agerat respondenter:

- Björn Nilsson – VD. Har tidigare varit VD för Karlshamns Hamn AB i 12 år.
- Carl Johan Berthilsson (m) – Styrelseordförande. Innehar styrelseuppdrag i sammanlagt 13 bolag, varav tre är kommunala och tio privata.
- Solveig Hagselius (s) – Vice styrelseordförande. Har tidigare haft uppdrag i exempelvis tekniska nämnden, byggnadsnämnden och kommunstyrelsen.

### 5.3.1 Effektivt deltagande

Styrelseledamöterna agerar inte politiskt i sina styrelseuppdrag. De förstår sin roll i bolaget och verkar i enlighet med Aktiebolagslagen för att tillgodose bolagets bästa. **Björn Nilsson, VD**

Av uttalandet att döma lämnar de politiskt förtroendevalda sin partitillhörighet därhän när de tar sig an uppdrag i bolagsstyrelsen. Som vi kommer att se är användandet av styrelseuppdraget som en politisk plattform av olika förklaringar något begränsat; politiken rör sig främst utanför bolaget, i första hand genom konstruktionen av ägardirektiv. Hur yttrar sig då styrelseledamöternas politiska agerande i uppdraget?

---

<sup>5</sup> <http://www.halmstad.se/download/18.db3c3161278f08e9e0800012585/%C3%85rsredovisning-2009.pdf>

Bolaget verkar inom en teknisk bransch, vilket medför att de frågor som behandlas ofta är av teknisk karaktär. (Hagselius 2011-04-14) Vi börjar därför med att undersöka om detta medför svårigheter för styrelseledamöterna att kunna utöva politiskt inflytande över bolagets dagordning. Styrelseledamöterna ger något olika svar avseende detta.

Carl Johan Berthilsons anser han som styrelseledamot helt enkelt aldrig bör gå in på frågor av "operativ karaktär" (Berthilson 2011-04-08) medan Solweig Hagselius medger att det förvisso är relativt tekniskt avancerade frågor att ta ställning till, men upplever inte det som svårt att se den politiska dimensionen i dessa. Hon exemplifierar detta med att hon genom kommunikation med partiet lokalt använder styrelseuppdraget för att sedan lyfta fram miljöfrågor i investeringsplanen. Hon menar dock att användandet av styrelseuppdraget som en politisk plattform är något begränsat; det är främst i skapandet av partiets lokala handlingsprogram och av kommunens ägardirektiv som hon verkar som politisk person. Det är genom kommunfullmäktige, som i ägardirektivet i grova drag ritar upp riktlinjer för bolagets verksamhet, som politiken närvarar. Vidare framhåller hon att det är viktigt att man från politiskt håll diskuterar bolagets viljeinriktning och de övergripande målen, men att man inte detaljstyr verksamheten. Av detta att döma borde ett visst handlingsutrymme finnas, men hon menar trots detta att bolagsstyrelsens politiska sammansättning inte är av någon betydelse för skötseln av bolaget. (Hagselius 2011-04-14) VD Björn Nilsson har en liknande uppfattning.

Jag hoppas inte och tror inte heller att det skulle ha någon egentlig betydelse hur styrelsens politiska sammansättning ser ut. Man kan naturligtvis inte utesluta det helt och hållet. Partierna har ju vissa intressefrågor och i vilken mån dessa behandlas kan ju till viss del avgöras av den politiska sammansättningen i styrelsen. **Björn Nilsson, VD**

Att styrelseuppdraget skulle vara så avpolitiserat som det inledande citatet indikerar är alltså inte helt korrekt, men styrelseledamöternas politiska tillhörighet tenderar vara av mindre betydelse för hur verksamheten bedrivs. Vad skulle då konsekvenserna för bolaget bli om styrelseledamöterna i högre utsträckning använde uppdraget som en politisk plattform?

Det skulle vara mindre bra. Bolaget verkar ju på en marknad och vi är därmed konkurrensutsatta. Ett agerande efter politisk övertygelse skulle nog ha en hämmande inverkan på möjligheterna att nå de mål bolaget eftersträvar. **Björn Nilsson, VD**

Det finns en viss skillnad de båda styrelseledamöterna emellan gällande deras syn på huruvida bolagsformen begränsar deras möjligheter att agera som politisk person inom verksamheten. Solweig Hagselius nämner att hennes grundvärderingar alltid finns med i uppdraget, men medger att det uppkommer svårigheter att agera efter politisk övertygelse när man i uppdraget

måste se till bolagets bästa. Samtidigt anser hon att det inte finns någon motsättning mellan bolagets affärsmässiga nytta och den allmänna nyttan. Ett bra resultat gör att kommunens budget slipper belastas. Alternativet är att vända sig till koncernen för att be om ägartillskott, vilket inte är att betrakta som positivt för kommunmedborgarna. Carl-Johan Berthilson menar att syftet med verksamheten är att generera vinst och det är detta man måste utgå från i sitt arbete som styrelseledamot. Förutsatt att man inte missat något grundläggande i ägardirektivet är bolagets affärsmässiga bästa att betrakta som det allmänna bästa. Han upplever inte att detta har några negativa inverknings på möjligheterna att agera som en politisk person i uppdraget, men tillägger att denna inställning kan ha att göra med hans politiska tillhörighet. (Berthilson 2011-04-08)

### 5.3.2 Konflikt

Vi har konstaterat att styrelseledamöternas kan använda uppdraget till att lyfta upp politiska frågor på bolagets dagordning. Yttrar sig då detta i politiska konflikter? Kopplingen mellan detta processvärde och det effektiva deltagandet kan för detta bolag mycket kortfattat sammanfattas med följande ord.

Man kan till delar märka av styrelseledamotens politiska tillhörighet men det visar sig inte i beslutsfattandet. **Björn Nilsson, VD**

Gemensamt för samtliga respondenter avseende frågor relaterade till detta processvärde är att arbetsprocessen genomsyras av koncensus. Voteringar och reservationer förekommer inte, något som förvisso kan ha olika förklaringar. VD Björn Nilsson ger lite alternativa förklaringar till avsaknaden av politiska konfrontationer bortom bolagsformen som sådan. Att voteringar inte förekommer kan grunda sig i att frågorna helt enkelt inte är *"lämpliga att votera om"*, eller att de politiska frågor som behandlas, inom exempelvis investeringsplanen, redan är så bearbetade att det inte fyller någon egentlig funktion att votera om dessa. Det är helt enkelt upp till bolagets ledning att ta fram förslag som samtliga kan godkänna. Även Nilsson medger dock att det faktiskt finns ett eftersträvande av samförstånd. (Nilsson 2011-04-23) Gällande förekomsten av politisk debatt beskriver Solweig Hagselius det som att *"sakliga diskussioner"* förekommer, men att debatter med politisk dimension inte lämpar sig för bolaget, återigen med hänvisning till att bolagets bästa är centralt. Forumet för politiska konfrontationer är inte bolagsstyrelsen, utan kommunfullmäktige. Att verksamhetsområdet som sådant skulle vara den huvudsakliga orsaken till det koncensusbetonade arbetssättet är

inte hennes uppfattning. Konkensuskulturen är i första hand en följd av bolagsformen med åtföljande betonande på att i uppdraget agera med utgångspunkt i att se till bolagets bästa. Politiska konflikter är inte lämpligt inom bolaget, detta är något man kan ägna sig åt i nämnder, gällande frågor av mer principiellt slag.

Styrelseuppdraget skiljer sig avsevärt från ett uppdrag i en nämnd när det gäller politiska konflikter. Det kan ju vara ett bekymmer när man kommer från nämnder och tar sig an ett uppdrag i en bolagsstyrelse, men om jag skulle känna att jag tvingas agera starkt mot mina principer, eller mot min ideologiska övertygelse så får jag helt enkelt ställa min plats till förfogande. Men så har inte varit fallet. **Solweig Hagselius (s) Vice styrelseordförande**

### 5.3.3 Ansvar

På frågan om vilka styrelseledamöterna upplever sig representera i sina uppdrag kommer raka och entydiga svar. I första hand betraktar sig dessa som representerar för bolaget, och detta med hänvisning till regelverket i Aktiebolagslagen. Styrelseledamöternas svar stämmer således väl överens med VD Björn Nilssons uppfattning som presenterades tidigare; styrelseledamöterna förstår sin roll i bolaget och verkar i enlighet med ABL för att tillgodose bolagets bästa.

Vad gäller den politiska kommunikationen utåt hävdar de båda styrelseledamöterna att bolagets verksamhet endast i föga utsträckning är föremål för offentlig debatt, och man upplever att kommunmedborgarna har en tämligen begränsad kunskap avseende hur dessa med sin röstsedel kan påverka skötseln av bolagets verksamhet. Utsagorna ger dock lite olika förklaringar till detta. Carl Johan Berthilsson tycker att man helt enkelt inte bör politisera de kommunala bolagen, med bostadsbolagen som eventuellt undantag. I regel bör därför inte kommunal verksamhet bedriven i bolagsform vara föremål för debatt, inte ens under valet. (Berthilsson 2011-04-08) Solweig Hagselius lyfter snarare fram verksamhetsområdet och själva syftet med verksamheten som huvudförklaring; hamnen bedriver inte välfärdsproduktion, utan säljer en tjänst, varför kommunmedborgarnas inblick i verksamheten troligtvis är begränsat till vetskapen om att bolaget lossar och lastar båtar. Det finns inte något i utsagorna som tyder på att styrelseledamöterna synliggör sina ställningstaganden utåt, men det finns heller inget uttalad i utsagorna som antyder att styrelseuppdraget inte lämpar sig för offentlig argumentation.

## 6. Analys

I detta kapitel kommer jag att föra en diskussion kring huruvida processvärdena påverkas av bolagsformen. Det handlar således inte om att ange någon exakt grad av de enskilda indikatorerna uppfyllelse, genom att exempelvis räkna antalet voteringar eller antalet ärenden initierade av styrelseledamöter, det rör sig om en sammantagen bedömning. Som tidigare nämnts betingar processvärdena i hög utsträckning betingar varandra, något som kommer att visa sig främst avseende värdena effektivt deltagande och konflikt. Detta kommer att behandlas i analysen, men även i det avslutande kapitlet där jag presenterar mina slutsatser.

### 6.1 Effektivt deltagande: uppfylls processvärdet?

Uppfyllandet av indikatorerna på detta processvärde varierar bolagen emellan. Med ett relativt stort politiskt handlingsutrymme kan styrelseledamöterna i Göteborg Energi bortsett från att agera som en länk mellan parti och bolag, att använda uppdragen till att lyfta politiska frågor på bolagets dagordning. Min utgångspunkt har varit att ju starkare uppfyllandet av processvärdets två indikatorer är, desto större betydelse har bolagsstyrelsens politiska sammansättning för skötseln av bolaget. Det blir därför något märkligt att respondenterna ger motsatta svar avseende, men oavsett respondenternas skiftande svar på denna fråga får ändå uppfyllandet av de båda indikatorerna betraktas som starkast i detta bolag.

I de två andra bolagen är det politiska inflytandet över verksamhetens dagordning kanske inte att betrakta som obefintligt, men tämligen begränsat. Att lyfta upp frågor av politisk karaktär på bolagets dagordning verkar inte vara speciellt vanligt för styrelseledamöterna i Poseidon, men får betraktas som en naturlig konsekvens av det trånga politiska handlingsutrymmet. De politiskt laddade frågorna behandlas på högre nivå och styrelseuppdragets politiska dimension handlar främst om att agera en länk mellan bolaget och partiernas representanter i övriga kommunala verksamheter. Även för styrelseledamöterna i hamnbolaget tenderar uppdraget i första hand att ha en liknande politisk kommunikativ dimension. Det finns dock en viss skillnad; för bostadsbolagets del är det politiska handlingsutrymmet begränsat av detaljstyrning, vilket inte är fallet för hamnbolaget. Solweig Hagselius (s) menar att politikens uppgift för bolaget är att diskutera de övergripande målen, men inte att detaljstyra bolaget. Samtidigt verkar styrelseledamöterna inom bolaget i tämligen begränsad utsträckning agera som politiska personer. Kontentan av detta blir ett något begränsat politiskt inflytande över verksamheten; politiken skall inte detaljstyra

verksamheten, men helst inte heller närvara inom den genom att de förtroendevalda använder styrelseuppdraget som en politisk plattform. Styrelseuppdragets kommunicerande roll verkar således inte fylla samma tydliga demokratiska funktion för hamnbolaget som för bostadsbolaget.

Även för hamnbolaget är det dock svårt att utifrån materialet förklara det begränsade effektiva deltagandet med bolagsformen som sådan. Solweig Hagselius (s) säger sig förvisso uttryckligen uppleva begränsningar i möjligheterna att verka som en politisk person i uppdraget, till följd av att styrelseuppdraget som sådant innebär ett krav på att se till bolagets bästa. Här finns naturligtvis en direkt uttryckt upplevelse att bolagsformen påverkar det effektiva deltagandet, men jag menar att man ändå inte bör överdriva betydelsen av detta i sammanhanget. Istället bör verksamhetsområdets karaktär framhävas som den huvudsakliga förklaringen till dessa begränsade möjligheter. Bolagets VD påpekar att ett politiskt agerande från de förtroende lämpar sig mindre väl, med hänvisning till att bolaget konkurrerar på en internationell marknad. Detta må vara dennes personliga uppfattning, men det är likväl viktigt att inse att bolagets verksamhetsområde medför vissa begränsningar i sig, varför det utifrån materialet vore mindre lämpligt att förstora bolagsformens påverkan på detta processvärde.

Huruvida styrelseledamöterna i de tre bolagen upplever att affärsmässigheten kan inverka på deras möjligheter att agera som politiska personer är svårt att säga utifrån materialet. Här kan det vara värt att påminnas om vad som tidigare sagts; upplevelsen att bolagets affärsmässighet och den allmänna nyttan sammanfaller, påverkar rimligtvis upplevelsen om möjligheterna att använda styrelseuppdraget som en politisk plattform.

För hamnbolagets styrelseledamöter betraktas affärsnytta och allmännytta i princip som synonymer. Då den politiska åsikten är att bolaget skall göra vinst medför naturligtvis inte affärsmässigheten som sådan några svårigheter att verka som politisk person.

För styrelseledamöterna i Göteborg Energi betraktas inte de båda nyttorna som synonymer per definition, men samtidigt inte problematiska med rådande ägardirektiv.

För bostadsbolagets styrelseledamöter upplevs den nya lagens krav på affärsmässighet förvisso skapa ett krympt politiskt handlingsutrymme på kommunpolitisk nivå, men att styrelseuppdraget ändå är så detaljstyrt att handlingsfriheten inte påverkas av att bolaget i större utsträckning skall drivas på affärsmässig grund.

*Sammanfattningsvis:*



I de avseenden det effektiva deltagande är begränsat, verkar detta snarare vara en konsekvens av antingen detaljstyrning eller verksamhetsområdets karaktär. Dessa faktorer gör politikerrollen mindre tydlig, men det vore fel att säga att de förtroendevalda upphör att vara politiska personer. Det bör snarare beskrivas som att de anpassar sina uppdrag till de begränsningar som verksamhetsområdet och styrinstrumenten för med sig.

## 6.2 Konflikt: uppfylls processvärdet?

I hamnbolaget finns en samstämmighet bland respondenterna att konsensus eftersträvas och det samlade intrycket är att politiska konflikter inte lämpar sig inom bolaget. Att bolagsformen som sådan har en negativ inverkan på detta processvärde är därför tämligen uppenbart utifrån dessa respondenternas utsagor, detta trots de begränsningar som verksamhetsområdet som sådant för med sig. Solweig Hagselius (s) antyder förvisso att forumet för politiska konfrontationer är kommunfullmäktige, med hänvisning till att det är i denna församling frågor av principiell beskaffenhet behandlas. Detta kan naturligtvis tolkas som att de frågor som behandlas inom styrelsen saknar en tydlig politisk dimension, men hon uttrycker samtidigt att detta inte är huvudorsaken till utan som en direkt följd av bolagsformen och styrelseuppdragets karaktär. I hamnbolaget får därmed konsensuskulturen betraktas som högst påtaglig.

För ett bolag som Poseidon finns på förhand mindre goda förutsättningar för ett uppfyllande av de båda indikatorerna; återigen eftersom de frågor som styrelsen kan initiera inte betraktas som politiska. Man skulle förvisso kunna anse att alla frågor som behandlas i en kommunal bolagsstyrelse har ett politiskt omfång, men man kan inte förvänta sig att ett beslut om att måla eller att inte måla ett fönster föranleds av en intensiv politisk debatt, efterföljt av votering och reservationer. Det finns förvisso delar i utsagorna från respondenterna i detta bolag som indikerar att bolagsformen skapar en konsensuskultur. Jöran Fagerlund (v) upplever att man i sitt politiska uppdrag har ett *"mer formellt gemensamt ansvar"* till följd av bolagsformen och Anders Hällinder (fp) menar att då *"uppdraget är att se till bolagets bästa för göteborgarna så är det väldigt sällan det blir politiska konflikter i bolagsstyrelsen."* Detta kan naturligtvis tolkas som att bolagsformen har en hämmande inverkan på detta processvärde, men det är sannolikt att ringa betydelse för Poseidon. Avsaknad av politiska konfrontationer i just detta bolag bör dock inte förklaras med bolagsformen som sådan.

Det blir desto mer anmärkningsvärt att dessa konfrontationer inom Göteborg Energi är så sällsynta. Vi vet sedan tidigare att bolagets styrelseledamöter har ett relativt stort politiskt handlingsutrymme och att verksamheten, åtminstone enligt en av respondenterna innehåller ”*väldigt många värderingsmässiga aspekter*”. Utsagorna säger oss även att man styrelsen har ”*öppna diskussioner*” och att dessa diskussioner ofta leder till förändringar i inriktningen. Vi får samtidigt veta att man sällan har ett politiskt språk i styrelsen, att debatten inte förs utifrån politiska skiljelinjer och att voteringar och reservationer förekommer i föga omfattning. Det är inte möjligt att ange någon exakt grad av politisk konflikt, men om det överhuvudtaget går att tala om konflikter av detta slag förekommer inom bolaget så är dessa att betrakta som tämligen sällsynta. Respondenterna uttrycker dock inte riktigt samma samstämmighet om eftersträvandet av konsensus som respondenterna i hamnbolaget gör.

Kia Andreasson (mp) menar att politiska konflikter inom bolaget inte är önskvärt och hänvisar till Aktiebolagslagens bestämmelser om att i uppdraget se till bolagets bästa. Kopplingen mellan verksamhetsformen och frånvaron av politiska konflikter är här ganska tydlig. Håkan Johansson (fp) menar att ett bra styrelsearbete alltid leder fram till konsensusbeslut och att reservationer inte lämpar sig för styrelseuppdraget - ”*Då är det lika bra att man avgår ur styrelsen.*” Som nämndes i kapitel 2 har styrelseledamöter inte några rättsliga förhinder att reservera sig, varför man får ta detta uttalande för vad det är, nämligen ett förhållningssätt till uppdraget. Det är ändå något egendomligt att en politisk markering genom reservation upplevs vara så olämpligt att man vid ett sådant uppträdande bör ställa sitt styrelseuppdrag till förfogande. Göran Wirmark (s) uttrycker inte lika tydligt att frånvaron av politiska konflikter grundar sig i en medveten strävan efter konsensus, men påpekar att ”*har du väl satt dig i styrelsen så vill du åstadkomma det bästa möjliga.*” Vad som utgör det ”*bästa möjliga*” borde rimligtvis variera efter politisk läggning, åtminstone i de politiskt laddade frågor som behandlas inom bolaget. Även här menar jag att det finns en dragning mot konsensus.

Inte någon respondent i något av bolagen har uttryckligen sagt att debatter av politisk karaktär förekommer. Ett antal respondenter har yttrat sig som att ”*öppna*” eller ”*sakliga*” diskussioner äger rum. Det är förvisso en bedömningsfråga var gränsen går mellan å ena sidan politisk debatt och å andra sidan dessa öppna och sakliga diskussioner, men då jag endast har respondenternas egna upplevelser att utgå från kan jag inte säga att denna indikator uppfylls i något av bolagen.

Att voteringar och reservationer knappt förekommer i något av bolagen har lite olika förklaringar. Detta kan naturligtvis dels grunda sig i att frågorna redan är bearbetade när man väl går till beslut och att det därmed vare sig finns behov för voteringar eller reservationer, men i sin helhet ger utsagorna dock ett intryck av att vad som kan betraktas som politiska konflikter faktiskt inte lämpar sig i bolagsstyrelsen, vare sig detta yttrar sig i en upplevelse från styrelseledamöter att tvingas rätta sig efter aktiebolagslagens bestämmelser, eller om detta endast är ett personligt förhållningssätt till uppdraget. Jag menar att det därför inte är en alltför djärv tanke att hävda att bolagsformen som sådan har en negativ påverkan på denna indikator.

*Sammanfattningsvis:*

Även för detta processvärde varierar förutsättningarna bolagen emellan, men det går inte att säga att något av bolagen egentligen uppfyller detta värde. Det är inte helt oproblematiskt att separera detta processvärde från det effektiva deltagandet. Sammankopplingen mellan dessa processvärden kan enklast beskrivas på följande sätt; I den utsträckning de yttre ramarna erbjuder möjligheter att använda styrelseuppdraget som en politisk plattform tenderar inte detta resultera i politiska konflikter inom bolagen och det finns relativt tydliga tecken på ett medvetet eftersträvande av konsensus. Annorlunda uttryckt; användandet av styrelseuppdraget som en politisk plattform gör halt vid samförståndet.

### **6.3 Ansvar: uppfylls processvärdet?**

Synen på representationen varierar styrelseledamöterna emellan, eller åtminstone sättet man formulerar sig på. Några av styrelseledamöterna svarar bestämt att de i uppdraget i första hand representerar bolaget och grundar detta förhållningssätt i ABL:s bestämmelser. Dessa svar är tämligen enkla att analysera. När styrelseledamöterna som en direkt följd av Aktiebolagslagens regelverk inte betraktar sig själva som representanter för sina väljare trots att de tillsatts på partipolitiskt mandat, är det inte alltför djärvt att hävda att bolagsformen som sådan påverkar representationen och därmed ansvarsutkrävandet. Bortsett från Jöran Fagerlund (v), som otvetydigt betraktar sig som en väljarrepresentant, ger övriga respondenter svar som är något mer svårtolkade. Dessa svarar att de eller att de sin egenskap av ägarrepresentanter företräder kommunbefolkningen i allmänhet. Då styrelseledamöterna är tillsatta på partipolitiskt mandat, menar jag att det ter sig något märkligt att dessa upplever

sig representera kommunbefolkningen i allmänhet och inte sina väljare. För att representation av kommunmedborgarna skall kunna betraktas som synonymt med representation inför väljarna, skulle det krävas att styrelseledamotens parti faktiskt har framröstats av hela kommunbefolkningen. Detta är naturligtvis inte fallet, varför jag inte betraktar upplevelsen av att i uppdraget representera kommunmedborgarna som ett uppfyllande av denna indikator. Det är mindre lämpligt att dra alltför säkra slutsatser av svaren vad gäller representation, då dessa i flertalet fall lämnar utrymme för tolkningar av respondenternas formuleringar. Jag menar dock att svaren tyder på en viss otydlighet både vad gäller representationen och styrelseuppdraget som sådant, inte endast då ett antal av respondenterna i enlighet med ABL säger sig representera bolaget, utan även för att respondenternas svar faktiskt skiljer sig åt.

Vad gäller den politiska kommunikationen utåt finns det inte mycket som tyder på att bolagsformen som sådan skulle ha en negativ inverkan avseende detta. För de båda Göteborgsbaserade bolagen betraktas bolagen, föga förvånande, endast som en del i den allmänna bostads- och energipolitiska debatten. Hamnbolagets styrelseordförande menar förvisso att de kommunala bolagen inte bör politiseras och inte vara föremål för debatt ens under valet. Detta är naturligtvis anmärkningsvärt, men det samlade intrycket är ändå att den bristande politiska kommunikation av bolagens verksamhet inte kan förklaras med bolagsformen som sådan.

Med detta inte sagt att indikatorn nödvändigtvis är helt opåverkad av verksamhetsformen. När frågan om ställningstaganden utåt har ställts har detta i flertalet fall blott besvarats med att sådant inte förekommer. Det finns dock yttranden som tyder på att styrelseledamöternas synliggörande av sina ställningstaganden begränsas till följd av styrelseuppdraget som sådant. Håkan Johansson (fp) menar att man som styrelseledamot inte bör gå ut offentligt och argumentera för en viss uppfattning. Jag väljer att tolka detta som att politisk debatt, i den ringa utsträckning sådana äger rum, bör föras inom bolaget och inte utanför. Även Jöran Fagerlund (v) uttrycker en upplevelse av att styrelseuppdraget medför svårigheter gällande den externa kommunikationen. Dessa uttalanden uttrycker förvisso mer en upplevelse eller kanske ett förhållningssätt, och förklarar således inte bristande extern kommunikation som någon direkt följd utav bolagsformen. Huruvida detta skulle vara den huvudsakliga anledningen till att styrelseledamöterna inte argumenterar sina åsikter offentligt går därmed inte att säga. Då arbetsprocessen inom bolagen i hög grad genomsyras av politisk konsensus kan man gissa att även detta är en påverkande faktor; samförstånd inom verksamheten kan naturligtvis orsaka samförstånd utåt.

Med dessa uttalanden menar jag dock att man inte kan utesluta att bolagsformen kan ha en negativ inverkan på denna indikator. Förutsättningarna för ett uppfyllande av denna indikator är naturligtvis starkare för ett bolag där det åtminstone i störst utsträckning finns ett politiskt handlingsutrymme, varför återigen Göteborg Energi återigen blir mest intressant. Det är beaktansvärt att politiskt förtroendevalda som har att ta ställning i politiskt laddade frågor inte finner det lämpligt att argumentera angående dessa offentligt. Jag menar dock att det utifrån materialet inte går att säga att bolagsformen som sådan är den huvudsakliga förklaringen till bristande politisk kommunikation utåt.

*Sammanfattningsvis:*

Utan att överskatta verksamhetsformens påverkan på den politiska kommunikationen utåt framträder dock möjligheterna till demokratiskt ansvarsutkrävande i sin helhet som mindre goda, när en sammantagen analys av indikatorerna görs. Då bolagens verksamhet i föga utsträckning är föremål för offentlig debatt, då styrelseledamöterna inte synliggör sina ställningstaganden utåt och då dessa, trots tillsatta på partipolitiskt mandat, inte i första hand betraktar sig som representanter för sina väljare, kan man fråga sig hur det ska vara möjligt för kommunmedborgarna att utkräva ansvar för hur denna offentliga egendom hanteras.

## 7. Slutdiskussion

I detta kapitel kopplas de analyserade resultaten samman med uppsatsens inledande forskningsfråga och mina slutsatser presenteras. Avslutningsvis redogör jag för förslag på framtida forskning inom området.

### 7.1 Påverkar bolagsformen den representativa demokratin?

Undersökningen utgick från följande preciserade frågeställningar:

- Påverkar bolagsformen möjligheterna för de förtroendevalda att agera som politiker i sina uppdrag?
- Påverkar bolagsformen möjligheterna till demokratiskt ansvarsutkrävande?

Jag menar att dessa frågor är intimt sammankopplade, och bör således inte behandlas som separata i denna slutdiskussion.

Att det effektiva deltagandet varierar mellan bolagen har bekräftat relevansen av att i undersökningen inkludera bolag som opererar inom skilda verksamhetsområden. De slutsatser man kan dra av detta är att bolagsformen inte nödvändigtvis behöver ha någon påverkan på styrning enligt den representativa demokratis principer, åtminstone inte för de indikatorer som valts för denna studie.

Det är trots allt inte så att de förtroendevalda lämnar sin partitillhörighet därhän i styrelseuppdraget för att bli politiskt passiva tjänstemän, åtföljt av att den representativa demokratin helt och hållet sätts ur spel. I den utsträckning verksamhetsområde, lagstiftning och styrinstrument tillåter det, använder styrelseledamöterna sina uppdrag som en politisk plattform, något som yttrar sig på olika sätt i de tre bolagen.

Går det då att utifrån undersökningen dra några slutsatser om bolagsformen påverkar den representativa demokratin? Till följd av studiens begränsade urval bör slutsatserna vara något försiktiga, men jag menar likväl att bolagsformen påverkar såväl de förtroendevalda styrelseledamöternas möjligheter att agera som politiska personer och därmed även förutsättningarna för demokratiskt ansvarsutkrävande.

När kartläggningen av det effektiva deltagandet visat hur styrelseledamöterna agerar som politiker i sina uppdrag, har kartläggningen av konfliktvärdet visat tecken på bolagsformens begränsningar avseende detta. I kapitel 3 refererades till Demokratiutredningen från år 2000 där den demokratiska processen i den representativa modellen beskrivs som *"ett många*

*gånger konfliktfyllt samspel*”, men detta konfliktfyllda samspel verkar vara mindre närvarande i de kommunala bolagen. Man skall inte överdriva verksamhetsformens betydelse för avsaknaden av politiska konflikter i de bolag som behandlats. Förutsättningarna varierar som bekant, och respondenterna, som trots allt endast är nio till antalet, har inte heller uttalat sig entydigt gällande eftersträvandet av konsensus. Jag menar dock att det utifrån materialet går att skönja en tendens mot att anamma näringslivets samförståndslösningar, trots att jag inte i denna undersökning inte har lyckats klargöra i vilken utsträckning detta är en direkt anpassning till bestämmelserna i ABL, eller om det är kulturellt betingat.

Man bör inte vara alltför dramatisk gällande vilka konsekvenser detta har för det representativt demokratiska styret. I kapitel 3 refererade jag till demokratiteoretiker med en minst sagt skeptisk hållning till den demokratisyn som betonar konsensus. Jag syftar främst på Henry Bäck och Chantalle Mouffe, som hävdar den konsensusbetonade politiska atmosfären vara en källa till repression och politisk terrorism. Med risk för att konstatera något tämligen självklart är jag inte av åsikten att bolagisering av kommunal verksamhet öppnar upp för vare sig repression eller terrorism. Men anser man att demokrati förutsätter möjligheten att välja mellan tydligt definierade politiska alternativ måste man acceptera politiska motsättningar, varför det vore fel att hävda att samförståndslösningar inom politiskt styrda organisationer inte påverkar det demokratiska styret.

Jag vill härmed koppla samman tendensen mot konsensus med frågan om ansvarsutkrävande. För oavsett hur de förtroendevalda tolkar sina politiska mandat medför samförståndet att detta mandat blir något otydligt; styrelseuppdraget kan i viss utsträckning användas som att agera som politisk representant, men endast så länge konsensus inte äventyras. Hur den folkvalde tolkar sitt mandat är naturligtvis av stor betydelse för möjligheterna till demokratiskt ansvarsutkrävande och då de flesta respondenter faktiskt inte ser sig som representanter för sina väljare är detta naturligtvis viktigt att lyfta fram. Jag menar dock att man vid frågan om ansvarsutkrävande främst bör lyfta mandatets otydlighet i sig. Här blir organisationens hybrida natur, sammanblandningen mellan politik och företag, ur demokratisk aspekt värd att ifrågasätta.

## **7.2 Förslag till framtida forskning**

Av flera skäl är det inte alldeles enkelt att bringa total klarhet i hur bolagsformen påverkar den representativa demokratin. Organisationernas komplexa natur spelar naturligtvis in, men även bolagens varierande förutsättningar. Då uppsatsens ämne utan tvekan förtjänar att

behandlas ytterligare vill jag för framtida forskning komma med några rekommendationer. Bolagen i denna undersökning valdes strategiskt, i syfte att förbättra generaliseringsmöjligheterna. Detta har sina uppenbara fördelar, vilket jag tidigare redogjort för, men detta medför samtidigt problem; det blir tämligen svårt att i en uppsats som denna bli alltför djupgående i undersökningarna av respektive bolag. Jag har även nämnt de analytiska problem som uppstår när man tvingas ta med faktorer bortsett från verksamhetsformen som påverkar styrelsens arbete.

För kommande forskning på området vill jag därför föreslå följande:

I en undersökning där bolagsformens påverkan på den representativa demokratin skall besvaras genom att belysa bolagsstyrelsens roll, bör man välja bolag där denna har ett förhållandevis stort spelutrymme; detta medför sannolikt större möjligheter att dra slutsatser om verksamhetsformen som sådan. Därmed inte sagt att bolag där styrelsens handlingsutrymme är begränsat skulle vara olämpliga för denna typ av undersökning. Men då styrelsens roll i bolag som dessa är av mindre avgörande betydelse för hur verksamheten bedrivs vill jag föreslå att i en sådan studie även införliva processen kring styrningen av dessa.



# Referenslista

## Litteratur

- Aars, Jacob & Ringkjøb, Hans-Erik (2011) *Local democracy LTD, Public Management Review*, Routledge
- Almqvist, Roland (2006) *New Public Management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*, Liber AB, Malmö
- Bohlin, Alf (2007) *Kommunalrättens grunder*, Nordstedts Juridik AB, Stockholm.
- Brunsson, Nils & Sten Jönsson (1979) *Beslut och handling – om politikens inflytande på politiken* Liber Förlag, Stockholm,
- Bäck, Henry (2006) *Den svenska politiken. Struktur, processer och resultat*, Liber AB, Malmö
- Dahl, Robert (2007) *Demokratin och dess antagonister*. Ordfront förlag, Stockholm
- Esaiasson, Peter, Giljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Wängnerud (2007) *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Nordstedts Juridik AB, Stockholm
- Giljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red.) (2003) *Demokratins mekanismer*, Liber AB, Malmö
- Hall, Patrik, Sjövik, Kristian, Stubbergaard, Ylva (2005) *Nätverk söker förankring: Öresundsregionen i ett demokratiperspektiv*, Studentlitteratur, Lund
- Kjaer, Anne Mette (2004) *Governance*, Polity Press, Cambridge
- Lantto, Johan (2001) *NPM-reformerna och demokratin*, Kommunal ekonomi och politik, Volym 5, Nummer 3, September, s. 29-43, Kommunforskning i Västsverige
- Lantto, Johan (2002) *Påverkas politiskt beslutsfattande av NPM-reformer? Konflikt och konsensus i kommunalpolitiken*. Statsvetenskapliga institutionen. Stockholms universitet

Meyer, Lars & Riberdahl, Curt (1996) *Juridik för kommunala företag. Med huvudvikten lagd på aktiebolaget*. Svenska Kommunförbundet, Komrev AB, Stockholm.

Montin, Stig (2004) *Moderna kommuner*, Liber AB, Malmö

Mouffe, Chantal (2005) *On the political*, Routledge, New York

Osborne, David & Gaebler, Ted (1993) *Sluta ro börja styra! Förvandla den offentliga sektorn*. Tidens förlag, Stockholm.

Petersson, Olof, Holmberg, Sören, Lewin, Leif, Narud, Hanne Marthe (2002) *Demokratirådets rapport. Demokrati utan ansvar*. SNS Förlag, Stockholm

Premfors, Rune (2000) *Den starka demokratin*. Atlas, Stockholm

Sandoff, Anders (2008) *Ägar- och företagsstyrning i kommunala energibolag. En kartläggning av ägare, styrelse och företagsledning och deras motiv, medel och metoder*, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet

SCB (2009) *Offentlig ekonomi 2009*

SCB (2004) *Kommunägda företag år 2003*. Statistiska meddelanden OE 27 SM 0401.

SOU 2001:1 Demokratiutredningen. *En uthållig demokrati – Politik för folkstyrelse på 2000-talet*.

Svenska kommunförbundet (2001) *Styrelseboken – en vägledning för ledamöter i kommunala bolagsstyrelser*, Komrev AB, Stockholm.

Sveriges Kommuner och Landsting (2006) *Principer för styrning av kommun och landstingsägda bolag - Erfarenheter och idéer*, Stockholm

Per Dahlgren, Lars Meyer och Jan Stureson (1992) *Kommunerna som företagsägare - aktiv koncernledning i kommunal regi*, ESO Finansdepartementet, Stockholm, Ds 1992:111

Thomasson, Anna (2009) *Navigating in the landscape of ambiguity – A stakeholder approach to the governance and management of hybrid organisations*, Business Press, Lund

Öhrlings Pricewaterhouse Cooper (2009) *Kommunala bolag – Ägarroll och styrelsefunktion. Det kommunala bolaget i juridik och praktik*. Studentlitteratur, Lund

## **Internet**

[http://www.scb.se/Pages/PressRelease\\_\\_\\_304423.aspx](http://www.scb.se/Pages/PressRelease___304423.aspx) (2011-05-24)

[http://www.svensktnaringsliv.se/multimedia/archive/00011/Varf\\_r\\_kommun\\_gda\\_bo\\_11001a.pdf](http://www.svensktnaringsliv.se/multimedia/archive/00011/Varf_r_kommun_gda_bo_11001a.pdf) (2011-05-24)

<http://www.sabo.se/aktuellt/alltomallvill/Sidor/default.aspx> (2011-05-24)

<http://www.framtiden.se/sv/Dotterbolag/Poseidon/> (2011-05-24)

<http://www.halmstad.se/download/18.db3c3161278f08e9e0800012585/%C3%85rsredovisning-2009.pdf> (2011-05-24)

## **Intervjuer**

Carl Johan Berthilsson 2011-08-04 (telefonintervju)

Solweig Hagselius 2011-04-14 (telefonintervju)

Björn Nilsson 2011-04-23 (telefonintervju)

Kia Andreasson 2011-04-18 (telefonintervju)

Göran Wirmark 2011-04-21

Håkan Johansson 2011-04-28

Jöran Fagerlund 2011-04-15

Anders Söderman 2011-04-27

Anders Hållinder 2011-05-03

## Sammanfattning

Som ett led i utvecklingen mot en mer marknads- och företagsorienterad offentlig verksamhet har svenska kommuner i allt större utsträckning kommit att bedriva verksamhet i bolagsform. När kommunen väljer att ombilda verksamhet till aktiebolag medför detta således ändrade förhållanden ur såväl juridisk som ekonomisk aspekt, vilka innebär att verksamheten i större utsträckning utformas efter liknande regler och strukturer som privata företag. Det kommunala bolaget är under politisk styrning och bolagsstyrelsens ledamöter tillsätts på politiskt mandat, varpå dessa helt eller till största delen utgörs av kommunpolitiker. Bolaget är samtidigt en egen juridisk person, vilken förvaltar sina egna tillgångar och skulder och styrelsens ledamöter har i enlighet med Aktiebolagslagen i uppgift att se till bolagets bästa, ofta innebärandes krav på ekonomisk lönsamhet. Dessa bolag utgör på så sätt en hybridform mellan politik och företag.

Syftet med denna uppsats är att undersöka om bolagsformen påverkar den representativa demokratin. Utifrån detta syfte har två preciserade frågeställningar konstruerats:

- Påverkar bolagsformen möjligheterna för de förtroendevalda att agera som politiker i sina uppdrag?
- Påverkar bolagsformen möjligheterna till demokratiskt ansvarsutkrävande?

De politiskt förtroendevalda utgör redskapen för den representativa demokratin förverkligande, varför uppsatsens fokus ligger på bolagens respektive styrelser.

För att besvara uppsatsens frågeställning har jag valt att göra en intervjustudie. Materialet består av intervjuer med nyckelpersoner inom tre helägda kommunala bolag; Göteborg Energi, Bostads AB Poseidon och Halmstad Hamn och Stuveri AB. Sammanlagt nio personer har intervjuats, varav sju är styrelseledamöter och två är VD. Materialet analyseras därefter utifrån ett demokratiteoretiskt ramverk som anpassats till de institutioner som studeras.

Studien visar att möjligheterna för bolagens styrelseledamöter att agera som politiker i första hand begränsas av andra faktorer än verksamhetsformen som sådan. Studien visar dock även att det finns en tendens mot anamma de samförstånds lösningar som finns inom näringslivet. De slutsatser som dras av detta är att bolagsformen påverkar möjligheterna för den förtroendevalde styrelseledamöten att agera som en politisk person, varpå det politiska

mandatet blir något otydligt. Detta inverkar i sin tur negativt på möjligheterna till demokratiskt ansvarsutkrävande.

# Bilagor

## Bilaga 1. Intervjuguide styrelseledamöter

Hur länge har du haft styrelseuppdrag i bolaget?

Har du andra kommunpolitiska uppdrag?

Vem representerar du i sitt styrelseuppdrag, dina väljare eller bolaget?

Hur tar sig din politiska tillhörighet sig uttryck i ditt arbete som styrelseledamot?

Upplever du svårigheter att agera som politisk person, dvs. som representant för ideologiska värderingar?

Hypotetisk fråga; Förutsatt att ägardirektivet är det samma, vad tror du det skulle det få för konsekvenser för verksamheten om bolagsstyrelsen hade en annan ideologisk sammansättning?

Finns det en motsättning mellan bolagets affärsintresse och det allmänna intresset?

Hur kommuniceras verksamheten utåt?

Brukar du uppleva att verksamheten av så pass tekniskt avancerad karaktär att det blir svårt att se den politiska dimensionen i de frågor som behandlas?

Förekommer voteringar eller reservationer?

Föranleds beslutsfattande av politisk debatt?

Eftersträvas konsensus?

Gällande politiska konflikter, skiljer sig detta avsevärt från det politiska agerandet i nämnd, fullmäktige?

Vad skulle konsekvenserna för bolaget bli om beslutsprocessen i större utsträckning genomsyrades av politiska konflikter?

## **Bilaga 2. Intervjuguide 2 – VD**

Hur länge har du haft uppdraget som VD?

På vilket sätt agerar styrelseledamöterna politiker i sina styrelseuppdrag?

Finns det något utrymme för styrelseledamöterna att agera som en politisk person?

Vad skulle konsekvenserna bli om styrelsens ledamöter i större utsträckning skulle använda sitt uppdrag som en politisk plattform?

Vad skiljer styrelseledamöterna från vanliga tjänstemän? Vad är syftet med att uppdragen innehas av politiker?

Hypotetisk fråga: Om vi har utgångspunkten att ägardirektiven är desamma, skulle styrelsens politiska sammansättning spela någon roll för hur verksamheten bedrivs?

Eftersträvas konsensus?

Förekommer voteringar eller reservationer? Om inte, finns det något i bolagsformen som orsakar detta?

Vad skulle konsekvenserna för bolaget bli om beslutsprocessen i större utsträckning genomsyrades av politiska konflikter?

Har det någonsin förekommit att styrelseledamöter med olika politisk tillhörighet går ut offentligt och polemiserar mot varandra gällande frågor som behandlas i bolaget?