



GÖTEBORGS UNIVERSITET

HANDELSHÖGSKOLAN

Hur finansieras kommunala bolag?

En fallstudie om kapitalstruktur i Borås Stads kommunala bolag

Isac Jakobsson

940721-

Erik Larsson

940821-

Handledare:

Jon Williamsson

Kurs:

FEG314 Industrial and Financial Management Uppsatskurs

Datum:

2017-05-25

Förord

Denna uppsats är skriven på Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet vårterminen 2017 av Isac Jakobsson och Erik Larsson.

Först och främst vill författarna tacka Borås Stad för deras medverkan samt samarbetsvillighet genom hela processen. Ett stort tack till alla de respondenter från olika delar av kommunens organisation som ställde upp på intervjuerna.

Författarna vill också tacka respektive familjer som ställt upp med korrekturläsning och tips. Dessutom ett stort tack till Oskar Svärd och Anna Thomasson som bidragit med expertis.

Slutligen vill författarna också rikta ett stort och hjärtligt tack till rapportens handledare Jon Williamsson som under hela arbetet bidragit med goda råd, expertis samt trevliga diskussioner.

Arbetet med rapporten har varit mycket intressant och ämnet lärorikt. Med detta vill författarna tack för sig och önska en trevlig läsning.

Handelshögskolan, Göteborg - 2017-05-25

Isac Jakobsson

Erik Larsson

Abstract

Title: How are municipality owned companies financed? A case study about Borås' municipality owned companies.

Seminar Date: 2017-06-01

Keywords: Municipal companies, Solidity, Agent Theory, Stewardship Theory, Rubber Stamp Theory, Public Management, Principals, Agents

Problem: The purpose of this study is to examine how Borås municipality finances their municipality owned companies and to explore the relationships between the involved parties. There are a number of different parties involved in and around the process including politicians, board of directors, company management and officials from the municipality.

Methodology: The purpose of this study is achieved by using a case study methodology. The data is collected by conducting interviews with the involved parties as well as complementary secondary data gathered from official documents. The interviews were designed to be semi structured. The interview guide was written with the theoretical framework as a guide.

Theoretical Framework: This study uses three primary theories as the theoretical framework. The three theories are agency theory, stewardship theory and the rubber stamp theory. These three theories examine different aspects of relationships in an organisation. For the discussion about optimal level of external financing the trade-off theory is used as a complementary theory.

Empirical Foundation: Three officials from the municipality with leading roles in the financing and management of the municipality owned companies have been interviewed as well as three politicians from the voting council with board positions in different municipal companies. Lastly a chief executive officer from one of the largest companies in the municipality has been interviewed.

Conclusion: This study finds that there are conflicting views inside the municipality regarding the financing of the municipality owned companies. The politicians don't think of external funding as a risk and think of solidity as a non existent problem. The officials and managerial staff think there is a risk with external funding and low solidity. The owners use a few different methods to control the companies including a low level of equity. The boards tend to be weak compared to the managers in the companies. Lastly the officials have much responsibility over the process.

Sammanfattning

Titel: Hur finansieras kommunala bolag? En fallstudie om utformning av kapitalstruktur i Borås Stads kommunala bolag.

Seminariedatum: 2017-06-01

Nyckelord: Kommunala bolag, förvaltning, soliditet, agentteori, principaler, agenter, stewardshipteori, tjänstemannahegemoni,

Problem: Syftet med denna studie är att kartlägga beslutsprocessen vid utformning av kapitalstruktur i Borås Stads kommunala bolag samt att undersöka hur de olika inblandade aktörerna interagerar. I organisationen kring de kommunala bolagen finns det många inblandade aktörer, bland annat politiker, tjänstemän, styrelsemedlemmar och bolagsledningar.

Metod: Metoden som används i studien är en fallstudie där personer med ledande positioner inom verksamheten som rör de kommunala bolagen har intervjuats. Intervjuerna är i designen semistrukturerade med öppna frågor och flertalet följdfrågor samt diskussion. Frågorna är baserade på den teori som används. Vidare nyttjas även empirisk sekundärdata som till exempel, årsredovisningar, ägardirektiv och rapporter.

Teoretiskt ramverk: Studiens teoretiska ramverk är främst tre olika teorier kring relationer inom organisationer. Studien använder sig av agentteorin, stewardshipteorin samt tjänstemannahegemonin. Utöver dessa tre används trade-off teorin som komplementerande teori när optimal nivå av extern belåning diskuteras.

Empirisk grund: De personer som intervjuas är tre tjänstemän från ekonomi och finansavdelningen med ansvar för de kommunala bolagen. Fortsättningsvis intervjuas tre politiker som sitter i kommunfullmäktige och kommunstyrelse. De är även engagerade i olika kommunala bolagsstyrelser. Avslutningsvis intervjuas en VD för ett av Borås kommunala bolag.

Slutsatser: Studiens resultat visar att det existerar olika syn på de kommunala bolagen och riskerna med extern belåning inom kommunen. Ägarnas syn skiljer sig mot bolagens. Vidare visar resultaten att ägaren utövar kraftig styrning av bolagen, exempelvis i form av lågt eget kapital och användning av internbank. Styrelserna i de kommunala bolagen tenderar att bli svaga i finansieringsfrågor gentemot bolagsledningen. Till sist visar resultaten också att ett stort ansvar i beslutsprocessen vid utformning av kapitalstruktur faller på tjänstemännen.

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Problemdiskussion	2
1.3 Syfte	4
1.4 Frågeställning	4
2 Metod	5
2.1 Fallstudie	5
2.2 Metoddiskussion	6
3 Studiens referensram	8
3.1 Förutsättningar	8
3.1.1 Huvudsakligt ändamål	8
3.1.2 Lagrum	8
3.1.3 Kommunal koncern	9
3.1.4 Aktörer	9
3.2 Agentteorin	10
3.3 Stewardshipteorin	11
3.4 Tjänstemannahegemoni	12
3.5 Kapitalstruktur	12
3.6 Användning i rapport	13
4 Empiri	14
4.1 Övergripande strategi	14
4.1.1 Struktur Borås Stad	14
4.1.2 Historik	15
4.1.3 Styrning och politik	16
4.1.4 Koncernen	17
4.2 Beslutsprocess	17
4.2.1 Finansieringsbehov	17
4.2.2 Politiskt beslut	17
4.2.3 Internbank	18
4.2.4 Kommuninvest	19
4.2.5 Riskhantering samt regelverk för den finansiella verksamheten	19

4.3 Inblandade aktörer	21
4.3.1 VD Kommunalt bolag	21
4.3.2 Styrelse kommunalt bolag	22
4.3.3 Kommunstyrelse ledamot.....	23
4.3.4 Kommunfullmäktige ledamot	24
4.3.5 Ekonomichef	24
4.3.6 Finanschef.....	25
5 Analys	26
5.1 Beslutsprocessen	26
5.1.1 Syn på belåning.....	27
5.2 Relationer.....	29
5.2.1 Ägare mot ledning kommunalt bolag	29
5.2.2 Tjänstemän mot politiker	30
5.2.3 Styrelse mot ledning kommunalt bolag	31
6 Diskussion	33
6.1 Begränsningar	34
6.2 Implikationer	35
6.3 Framtida forskning	35
7 Slutsats.....	36
8 Referenslista	38
Digitala källor	38
Muntliga källor.....	38
Tryckta källor	38
9 Appendix	41
9.1 Figurförteckning	41

Begreppslista

Kommunalägda bolag

Kommunal verksamhet i bolagsform som ägs med en majoritetsandel av en eller flera kommuner. Även kallat hybridorganisation. (SKL 2017).

Förvaltning

Kommunal verksamhet i förvaltningsform och som agerar under uppsyn och styrning av kommunen. (Nationalencyklopedin 2017)

Principaler

Används i denna rapport som ägare av bolaget. (Berk & DeMarzo 2017, s. 43)

Agenter

De som ingår kontrakt med ägare om att förvalta organisationen och sköta den dagliga verksamheten. (Berk & DeMarzo 2017, s. 43)

Agentproblem

Agentproblem uppstår när principaler och agenter inte jobbar mot samma mål. (Berk & DeMarzo 2017, s. 43)

Agentkostnader

Agentkostnader är de kostnader som uppstår när ägarna försöker att förebygga och minska agentproblemen inom organisationen. (Berk & DeMarzo 2017, s. 43)

Finansiella trångmålskostnader

Kostnader som uppstår eller riskerar att uppstå när ett företag befinner sig i ekonomiskt trångmål. (Berk & DeMarzo 2017, s. 586)

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Hundratals miljarder kronor hanteras årligen av kommunala bolag. Ytterst ansvariga för dessa pengar är folkvalda politiker, med skyldighet att på ett ansvarsfullt och effektivt sätt förvalta kapitalet i enlighet med de svenska medborgarnas önskemål. I dagsläget finns det ca 1800 bolag som ägs av de svenska kommunerna (SCB 2017). Offentligt ägda bolag är ingen ny företeelse utan har funnits sedan innan 1900-talets början (Erlingsson, Fogelgren, Olsson, Thomasson & Öhrvall 2014).

En stor majoritet av svenska kommuners verksamhet har traditionellt sett bedrivits i förvaltningsform. Att bolagisera offentlig verksamhet blev under andra hälften av 1900-talet allt vanligare och antalet offentligt ägda bolag ökade väsentligt (Erlingsson et al. 2014). Ett av incitamenten för att bolagisera verksamheten har varit att få möjligheten att bedriva en mer marknadsmässig verksamhet för att uppnå en högre effektivitet (Thomasson 2013, s. 23). Av de offentligt ägda bolagen som är verksamma i dagsläget är en klar majoritet under kommunalt ägande (SCB 2017).

Kommunala bolag, även benämnt som hybridorganisationer, fungerar som en hybrid mellan ett vanligt aktiebolag och en kommunal förvaltning (Thomasson 2013, s. 14). De kommunala bolagen agerar i en komplex miljö på flera sätt då de lyder under både aktiebolagslagen samt kommunallagen vilket innebär en motsättning. Aktiebolagslagen säger att bolaget ska drivas affärsmässigt medan kommunallagen förbjuder vinster inom kommunala bolag. Ytterligare en faktor är de många olika aktörer som är inblandade, exempelvis politiker, styrelsemedlemmar, tjänstemän, verkställande direktörer med flera. (Thomasson 2013, s. 30).

De kommunala bolagen behöver precis som ett privat bolag finansieras för att kunna betala skulder, nya investeringar och löpande utgifter. Denna finansiering kan göras antingen via internt kapital, exempelvis i form av aktiekapital från ägaren, eller externt kapital, exempelvis i form av banklån. Hur stor andel av ett företag som finansieras av internt kapital benämns som soliditetsnivå.

Den politiska kontexten som de kommunala bolagen är verksamma inom ger upphov till en beslutsprocess som skiljer sig från de traditionella bolagens. Finansieringen av bolagen är en fråga som går igenom denna beslutsprocess. Processen kan tänkas inbegripa många olika

aktörer, alla med olika kunskap, motiv och viljor (Thomasson 2013, s. 30). Olika motiv inom en organisation kan leda till oklarheter i beslutsfattandet (Pache & Santos 2010).

1.2 Problemdiskussion

Beslutsprocessen kring val av kapitalstruktur i kommunala bolag har visat sig vara en källa för problem i svenska kommuner (Svahn 2017). Svahn skriver om hur en beslutsprocess i Mariannelund blivit hårt kritiserad. Det som författaren anser brista i processen är transparensen samt riktlinjer för hur processen skall fungera. Många av de kommunala bolagen driver verksamheten med en hög grad externt kapital i form av belåning (Jodenus 2016). I goda ekonomiska tider är det inte nödvändigtvis ett problem med en låg soliditet, men det är en riskfaktor om det ekonomiska läget försämras. Exempelvis skriver Kommuninvest (2016) att den höga graden av extern belåning kan visa sig problematisk och inte är hållbar i längden. Valet av kapitalstruktur kan tänkas beröra flera olika aktörer med potentiellt skilda uppfattningar kring hur bolagen ska finansieras. Kapitalstrukturen kan fungera som ett verktyg för ägaren att kontrollera bolagen med. Genom att minska det egna kapitalet i bolagen blir risken mindre att bolagen ägnar sig åt aktiviteter som ägarna inte stödjer (Berk & DeMarzo 2017, s. 597). Medvetenhet och kunskap kring processen vid finansiering av de kommunala bolagen är viktig.

Det finns en del tidigare forskning kring hybridorganisationer som hjälper till att ge en bakgrund till verksamheten inom ett kommunalt bolag. Thomasson (2013, s. 30) belyser de speciella relationerna som ofta råder mellan de olika inblandade aktörerna. Ett viktigt exempel på en av relationerna är den mellan styrelse och verkställande direktör (VD) inom kommunala bolag. Relationen är speciell som en konsekvens av att styrelsemedlemmarna ofta är folkvalda politiker utan expertis inom bolagets verksamhet (Thomasson 2013, ss. 80-87). Detta sätter VD:n i en många gånger starkare position än i ett privat bolag.

Ytterligare en dimension tas upp i Pache och Santos (2010) artikel som beskriver hur olika interna processer förändrar en organisations beslut och hantering av problem. Artikeln behandlar hur organisationer som möter olika motsägande krav från omvärlden hanterar denna motsättning och att hanteringen skiljer sig från organisationer som inte möter dessa tvetydiga krav. Pache och Santos (2010) skriver vidare om hur olika synsätt inom en organisation kan påverka och förändra beslutsprocessen och de beslut som fattas i en hybridorganisation. När det finns motsättningar inom organisationen finns utrymme för oklarheter att uppstå.

Problem i processen har undersökts tidigare, bland annat i en studie kring Halmstads kommunala bolag (Collin & Tagesson 2007). Collin och Tagesson belyser i artikeln att det är många olika inblandade och kopplar detta till kapitalstrukturen inom de kommunala bolagen. I studien framkommer att de inblandade har olika syn på bolagens kapital beroende vilken position aktören innehar och att styrning för att underlätta processen förekommer.

Det finns vetenskapliga teorier som hjälper till att förstå och analysera relationer inom organisationer. Agentteorin ger verktyg att analysera relationen mellan principaler och agenter och hur problem mellan dessa kan ta uttryck. Principaler utövar styrning för att säkerställa att agenten agerar i principalens vilja. (Jensen & Meckling 1976). Denna teori kan förklara relationen mellan ägare och kommunala bolag (Thomasson 2013, ss. 44-47). Stewardshipteorin ger en motsatt bild av relationen och säger att gemensamma mål är det alla vill uppnå snarare än egen vinning (Donaldson & Davis 1991). Även stewardshipteorin kan tänkas vara applicerbar på relationerna mellan de olika aktörerna i en kommunal verksamhet (Thomasson 2013, ss. 48-49). En tredje dimension av relationerna tar tjänstemannahegemonin upp där kunskapsasymmetri mellan tjänstemän och styrelse beskrivs. Asymmetrin tar sig uttryck i att styrelserna tenderar att bli svaga i relation till ledningen (Mace 1971).

Flertalet studier, exempelvis Erlingsson et al. (2014) och Thomasson (2013), som berör styrningen som helhet har genomförts på svenska kommuner, men den enskilda beslutsprocessen och de olika inblandade aktörerna är ett relativt utforskat område. Precis som Pache och Santos (2010) belyser så kan oklarheter i beslut tänkas uppstå i organisationer där de inblandade har olika viljor och motiv. Svenska kommuner och deras kommunala bolag är just sådana här hybridorganisationer där dessa oklarheter potentiellt kan uppstå och orsaka problem i processen. Det är därför viktigt att närmare undersöka beslutsprocessen kring utformning av kapitalstruktur i kommunala bolag. Detta eftersom kommunala bolag och dess finanser påverkar många personer och eventuella problem kan få konsekvenser inte bara för bolagen utan även för kommuninvånare runt om i Sverige.

Borås Stad är en svensk kommun som driver femton kommunala bolag som alla behöver finansieras. Flera av bolagen har låg soliditet, vilket innebär att balansräkningen domineras av extern finansiering. I kommunen är det många olika aktörer som tillsammans arbetar med finansieringen av de kommunala bolagen. I dagsläget råder debatt i Borås kring finansieringen av ett nytt stort projekt som ska drivas som ett kommunalt bolag och finansieras av skattebetalarna (Arvidsson 2017). I Borås Tidning skriver Arvidsson (KD) om problematiken

kring finansieringen av de kommunala bolagen och han skriver “Hur de kommunala bolagen finansieras måste bli mer transparent”. Kommunens situation är väl lämpad för en fördjupad undersökning för att utröna hur de olika aktörerna och den låga soliditeten i bolagen påverkar beslutsprocessen samt de olika relationerna mellan aktörerna.

1.3 Syfte

Syftet är att undersöka de olika aktörernas medverkan i beslutsprocessen vid utformning av kapitalstruktur i kommunala bolag.

För att besvara detta syfte används Borås Stad som ett exempel för att undersöka problematiken.

1.4 Frågeställning

Baserat på rapportens syfte har följande forskningsfrågor formulerats för att undersöka de olika aktörerna och dess interagerande i processen:

Hur beslutas utformning av kapitalstruktur för Borås Stads kommunala bolag?

Hur interagerar de olika aktörerna i beslutsprocessen kring kapitalstrukturen?

2 Metod

Metoden som har använts är en kvalitativ fallstudie som genomförts med sju stycken djupintervjuer. Avsnittet kommer att bemöta den kritik som finns kring fallstudier och belysa styrkorna med just fallstudien som den valda metoden.

2.1 Fallstudie

Rapportens frågeställning och syfte kommer att besvaras med hjälp av en fallstudie över Borås Stad och dess kommunala bolag. Fallstudier bygger ofta på ett holistiskt synsätt vilket innebär att det är viktigt att förstå helheten för att sedan också förstå detaljerna (Lundahl & Skärvad 1999, s. 185). I detta fall har fallstudie valts för att kunna förstå helheten av den komplexa miljö som rapportens frågeställning utspelar sig i.

Fallstudien har genomförts med hjälp av en kvalitativ datainsamling i form av djupintervjuer samt informationshämtning från styrdokument, årsredovisningar, ägardirektiv etc.

De kvalitativa djupintervjuerna har varit semistrukturerade i sin karaktär. Det innebär att vissa av frågorna som ställts varit förutbestämda och återkommit i flera av intervjuerna men att utrymme också har getts till utveckling av svaren från respondenterna samt nya oplanerade frågor beroende på hur intervjun utvecklats (Lundahl & Skärvad 1999, s. 116). Inför intervjuerna utformades en intervjuguide som anpassades efter de olika aktörerna som skulle intervjuas. Intervjuguidens funktion var att ge en överblick över de ämnen som skulle täckas in samt att ge utrymme för flexibilitet i svaren (Bryman & Bell 2013, s. 482). De olika områden som fanns med i intervjuguiden togs fram med hjälp av rapportens teoretiska referensram.

En viktig del när rapportens rådata inhämtas via intervjuer är att identifiera rätt respondenter att intervjua (Lundahl & Skärvad 1999, s. 117). Två viktiga personer att få med i intervjuerna är experten, som besitter en expertis kring det område intervjun handlar om, och den direkt inblandade, vilken är en person som på något sätt har en direkt inblandning i rapportens ämne. Denna rapport har en majoritet av direkt inblandade personer som intervjuerespondenter då det föll väl in med rapportens frågeställning och fallstudiens karaktär. Expertrollen uppfylls också då tjänstemännen i Borås Stad är experter på just finansiering av kommunala bolag.

Sju stycken djupintervjuer har genomförts med olika aktörer inom Borås Stad. Respondenterna valdes ut för att inkludera alla olika aktörer som kan tänkas påverka utformningen av kapitalstruktur. De personer som har intervjuats är följande:

Ulf Olsson (S) - Kommunstyrelsens ordförande Borås Stad

Per-Olof Höög (S) - Kommunfullmäktiges ordförande Borås Stad samt styrelseordförande i tre av Borås Stads kommunala bolag

Morgan Hjalmarsson (L) - Kommunalråd Borås Stad

Bengt Engberg - Verkställande direktör AB Bostäder

Magnus Widen - Ekonomichef Borås Stad

Christer Johansson - Fd. ekonomichef Borås Stad

Martin Jakobsson - Finanschef Borås Stad

Intervjuerna har spelats in för att öka trovärdigheten i datan samt transkriberats i efterhand. Datan som kommit fram under intervjuerna har sedan analyserats med hjälp av tidigare forskning samt rapportens teoretiska referensram. Efter att alla intervjuer har genomförts har datan kategoriserats utefter de huvuddrag som då kunde skönjas i det insamlade materialet.

Övrig kompletterande data har samlats in i form av sekundärdata. Denna sekundärdata har varit både av kvantitativ och kvalitativ karaktär. Exempelvis har årsredovisningar samt andra statistiska dokument använts. Sekundärdatan inkluderar dessutom ägardirektiv från offentliga organisationer och kommuner. Då kommunen lyder under offentlighetsprincipen finns alla beslut samt direktiv tillgängliga att ta del av.

2.2 Metoddiskussion

Det är viktigt att vara medveten om de begränsningar och brister som finns i rapportens valda metod. Det har riktats kritik mot fallstudien som undersökningsmetod och åsikten att en fallstudie inte kan bidra med några generella slutsatser har uttryckts (Flyvbjerg 2006). Det huvudsakliga argumentet har då varit att ett specifikt fall inte kan bidra med någon insikt kring andra fall och således inte tillför speciellt mycket till vetenskapen.

Flyvbjerg utmanar i sin artikel *Five Misunderstandings About Case Studies* (2006) denna syn på fallstudier. Flyvbjerg visar på att en fallstudie har en viktig roll då den kan ge specifika detaljer från det praktiska utförandet samt att den ger en nyanserad bild av den praktiska verkligheten. Författaren tar upp fem vanliga missförstånd kring fallstudier och bemöter dem ett efter ett. Bland annat skriver Flyvbjerg följande om att det inte skulle gå att generalisera kunskap utifrån en fallstudie:

“One can often generalize on the basis of a single case, and the case study may be central to scientific development via generalization as supplement or alternative to other methods. But formal generalization is overvalued as a source of scientific development, whereas “the force of example” is underestimated.” (Flyvbjerg 2006)

Det är således inget inbyggt fel i en fallstudie utan den kan absolut bidra med kunskap av djupare relevans än det enskilda fallet. Självklart måste dock det faktum att rapporten endast undersöker en specifik kommun tas i beaktning. Rapporten kommer inte att dra generella slutsatser enbart baserat på den enskilda kommunen.

Istället kommer rapporten bidra med generell kunskap då läsaren får tolka och bedöma vilka detaljer från denna rapport som är applicerbart i deras eget fall. Ytterligare en av styrkorna med fallstudier är att de kan ge en detaljerad och nyanserad bild av en unik situation. Detta gör att fallstudien ofta ger en trovärdig bild av fallet som undersöks (Flyvbjerg 2006). En fallstudie ger också möjlighet till en helhetsbild av ett specifikt fall då flera olika aktörer intervjuas och respondenternas svar kan jämföras och komplettera varandra.

Rapportens valda datainsamlingsmetod är intervjuer vilket medför vissa risker bland annat i form av att de utvalda personerna inte är de mest relevanta eller att någon av respondenterna inte bidrar med relevant information. Detta är en potentiell risk med intervjuerna som kan tänkas påverka rapportens trovärdighet. En annan faktor att beakta i rapporten är att tre av respondenterna representerar politiska partier och således riskerar politiska åsikter att influera svaren som ges. För att säkerställa en nyanserad bild av ämnet inkluderar intervjurespondenterna medlemmar från både styrande koalition samt oppositionen.

Styrkorna med djupintervjuerna är i rapportens fall att de målar en djup och detaljerad bild kring ämnet. Då intervjuerna genomförs med olika aktörer ger svaren olika synvinklar på samma problem. Till rapportens frågeställning och syfte passar djupintervjuer väl in som metod då informationen som krävs hade varit svår att få enbart genom enkät eller observationer (Bryman & Bell 2013).

3 Studiens referensram

Teoriavsnittet presenterar rapportens teoretiska ramverk och ger en kort sammanfattning av teorierna och hur de är uppbyggda. I rapporten används agentteorin, stewardship-teorin och tjänstemannahegemonin, dessutom används trade-off teorin för kompletterande diskussion om kapitalstruktur. I avsnittet beskrivs också de speciella förutsättningar som gäller för kommunala bolag.

3.1 Förutsättningar

3.1.1 Huvudsakligt ändamål

Driften av kommunala bolagen skiljer sig från hur ett traditionellt bolag drivs. Ett vanligt bolags yttersta ansvar är att maximera vinsten till sina aktieägare i enlighet med aktiebolagslagen (ABL). Ramarna för ett kommunalt bolag är däremot lite annorlunda där även kommunallagen (KL) måste tas hänsyn till. Kommunallagen säger att huvudmålet är att tillgodose de kommunala ändamålen. Att ge kommuninvånarna nytta (KL kap 3 § 16) (KL kap 2 § 3). Detta skapar ett väldigt speciellt landskap att bedriva verksamhet i där flera motsättningar uppstår och där självklara svar för hur det kommunala bolaget skall agera inte finns.

3.1.2 Lagrum

Det finns flera principer som sätter ramarna för hur ett kommunalt bolag skall verka. Några av de viktigaste är *lokaliseringsprincipen* (KL kap 2 § 1) som säger att kommunen ska ta hand om angelägenheter som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar förutsatt att inte staten, någon annan kommun eller landsting verkar där. *Självkostnadsprincipen* (KL kap 8 §3c) berör det faktum att kommunen inte får ta ut högre avgifter än vad kostnaden för den tillhandahållna tjänsten eller nyttigheten är. Detta påverkar direkt möjligheten för bolaget att bedriva verksamheten med vinstsyfte, något som också kommunallagen (KL kap 2 §7) tar upp. *Offentlighetsprincipen* är också aktuell för bolag som har kommunalt majoritetsägande eftersom de numera jämställs med myndighet i detta avseendet (Meyer, Månsson & Nilsson 2013, s. 27). Att offentlighetsprincipen gäller kommunala bolag får flera konsekvenser, till exempel går det inte att avtala bort meddelarfriheten (Meyer, Månsson & Nilsson 2013, s. 60). Meddelarfriheten innebär rätten att publicera sekretessbelagd information utan att det leder till straff eller skadeståndskrav. Det är dessutom förbjudet att bedriva efterforskning varifrån läckan kommer. Dock säger reglerna att inte alla aktörer inom bolaget omfattas av detta skydd. Styrelseledamöter och dess suppleanter samt verkställande direktörer innefattas inte av

meddelarfriheten (Meyer, Månsson & Nilsson 2013, s. 60). En annan princip som är viktig och som påverkar hur det kommunala bolaget skall verka är *likställighetsprincipen* (KL kap 2 §2). I den anges att kommunen skall behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Sammantaget kan det sägas att det finns många komplexiteter som gör det kommunala bolaget till en verksamhet som hamnar mellan det traditionella bolaget och den kommunala förvaltningen.

3.1.3 Kommunal koncern

En annan del som är viktig att ta upp för att förstå hur Borås Stad och deras bolag fungerar är den kommunala koncernen. En koncernverksamhet innebär att flera bolag ordnas i en struktur där ett av bolagen styr och har inflytande över de andra (ABL kap 1 §11). De senaste åren har det blivit allt vanligare att kommuner istället för att ha ett direktäggande av företagen väljer att använda sig av ett moderbolag som äger de övriga bolagen (Meyer, Månsson & Nilsson 2013, s. 32), för att på så vis kunna få fördelar. En av dessa fördelar är att kunna rikta avkastningskrav mot dotterbolaget eftersom förvärvet kräver kapital som kan göras räntebärande (Meyer, Månsson & Nilsson 2013, s. 32). Vidare kan också koncernbidrag skickas mellan de olika bolagen i koncernen för att täcka eventuella underskott. Detta utan att det får skattemässiga följder.

3.1.4 Aktörer

För att förstå hur beslutsfattandet i ett kommunalt bolag går till är det viktigt att få ett grepp om de olika aktörerna som verkar i det kommunala bolaget. I detta avsnitt presenteras några av de viktigaste.

Kommunfullmäktiges roll i det kommunala bolaget liknar den ägarroll som aktieägare har i ett vanligt bolag. Det är fullmäktige som beslutar om under vilka villkor det kommunala bolaget skall verka (KL kap 3 § 18). Fullmäktige godkänner bolagsordningen så den följer de villkor och ändamål som fastställs för bolaget. Vidare är det också fullmäktiges roll att utse bolagsstyrelsen (KL kap 3 § 18)

Kommunstyrelsen har uppsiktsplikt i de kommunala bolagen i enlighet med kommunallagen (KL kap 6 § 1). De skall pröva om de kommunala bolagen håller sig inom de ramar som fastställs för verksamheten, om så inte är fallet skall styrelsen rapportera detta till fullmäktige

och ge förslag på förbättringar (Meyer, Månsson & Nilsson 2013, s. 26) På så vis har styrelsen en viktig roll som kontrollinstans för skötseln av bolagen.

Bolagsstyrelsen utses som tidigare nämnt av fullmäktige och består till största del av kommunpolitiker. Den huvudsakliga uppgiften är att vara med och förvalta bolaget och se till att bolagets verksamhet följer den lagda bolagsordningen. Det ställs inga specifika krav på styrelseledamöterna i det kommunala bolaget bortsett från att personer med näringsförbud, ställda under konkurs eller med särskild förmyndare inte får väljas (Meyer, Månsson & Nilsson 2013, s. 61). Till skillnad från vanliga bolag där personer oftast väljs för sin kompetens inom området tillsätts styrelseledamöter inom kommunala bolag på delvis andra grunder (Erlingsson et al. 2014). Dessa grunder är personens politiska uppfattning och samhällssyn. Detta kan som tidigare nämnt leda till svagare styrelser där VD och ledning får ta större ansvar för verksamheten då styrelsen saknar adekvat kunskap. Vidare bör heller inte personer vars uppfattningar och värderingar går emot bolagets funktion ingå i styrelser utan dessa personer borde verka utanför bolaget och där driva frågor mot bolaget (Meyer, Månsson & Nilsson 2013, s. 62).

Verkställande direktören, VD. Rollen för en VD i ett kommunalt bolag är densamma som i icke kommunala bolag. VD skall sköta den löpande förvaltningen (Meyer, Månsson & Nilsson 2013, s. 18), men som nämnts innan så får en VD i den kommunala miljön lite andra förutsättningar (Thomasson 2013, ss. 87-93). Ibland får en kommunal VD en en tuffare arbetssituation då en svag styrelse leder till att mer arbete hamnar på VD:s bord.

Tjänstemän är icke politiska personer som arbetar inom kommunen med den dagliga verksamheten. De ska vara sakkunniga inom deras specifika områden och bereder underlag till politikerna att besluta om (Thomasson 2013, s. 30).

Ägardirektivet är ytterligare en viktig del av bolaget. Ägardirektivet fungerar likt en bolagsordning som ramverk vilket inom bolaget skall verka. Ägardirektivet röstas igenom av kommunfullmäktige och beskriver hur ägaren vill att dess bolag skall styras (Meyer, Månsson & Nilsson 2013, s. 60).

3.2 Agentteorin

Agentteorin är en av de mer etablerade teorierna inom företagsekonomi och har mottagit både stöd samt kritik av forskare (Thomasson 2013, ss. 44-47). Agentteorin utvecklades under 1970-talet av bland andra Jensen och Meckling (1976) och bygger på det kontrakt som principaler

och agenter ingår i. Detta kontrakt innebär att principalerna lämnar över den operationella kontrollen av företaget till en eller flera agenter. Agenten är exempelvis ett företags verkställande direktör eller hela ledningen. När principalerna lämnar över kontrollen till agenten förväntar de sig att agenten ska följa deras mål och strategi till fullo. Agentteorin säger dock att detta inte är fallet då ledningen kommer att agera i egenintresse om tillfälle uppstår där egenintresset skiljer sig mot principalernas intressen (Jensen & Meckling 1976). Problem av den karaktären kallas för agentproblem och bygger på antagandet att ledningen inte har några motiv att vilja uppnå samma mål som ägarna om det går emot ledningens egna intressen (Berk & DeMarzo 2017, s. 43).

Agentproblem kan exempelvis uppstå om ledningen ser möjligheter i ett projekt som inte stämmer överens med principalernas uppfattning. Andra exempel på agentproblem är överinvestering och underinvestering från ledningens sida i samband med hög skuldsättningsgrad (Berk & DeMarzo 2017, s. 600). En annan orsak till att agentproblem kan uppstå är asymmetrisk information mellan principaler och agenter. Agenten har ofta mer expertis kring den dagliga verksamheten inom företaget än principalerna vilket innebär att den asymmetriska informationen kan utnyttjas av agenten. För att undvika de här problemen krävs det att principalerna övervakar, ger incitament till och motiverar agenten så att agenten arbetar mot samma mål som principalen. Här uppstår agentkostnader (Berk & DeMarzo 2017, s. 43).

Agentkostnader kan ta olika form beroende på vilken metod principalerna väljer att bemöta problemen med. En metod principalerna kan använda är övervakning av ledningen i form av olika prestationsmått vilka ledningen kan utvärderas mot. Övervakning sker också i form av att styrelsen existerar och representerar principalerna. Även långivare och övriga externa parter till företaget fungerar som övervakare över ledningen (Berk & DeMarzo 2017, ss. 1027-1029). Ytterligare en metod som används är att ge ledningen incitament till att arbeta mot samma mål som principalerna (Leruth & Paul 2006). Exempel på sådana incitament är bonusar eller andra förmåner vid uppnådda mål. En tredje metod är att skapa en personlig koppling till ledningen vilket då ökar ledningens vilja att tillfredsställa ägarna och minskar gapet i deras intressen (Leruth & Paul 2006).

3.3 Stewardshipteorin

Flera andra teorier har presenterats som alternativ till agentteorin baserat på den kritik agentteorin har mött. En av dessa nya teorier är stewardshipteorin där antagandet istället är att

tjänstemännen, som i det här fallet används synonymt med agenter, vill maximera den delade nyttan av att uppnå gemensamma mål med principalerna (Donaldson & Davis 1991). Stewardshipteorin har sina grunder i sociologin och bygger på att individen inte alls är så rationell och egoistisk som agentteorin antar. Individens motiv är inte enbart att uppnå egen vinning utan istället att hjälpa till och uppnå gemensamma mål (Donaldson & Davis 1991).

Donaldson och Davis (1991) utvecklar vidare kring tjänstemännens roll och argumenterar även här mot agentteorin. De anser inte att det är ett problem att tjänstemännen har utrymme att ta egna beslut och göra egna val. Istället beskriver de tjänstemännen som lojala, plikttrogna och villiga att uppnå gemensamma mål. Det här antagandet går mot agentteorins diskussion om agentproblem och agentkostnader (Svärd 2016, s. 83).

3.4 Tjänstemannahegemoni

Ytterligare ett perspektiv på de olika aktörerna som är verksamma i en organisation är tjänstemannahegemonin. Den skiljer sig från både agentteorins rationella beslutsfattande och stewardshipteorins nyttomaximerande synsätt. Tjänstemannahegemonins utgångspunkt är att tjänstemännen är de som har den huvudsakliga makten och styrelsens roll är begränsad. Mace (1971) beskriver detta fenomen, då han liknar ledamöterna i styrelsen med "rubber stamps". Personer utan verkligt inflytande som inte har kunskap nog för att bidra i processen. Deras uppgift är att följa och fastställa de beslut som tjänstemännen fattar.

En av grunderna bakom denna företeelse är tidsaspekten (Svärd 2016, s. 87). Tjänstemännen, som i regel jobbar heltid inom organisationen får, genom att de ägnar mer tid åt verksamheten ett stort informationsövertag gentemot styrelsen. Denna kunskapsasymmetri ger dem ett övertag som resulterar i att kontrollen och makten flyttas från styrelsen.

3.5 Kapitalstruktur

I Modigliani och Millers arbete under 50 och 60-talet så lade de grunden till mycket av det som idag benämns finansiering av företag. De började med att visa att det i en förenklad och perfekt värld (där det inte finns varken skatter, finansiella trångmålskostnader eller konkurskostnader) inte spelar någon roll hur man väljer att kapitalisera ett bolag. Detta då värdet på företaget kommer att bli detsamma oavsett struktur (Berk & DeMarzo 2017, s. 525). Senare lättade Modigliani och Miller på sina förenklingar och introducerade både skatt och det som de kallade för finansiella trångmålskostnader och visade efter det att det finns en optimal nivå för hur mycket skuld en organisation vill ta på sig. Denna optimala nivå har det forskats kring och

fenomenet har benämns för trade-off teorin (DeAngelo & Masulis 1980). Vad denna teori innebär är enkelt uttryckt att det finns en viss punkt där de trångmålskostnader man utsätter sig i och med skuldsättningen överväger de fördelar skulden medför i form av en skattesköld (Berk och DeMarzo 2017, s. 594).

Agentteorin har kopplats till den optimala kapitalstrukturen då kapitalstrukturen påverkar de agentkostnader som har potential att uppstå inom bolaget. En högre andel skuld gentemot eget kapital kan minska agentkostnaderna då långgivarna fungerar som naturliga kontrollanter av ledningen (Berk & DeMarzo 2017, s. 603). En hög skuldsättningsgrad kan också få motsatt effekt i form av exempelvis överdrivet risktagande av agenten (Berk & DeMarzo 2017, s. 596)

3.6 Användning i rapport

De tre teorierna beskriver alla olika relationer inom en organisation och hur de samspelar. De tre teorierna kan tänkas passa väl in på kommunala bolag och dess struktur (Thomasson 2013, ss. 44-47; Svärd 2017, s. 87). Agentteorin antar att människan agerar själviskt och att principalen behöver utöva styrning över agenten. Stewardshipteorin bygger på det motsatta antagandet och säger istället att människan vill uppnå gemensamma mål. Tjänstemannahegemonin beskriver en tredje synvinkel, nämligen att det i vissa organisationer finns svaga aktörer som inte besitter samma sakkunskap som de övriga. Följaktligen blir dessa individer en förhållandevis obetydlig grupp som inte påverkar beslutsprocessen. Således ger de tre teorierna ett spektrum att analysera interorganisationella relationer på.

Det rapporten specifikt tar med vidare till analysen från teorierna är just dessa olika synvinklar på relationer inom en organisation. Styrningen och kontrollen av agenten inom agentteorin, samarbetsvillighet och gemensamma mål inom stewardshipteorin samt aktörers potentiellt bristande sakkunskap inom tjänstemannahegemonin. Rapporten kommer att använda dessa specifika delar av teorierna för att analysera fallet med. Teorin kommer också utgöra grunden i de intervjuer som genomförs under empiriinsamlingen.

4 Empiri

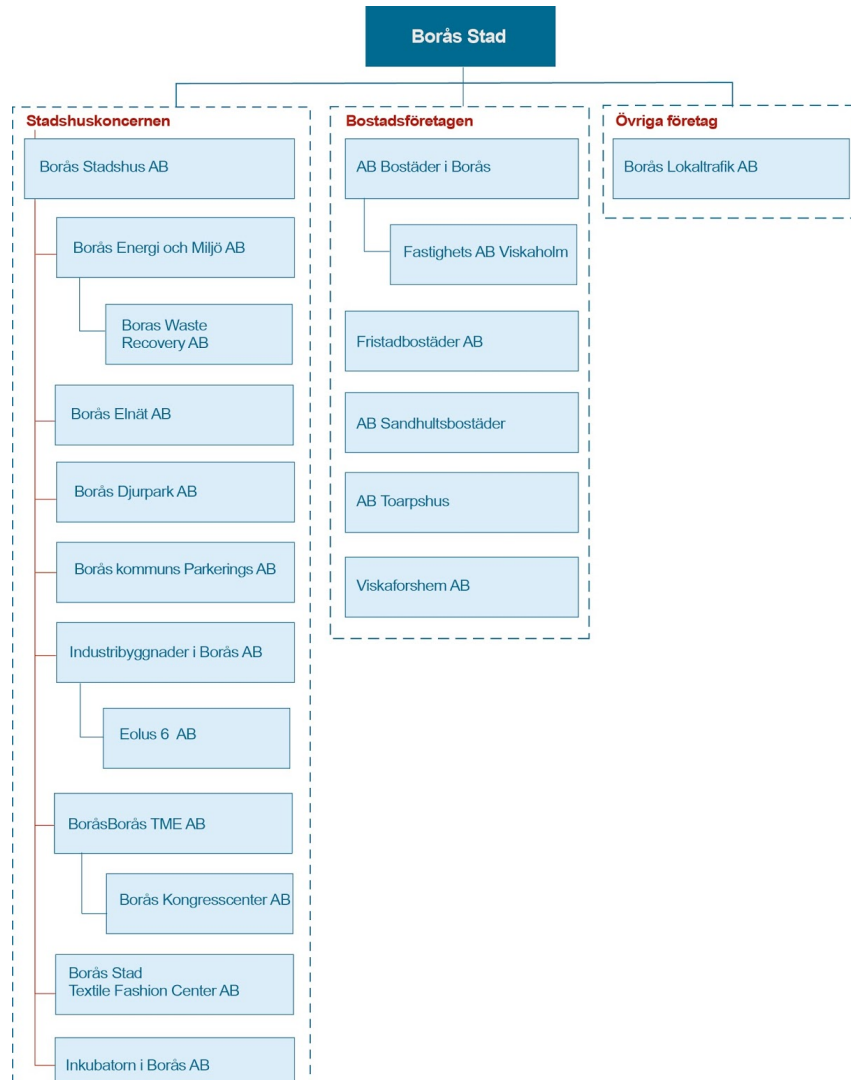
Det här avsnittet kommer att presentera empirin insamlad via intervjuer samt sekundärdata. Först kommer beslutsprocessen för val av kapitalstruktur behandlas och sedan beskrivs de olika aktörernas roller.

4.1 Övergripande strategi

4.1.1 Struktur Borås Stad

Flera av respondenterna nämner att Borås Stad har haft som grundprincip att bedriva den kommunala verksamheten i förvaltningsform så länge det inte finns goda skäl till att bedriva i bolagsform. Kommunen har varit noga med att det finns avgränsbara områden för bolagens verksamhet. Denna grundprincip har resulterat i att det idag finns femton stycken kommunala bolag inom Borås Stad. Dessa bolagen är av varierande storlek och verksamhet. Kommunen driver en koncern där åtta av de kommunala bolagen ingår. Utöver koncernen har Borås Stad fem stycken bostadsbolag samt ett kollektivtrafikbolag under avveckling (Borås Stad 2017). Nedan presenteras en illustration över de kommunala bolagen.

Figur 1 - Borås Stads kommunala bolag



4.1.2 Historik

Kommunstyrelsens ordförande Ulf Olsson, ekonomichef Magnus Widen samt före detta ekonomichef Christer Johansson ger en bild av historiken kring finansieringen av de kommunala bolagen. Före ekonomichefen Johansson berättar att Borås Stad tidigt hade som strategi att stoppa in så lite aktiekapital som möjligt i bolagen och istället låta de konsolidera, det vill säga behålla vinsten, och bygga upp det egna kapitalet. Denna strategi har det funnits politisk enighet bakom i Borås historiskt sett. I vissa fall har kommunen dock valt att inte konsolidera utan plocka ut vinsten som ägarutdelning enligt Olsson. Johansson nämner också att det låga aktiekapitalet har varit föremål för diskussion bland bolagens ledningar som önskat ett större eget kapital. Enligt Johansson kan detta bero på att "Vi hade ett tiotal bolags VD som sprang här och som hela tiden behövde [kapital]... hade olika skäl att skaffa mer muskler och det gynnade så klart deras resultaträkning och det var det dom var ute efter." Ett tillskott av eget kapital i form av aktieägartillskott innebär att bolagen får utökat aktiekapital tillskjutet av ägaren säger Widen.

Ekonomichef Widen fördjupar följande kring det låga aktiekapitalet. Innan de kommunala bolagen grundades under mitten av 1900-talet så bedrevs de ofta i stiftelseform och finansierades med hjälp av statliga lån och bidrag. Detta ledde till att det inte varit något problem för den kommunala bolagiserade verksamheten att byggas upp med i princip enbart externt kapital, då oftast i form av lån och bidrag från staten. I takt med att stiftelseformen övergavs till förmån för aktiebolag och lånesubventionerna från staten upphörde har de kommunala bolagen övergått till ren extern lånefinansiering enligt ekonomichef Widen. Så här säger Borås Stads ekonomichef Widen angående synen på internt gentemot externt kapital till bolagen "Sen vill jag påstå att medvetenheten mellan eget kapital och främmande kapital i form av upplåning är liten. Därför att man egentligen ser finansieringen som en osinlig källa".

I dagsläget visar flertalet av Borås Stads kommunala bolag upp en låg soliditet vilket innebär att de huvudsakligen finansieras av externt kapital (Borås Stad 2017). Angående internt kapital i form av ägartillskott från kommunen säger Borås Stads ekonomichef Widen:

"Orsaken till att finansieringen har blivit mestadels extern och inte intern via konsolidering genom aktiekapital har berott på att man inte har fått avdragsrätten på den finansieringen. Det är också en orsak till [den låga] lönsamheten i många av bolagen, exempelvis bostadsbolagen, att man inte har konsoliderat de heller. Däremot så har man fått full avdragsrätt för den externa finansieringen."

Avdragsrätten får följden att de kommunala bolagen kan dra av räntekostnader för de externa lånen men inte för aktieägartillskott enligt ekonomichef Widen.

4.1.3 Styrning och politik

Enligt före detta ekonomichef Johansson styr Borås Stad de kommunala bolagen med ett antal olika metoder. Exempelvis genomför kommunen ägarsamtal med bolagen där man planerar och följer upp den ekonomiska delen av verksamheten. Dessa samtal sker två gånger per år och närvarar gör VD och styrelse från bolaget samt kommunstyrelsen och högt uppsatta tjänstemän.

Dessutom använder kommunen aktiekapitalet som en styrfunktion. Johansson säger följande “Sen har de haft rätt så snävt med eget kapital. Mycket pengar i ett bolag kan ju sätta fart på grillen om man säger så hos VD och styrelsen”. Angående styrningen över bolagen generellt, och relationerna med bolagsledningarna specifikt, uttrycker sig Johansson:

“Och de bolags VD som vi har nu, vet vilka som bestämmer. Det är rätt viktigt att veta att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige har ett väldigt starkt inflytande, även för bolagen. Vi styr ju dem, sen har de frihet och vi ser inte vad som händer i vardagen, men rätt så starka direktiv”.

Detta resonemang utvecklar också kommunstyrelsens ordförande Olsson när det låga egna kapitalet i bolagen diskuteras:

“Nej vi har ju inte låtit bolagen behålla sina egna vinster och på så vis bygga upp sin egen soliditet. Vi har medvetet sagt att den dagen man behöver göra stora investeringar så är det kommunen som är ägare av bolaget”.

Ett annat styrmedel som enligt flertalet respondenter är betydelsefullt och som ägarna använder sig av är ägardirektiv. Dessa sätter ramarna för hur verksamheten ska och får fungera. De skiljer sig beroende på bolagens funktion och verksamhet. Ett direktiv som flertalet respondenter berättar om är att alla lån som bolagen tar upp måste tas upp via internbanken. Ett skäl till att det blev så är enligt före detta ekonomichef Johansson “Nej, en av dom roligaste sakerna som en VD tyckte var att gå till banken, bankmiddagar osv. Men det satte vi stopp för och det var inte dom glada för men det längesen vi ströp den möjligheten”. Förändringar i direktiven sker genom att beslut fattas i kommunfullmäktige. Angående hur diskussionen ser ut i fullmäktige när bolagens ägardirektiv debatteras säger kommunfullmäktiges ordförande Per-Olof Höög “Nej. Det är så pass berett då i bolaget och sen i Stadshus AB när det gäller ägardirektiv.” och

på frågan om de diskuteras över huvud taget när det röstas om i kommunfullmäktige “Nej det kan jag inte säga, då ljuger jag”.

4.1.4 Koncernen

Flera av respondenterna, bland andra kommunfullmäktiges ordförande Per-Olof Höög, ekonomichef Magnus Widen och finanschef Martin Jakobsson beskriver Borås Stads kommunala koncernen nedan. Borås Stad driver som tidigare nämnt en koncern där Borås Stadshus AB är moderbolaget och koncernens styrelse utgörs av kommunstyrelsens medlemmar. Enligt Höög gör flera av bolagen i koncernen förluster varje år som täcks upp av framförallt Borås Elnät AB och Borås Kommun Parkerings AB, vilka gör överskott varje år. Grundtanken med koncernen är enligt före detta ekonomichef Johansson att kunna finansiera de bolag som gör underskott med hjälp av koncernbidrag. Ett tydligt exempel är enligt finanschef Jakobsson Borås Djurpark AB som varje år visar negativt resultat men bedöms ha en strategisk viktig funktion för staden och därför måste finansieras av andra bolags överskott.

4.2 Beslutsprocess

4.2.1 Finansieringsbehov

Angående beslutsprocessen vid val av kapitalstruktur ger respondenterna, bland andra Ulf Olsson, Martin Jakobsson och Magnus Widen liknande svar. Hur stort tillskott av kapital som de olika bolagen behöver varje år baseras på bolagens egen verksamhet. De kommunala bolagen får varje år förbereda ett investeringsunderlag där bolagets olika planerade investeringar ingår. AB Bostädernas VD Bengt Engberg säger att det här arbetet sker i samråd med styrelsen samt eventuellt tjänstemännen från Borås Stad beroende på projektens storlek. I vissa fall är även kommunstyrelsen inblandade i en inledande diskussion kring specifika investeringar. Detta investeringsunderlag skickas vidare till Borås Stads ekonomichef. Sedan är det upp till kommunen hur de ska finansieras, antingen via internt kapital eller via externt kapital. Ekonomichefen sammanställer alla de olika bolagens investeringsunderlag till en investeringsbudget med det totala investeringsbehovet för det kommande året.

4.2.2 Politiskt beslut

Finanschef Jakobsson och ekonomichef Widen berättar vidare. Den årliga investeringsbudgeten och enskilda större projekt skickas vidare till kommunstyrelsen som diskuterar budgeten och de olika investeringarna. Kommunstyrelsen träffas två gånger per månad och diskuterar de ärenden som kommer upp. Skulle oenigheter råda i ärendet kan det skickas tillbaka ner till

tjänstemännen. När kommunstyrelsen nått en samstämmighet har de givits mandat av fullmäktige att delegera utförandet av finansieringen till tjänstemännen. Kommunfullmäktiges inblandning i processen är att de tar ett årligt beslut kring hur mycket lån de kommunala bolagen får ta på sig totalt via internbanken. I vissa större investeringar krävs också att fullmäktige godkänner projektet men utöver detta lämnas finansieringsfrågor till kommunstyrelsen enligt Jakobsson.

Finanschef Jakobsson och kommunfullmäktiges ordförande Höög beskriver kommunfullmäktiges inblandning i processen. Kommunfullmäktige tar alla principiella beslut kring bolagen, till exempel större investeringar, ändringar i ägardirektiv och godkännande av finansiella regler.

4.2.3 Internbank

För att finansiera de kommunala bolagen använder Borås Stad sig av internbanken som sköter all extern belåning. Före detta ekonomichef Johansson och finanschef Jakobsson säger följande om arbetet kring internbanken. Bolagen är genom ägardirektiven bundna att använda internbanken och får inte ta upp lån på egen hand. Detta gör staden för att få bättre kontroll på bolagen. Internbanker är idag vanliga i svenska kommuner och många medelstora och stora kommuner nyttjar dem (SKL 2017). Det är den fastlagda investeringsbudgeten som avgör hur stor låneram internbanken har att arbeta med.

En anledning till att kommuner väljer att använda sig av en internbank är för att sänka lånekostnaderna berättar Jakobsson och Johansson. Genom att låta en enhet sköta hela kommunens finansiering får den enheten en stark position. Då den har hela kommunens ekonomiska kapital i ryggen när den ska förhandla lånen. Detta leder till att kommunen får en väldigt god kreditvärdighet och således kan låna billigt. Finanschef Jakobsson berättar att Borås Stad genom att skapa en förhållandevis stor organisation ges möjligheter att sätta upp egna kapitalmarknadsprogram. Kapitalmarknadsprogram innebär att Borås Stad har skapat olika certifikat och obligationslösningar som en del i finansieringen. Tillsammans med obligationer och certifikat är Kommuninvest den aktör som Borås Stad väljer att låna pengar av. Kommuninvest beskrivs mer utförligt i nästa avsnitt. Andra aktörer som skulle kunna vara aktuella att låna av men i Borås fall inte utnyttjas är de traditionella bankerna. Så här säger finanschef Martin Jakobsson kring att ta upp lån från de vanliga bankerna "Sen skulle vi kunna låna av bankerna också men dom är inte konkurrenskraftiga för vi har bättre rating än bankerna. Vi lånar billigare än vad bankerna själva skulle kunna göra".

Vidare finns det flera stordriftsfördelar med att bedriva internbank enligt finanschef Jakobsson. Istället för att varje enskilt bolag har ansvariga för låneverksamheten kan den uppgiften koncentreras till en central avdelning, vilket ger en lägre personalkostnad. Detta är något som även kommunstyrelsens ordförande Olsson nämner när internbankens funktion diskuteras:

“Det fanns säkert ett antal VD:ar som tidigare satt och funderade över ränteutveckling och annat och det är vår bedömning att det är inte det som är den primära uppgiften för bolagen, utan det är bättre att vi samlar kompetensen här”.

4.2.4 Kommuninvest

Väljer kommunen att låna externt kapital så finns det ett antal olika möjligheter att använda sig av berättar finanschef Jakobsson. Dels de svenska storbankerna men också de svenska kommunernas egen finansieringslösning som heter Kommuninvest. Kommuninvest grundades 1992 som en ekonomisk förening och är idag en sammanslutning av cirka 250 svenska kommuner. Kommuninvests funktion är att de svenska kommunerna gemensamt går i solidarisk borgen och på så vis uppnås en hög kreditvärdighet och förmånliga lån kan tas. De senaste tio åren har Kommuninvest växt kraftigt och står idag för en stor del av den kommunala externa finansieringen enligt ekonomichef Widen. En av orsakerna till detta är att Kommuninvest ägs av kommunerna själva och inte behöver ta ut någon vinst eller marginaler vilket gör att de traditionella storbankerna får svårt att konkurrera berättar finanschef Jakobsson.

Borås Stad hade kunnat möta de kommunala bolagens kapitalbehov enbart i form av Kommuninvest men använder idag Kommuninvest i kombination med tidigare nämnda obligations och certifikatslösningar fortsätter Jakobsson. Orsaken till detta är för att sprida riskerna. Kommunstyrelsens ordförande Ulf Olsson stämmer in i denna åsikt och nämner just medlemskapet i Kommuninvest som en av de åtgärder kommunen genomfört sedan finanskrisen 2008 för att minska risken.

4.2.5 Riskhantering samt regelverk för den finansiella verksamheten

Finansiella risker är något som kommunen arbetar aktivt med att minimera. En kommuns verksamhet skiljer sig från en traditionell aktör på den finansiella marknaden. Finanschef Jakobsson tar upp detta fenomen “Det är ett nödvändigt ont att det finns pengar. Vår uppgift är att se till att det vid var tid finns pengar.” och “Utan självklart måste det [pengar] alltid finnas där och med en låg insats. Vi ska ta en låg risk”. Denna utgångspunkt påverkar hur den

finansiella avdelningen arbetar i stor utsträckning. Kommunstyrelsens ordförande Olsson menar också att risker finns men att kommunen ser sig själva som en säker borgensman att det aldrig blir någon riktig fara. Däremot är risken högre vid vissa speciellt stora projekt och då krävs det att medvetenheten om risken är större enligt Olsson.

Finanschef Jakobsson utvecklar kring riskerna. En av riskerna kopplad till belåning är ränterisken som innebär att effekterna av fluktuationer i räntan skall försvagas. Detta hanteras genom att andelen lån med rörlig ränta kontra bunden ränta inte får överskrida en viss nivå. Refinansieringsrisken, alltså möjligheten att kunna få mer kapital är också viktigt att ta i beaktning. Finanschef Jakobsson utvecklar:

“Säg att du har ett lån på 300 miljoner och det förfaller om 2 veckor. Risken att då inte få tag i pengar igen. Det tänkte man inte så mycket på innan. Borås Stad lånade allt med kort kapitalbindning då. För det är billigast att låna utan bindning och det var riskfritt tyckte man då. Men så kom finanskrisen och då fick vi våra lån uppsagda på två veckor eller tio dagar. Så det var så det gick till under krisen. I och med krisen så blev det uppenbart att finansieringsrisken eller refinansieringsrisken, kapitalbindningen är central att hantera riskmässigt.”

Jakobsson säger vidare att motpartsrisken är betydelsefull. Den innebär att motparten, oftast där pengarna är placerade måste vara stabil och inte löpa risk att försvinna. Borås Stads strategi när de placerar pengar är att de tar liten risk: “Vi ska inte placera pengar i aktier till exempel. Vi har väldigt strikta placeringsregler”.

I Borås Stad finns det utarbetade regler som beskriver hur den externa finansieringen skall fungera berättar Jakobsson. Dessa regler berör främst de olika risker som kommunens internbank har att hantera. Reglerna innehåller dessutom riktlinjer för hur kommunen skall placera det överskott som finns i organisationen.

Gällande de finansiella reglerna inom kommunen så är det detaljerade innehållet nästan helt och hållet en tjänstemannafråga för Borås Stads finansavdelning enligt Jakobsson. Finanschef Jakobsson angående vem som bestämmer reglerna:

“Nej, men det är helt och hållet finansavdelningen. Det här är ingen kärnfråga för politiken. Att prata finansfrågor. [...] Reglerna räcker det att kommunstyrelsen beslutar om och det är inte så stor grej, de har möte varannan vecka så tar vi ett snack med politiken innan att detta behöver ändras och så lyfter vi upp ärendet.”

Efter att kommunstyrelsen har diskuterat ändringsförslagen i reglerna tas det upp i kommunfullmäktige som röstar om förändringarna. Enligt finanschef Jakobsson visar politikerna upp ett stort förtroende för tjänstemännen och även när reglerna diskuteras bland politikerna råder det stor enighet. Kommunstyrelsens ordförande Olsson säger att det råder en god dialog mellan tjänstemännen och de styrande politikerna och då speciellt i större principiella beslut gällande finansieringen av bolagen.

4.3 Inblandade aktörer

4.3.1 VD Kommunalt bolag

Ett av Borås Stads största kommunala bolag sett till omsättning är bostadsbolaget AB Bostäder. Företagets VD, Bengt Engberg, berättar att bolaget inte är en del av Stadshus AB vilket innebär att bolaget själva är fria att hantera potentiella vinster som de vill. Bolaget är en hybridorganisation men enligt Engberg så agerar företaget på samma förutsättningar som ett privat bolag. När det gäller finansieringen av verksamheten är AB Bostäder reglerade av ägardirektiv att låna enbart via Borås Stads internbank. Enligt Engberg fungerar detta bra även om det bidragit till något högre räntekostnader. AB Bostäders VD betonar att företaget har en hög medvetenhet kring sin soliditet och framtida utveckling av det externa kapitalet. Bland annat sålde bolaget av lägenheter för några år sedan för att kunna konsolidera vinsten och bygga upp det egna kapitalet. Anledningen till detta är enligt Engberg att företaget anser att de behöver agera ekonomiskt hållbart och att ett för litet eget kapital i relation med skulderna innebär en risk för företaget. Företaget har ett ursprungligt aktiekapital på elva miljoner kronor. Ytterligare aktieägartillskott är ett alternativ för att öka det egna kapitalet men på grund av regleringar inom kommunen är den summa ett nytt ägartillskott hade bidragit med relativt liten. Detta leder till att bolaget istället fokuserar på att konsolidera dess egna vinst enligt Engberg.

I AB Bostäders styrelse sitter idag nio personer med nio ersättare. Enligt Engberg är detta en förhållandevis stor styrelse och storleken påverkar enligt honom också hur arbetet bedrivs “man får bli ännu mer övertydlig, ännu mer informativ, ännu mer kommunikativ, i de beslutsprocesser man har med väldigt mycket information”. Verksamheten i AB Bostäder är enligt Engberg bitvis väldigt komplex och detta får effekt på styrelsens arbete:

“Så det kanske går åt mer tid i att förklara komplexa processer så att det är begripligt. Man kan nog säga att ju fler nollor det är i beslutet desto mindre blir frågorna. Och hamnar

man nere på cykelställningar som är mer begripligt så kan diskussionerna ta väldigt lång tid”

Detta sätter press på ledningen att ta ett stort ansvar samt att vara transparent. Vidare säger Engberg att rekryteringen till de kommunala bolagens styrelser kan vara problematisk beroende på vilka prioriteringar politikerna har. Många politiker prioriterar skola, vård och omsorg över kommunala bolag. Samtidigt poängterar Engberg att det är viktigt att komma ihåg vem ägaren är och att det är de som ska representeras i styrelsen. Det är ägaren som sätter agendan säger Engberg.

Gällande ledningens relation till ägaren så sker officiell styrning i form av ägardirektiv, planerings och uppföljningssamtal samt årsstämma enligt Engberg. AB Bostädens VD säger följande om Borås Stad som ägare: “Vi upplever nog att vi har en ganska så passiv ägare. En otydlig ägare, och det uppfattar nog även vår ägare”. Den övriga kontakten inkluderar uppföljning av finansiell status och då främst från Borås Stads tjänstemän snarare än politikerna enligt Engberg. Politikerna har enligt Engberg svårt att skilja på förutsättningarna för ett kommunalt bolag och kommunal förvaltning vilket bidrar till en enligt AB Bostädens VD passiv styrning. Engberg säger sedan att det bara är att gilla spelreglerna eftersom kommunen är ägaren och sätter agendan.

4.3.2 Styrelse kommunalt bolag

Styrelsemedlemmen Per-Olof Höög berättar följande om de kommunala bolagens arbete. Styrelsemedlemmarna i de kommunala bolagen är politiskt utsedda representanter av Borås Stad. Styrelsernas storlek varierar mellan de olika bolagen, exempelvis har Textile Fashion Center tio stycken styrelserepresentanter medan Borås TME enbart har tre. Vidare beskriver Höög arbetet med finansieringsfrågor inom styrelsen som en kontinuerlig uppföljning av den ekonomiska prestationen i bolaget. På frågan om styrelsen för någon diskussion kring hur finansieringsbehovet täckts svarar Höög att det inte diskuteras specifikt utan att de går till kommunen och ber om pengar. Styrelsens huvudsakliga uppgift är snarare att bereda underlaget för de investeringsbehov som finns enligt Höög.

Relationen till VD är god i alla de bolag Höög är ordförande enligt honom själv. Kontakten med ägarna är också väl fungerande och de träffas på återkommande planerings- och uppföljningssamtal under året ihop med bolagets ledning, Borås Stad, ekonomi samt finanschef

och kommunstyrelsens ordförande. Höög upplever att styrningen från Borås Stads sida som ägare är ganska hård i fråga om finansiering.

Styrelserna i de kommunala bolagen blir ofta svaga i relation till VDn menar kommunalråd Morgan Hjalmarsson då de är politiskt utsedda positioner. "Är du politiskt aktiv för att sitta i parkeringsbolaget? Nej det är inte höjdaruppdraget. Nej det är ingen som vill sitta där. Man tvingar in någon där, någon ny medlem som inte har varit aktiv.". Vidare säger Hjalmarsson "Det är nästan bara VDn som drar där. Jag tror att det är utan att prata illa...VD blir väldigt stark gentemot styrelsen".

4.3.3 Kommunstyrelse ledamot

Kommunstyrelsens ordförande Ulf Olsson samt kommunstyrelseledamot Morgan Hjalmarsson ger följande information angående kommunstyrelsens arbete. Kommunstyrelsen i Borås Stad består av tretton stycken ledamöter varav fem är kommunalråd och heltidsanställda. Kommunstyrelsens roll i kommunen kan liknas med den nationella regeringens. I Borås Stad sitter dessutom hela kommunstyrelsen som styrelse i moderbolaget Borås Stadshus AB tillsammans med ett par tjänstemän. Denna modell är omdiskuterad och kommunalråd Morgan Hjalmarsson säger följande:

"Det är samma personer, som också kanske är lite tveksamt. Man borde kanske ha en egen styrelse till Stadshus AB. Kommunstyrelsen är ju till för att granska och på detta sätter granskar vi oss själva. Vi har uppsiktsplikt över bolagen och det är svårt att ha uppsiktsplikt över sig själv".

Kommunstyrelsens ordförande Ulf Olsson är av uppfattningen att den nuvarande situationen fungerar okej men att kommunen håller på att diskutera eventuella förbättringar i vilka som ingår i Stadshus ABs styrelse.

Kommunstyrelsen är en viktig instans i processen att fastställa investeringarbudgetarna för de olika bolagen och det är även kommunstyrelsen som ansvarar för utförandet av finansiering till de kommunala bolagen enligt finanschef Jakobsson. Kommunstyrelsen är också närvarande vid bolagens planering-och uppföljningssamtal enligt ordförande Olsson. Dessa samtal hålls två gånger per år och där diskuteras bland annat bolagens finansiella och ekonomiska prestationer. På frågan om hur dessa aspekter behandlas under samtalen svarar kommunalråd Hjalmarsson: "Ja med hjälp av finansavdelningen. Dom är vår förlängda arm. Sen har man satt upp finansiella mål för bolagen, soliditet och dom här bitarna". De diskuterar och bereder

ärenden innan de lämnas över till fullmäktige för omröstning. Vidare säger både Hjalmarsson och Olsson att det finns en god relation till bolagens VD och att det finns ett bra samarbete i de flesta frågor.

4.3.4 Kommunfullmäktige ledamot

Kommunfullmäktiges ordförande Per-Olof Höög samt kommunalråd Morgan Hjalmarsson beskriver kommunfullmäktige och dess arbete. Kommunfullmäktige är högsta beslutande organ i kommunen och där sitter 73 ledamöter. Där fattas alla principiella beslut och frågor angående kommunens verksamhet debatteras. Principiella ärenden som rör de kommunala bolagen, dess ägardirektiv och dess finansiering skall passera fullmäktige för godkännande enligt Höög. De flesta ärenden som rör de kommunala bolagen, speciellt de frågor som rör finansieringen, förs det lite eller ingen diskussion om alls enligt kommunfullmäktiges ordförande Höög. Detta beror enligt Höög på att dessa ärenden är väl beredda av bolaget, tjänstemän och kommunstyrelsen.

Det som det enligt kommunalråd Hjalmarsson kan uppstå debatt kring är de kommunala bolagens vara eller icke vara. Framförallt de bolag som genererar dåliga resultat. Vidare diskuterar Hjalmarsson sin syn på fullmäktiges arbete gentemot bolagen "De känns liksom i fullmäktige att de [bolagen] styrs med vänster hand. Man lägger inte ner så mycket jobb som man borde göra, och de gäller mig också. Stora projekt självklart, men annars inte ". Kommunstyrelsens ordförande Olsson berättar om hur finansieringen av de kommunala bolagen diskuteras i kommunfullmäktige "Det är inte ett tillräckligt hett ämne och det gäller inte bara bolagen utan det gäller också inom övriga kommunen". Ekonomichef Widen menar att de politiska åsikterna kan påverka, men då i ett tidigt skede "De politiska färgerna kommer tidigare. Exempelvis: nej men vi tycker inte att bostadsbolaget ska exploatera det området utan vi tycker att en privat exploatör ska få exploatera".

4.3.5 Ekonomichef

Ekonomichef Magnus Widen beskriver sin roll följande. Ekonomichefen i Borås Stad är den högst uppsatta tjänstemannen efter kommunchefen och den tjänsteman som har ansvar för Borås Stads ekonomi. Ekonomichefen har under sig bland annat finansavdelningen samt budgetavdelningen. Ekonomichefens roll i val av kapitalstruktur är att fastställa investeringsbudgeten och fungera som en godkännande position i finansavdelningens arbete enligt Widen. Widen säger följande om sin roll:

“Min uppgift är mer egentligen att vara en liten second opinion och godkännande av de förslagen som läggs fram, medan frågorna kring finansiering självständigt handläggs av finanschefen och finansavdelningen. [...] Min roll är egentligen att se till så att vi har ett bra regelverk och att vi följer det här regelverket. Så att säga lite översiktlig uppsikt över det.”

Angående relationen med de högst beslutsfattande, i detta fallet kommunfullmäktige, säger Widen “Men det finns inga meningsskiljaktigheter där kring vår finansiering via Kommuninvest, via vår egna obligationsprogram osv. Det blir mer egentligen en tjänstemannafråga där man så att säga har en dialog kring ett beslut och sen har enhet kring det.”

4.3.6 Finanschef

Finanschef Martin Jakobsson säger följande om sin position. Finanschefen i Borås Stad är den tjänsteman som är ansvarig för alla de finansiella bitarna inom kommunen, dessutom inrymmer positionen ansvar över ägarstyrning för de kommunala bolagen från tjänstemannasidan. Vidare sitter finanschefen också i styrelsen för det kommunala moderbolaget Borås Stadshus AB. Alla lån som tas inom kommunen och inom de kommunala bolagen går via finansavdelningen enligt Jakobsson. Vidare säger Jakobsson att finanschefens roll i finansieringen av de kommunala bolagen främst är att tillhandahålla kapital när bolagen behöver det. Vidare kommer också finanschefen med råd och ger vägledning åt bolagen i sin roll som ansvarig för ägarstyrningen.

Angående det inflytande som tjänstemännen och i det här fallet finanschefen har inom kommunen säger Jakobsson “Affärsmässighet kontra politik är till viss del motpoler. Därför är det så att internbanken, kommunen, är villig att låna ut mer än vad som kanske är riktigt ekonomiskt försvarbart”. Ytterst är det politikerna som fattar beslut om vilka projekt som ska genomföras och tjänstemännens åsikter får således stå åt sidan enligt Jakobsson. “Där kommer politiken och professionen lite i kliché” som Jakobsson säger när ett nybygge av bostadshus i ett bolag med en svagare ekonomisk ställning diskuteras. Rollen som finanschef innebär enligt Jakobsson att se förslag och projekt ur en ekonomisk synvinkel och att granska verksamheterna utifrån dess ekonomiska resultat.

5 Analys

Analysen kommer att delas in i två huvudpunkter, beslutsprocessen och relationer mellan aktörerna. Den första delen av analysen kommer att fokusera på det mer tekniska utförandet av beslut kring finansiering samt belåningsgrad. Analysen av relationerna mellan de olika aktörerna kommer att byggas på de tre organisationsteorier som presenterades i studiens referensram. Avsnittet kommer att jämföra och tolka respondenternas intervju svar för att kunna hålla en intressant diskussion kring ämnet.

5.1 Beslutsprocessen

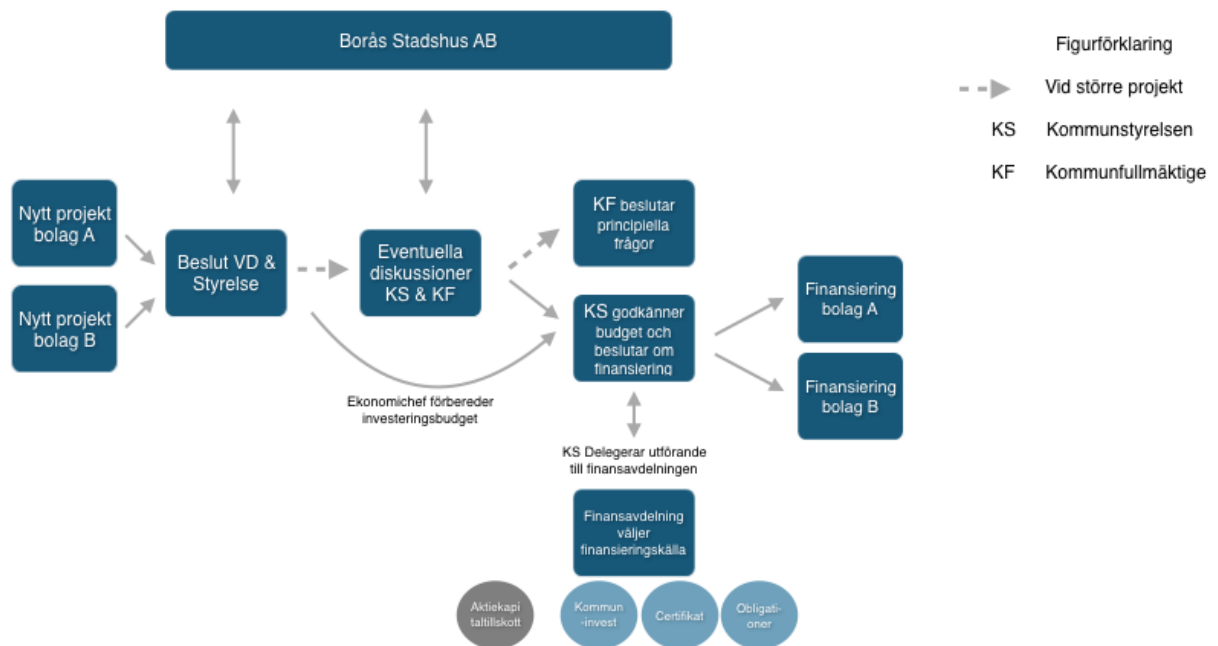
Med hjälp av den sammanställda empirin som presenteras i föregående kapitel går det nu att sammanfatta hur beslutsprocessen kring finansiering och kapitalstruktur går till i Borås Stad, se figur 2 för schematisk bild. En sak som framkom i empirin var att Borås Stad tidigare hade en strategi att starta de kommunala bolagen med ett lågt aktiekapital vilket i sin tur lett till ett lågt eget kapital.

Processen inleds i dagsläget med att de kommunala bolagen har ett behov av att finansiera investeringar som de inte kan finansiera med hjälp av egna tillgångar. Detta behov av finansiering lämnas sedan till tjänstemännen som kombinerar de olika bolagens finansieringsbehov till en årlig investeringsbudget. Denna budget diskuteras och godkänns i kommunstyrelsen. Baserat på respondenternas svar kan det konstateras att en politisk debatt kan förekomma, men att den isåfall äger rum redan i diskussionen kring större enskilda investeringar och då sker debatten oftast i kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen delegerar sedan ärendet till finansavdelningen som får i uppgift att tillhandahålla pengar till bolagen. Valet finns här mellan att ge ut aktieägartillskott eller ta in externt kapital. I dagsläget är det extern belåning via internbanken som är klart vanligast. Detta gör finansavdelningen via ett antal olika källor, bland annat lån av kommuninvest och kommunens egna obligations och certifikatslösningar. Som ett komplement till denna huvudväg av finansiering finns också den kommunala koncernen som med hjälp av koncernbidrag tillhandahåller pengar till de företagen som är i behov av det.

För att förtydliga presenteras nedan en schematisk bild över hur beslutsprocessen ser ut baserat på kartläggningen av processen.

Figur 2 – Flödesschema beslutsprocessen. Schematisk bild



5.1.1 Syn på belåning

En intressant aspekt som kom fram under intervjuerna var de olika aktörernas syn på externt kapital och nivån av belåning gentemot det egna kapitalet. Precis som beskrevs i avsnitt 3.4 *Kapitalstruktur* kan extern belåning vara kopplat till ökade risker för trångmålskostnader. Trade-off teorin säger att det finns en punkt där andelen externt kapital är för stor. Vid den punkten överstiger trångmålskostnaderna fördelarna den externa finansieringen ger. Under empiriinsamlingen visade det sig att de olika aktörerna i beslutsprocessen har olika syn på det externa kapitalet.

Vissa av de kommunala bolagen, och då speciellt de större, driver sin verksamhet mycket likt ett privat bolag. AB Bostäders VD exempelvis uttrycker sig så här angående hur företaget agerar "Spelreglerna för ett allmännyttigt bostadsbolag är exakt samma som för ett privat bolag". Detta avspeglar sig också i deras syn på det externa kapitalet. AB Bostäders VD

Engberg poängterar att företaget är noga med att hålla en hållbar soliditet och inte enbart vara finansierade via externt kapital. Exempelvis att bolaget sålt av bostäder för att kunna konsolidera och bygga upp sitt egna kapital i relation mot skulderna visar på detta. Verkställande direktör Engberg poängterar också att det finns en risk inbyggt i det externa kapitalet och denna risk stämmer in väl på trade-off teorin om kapitalstruktur.

Ägarens syn på intern gentemot externt kapital är däremot avvikande. Ekonomichef Widen nämner att medvetenheten från ägarnas sida kring internt och externt kapital är låg och att finansiering via kommunens internbank ses som en osinlig källa av finansiella medel. Även kommunstyrelsens ordförande Ulf Olsson uttrycker liknande åsikter och argumenterar att kommunen är en så säker borgensman att det inte finns några egentliga finansiella risker.

En tydlig diskrepans i synen på risk kopplat till extern belåning framkommer. Ägarens syn skiljer sig från AB Bostäders VD Engbergs åsikter. Ägarens syn på extern belåning och potentiellt bristande medvetenhet kring denna skiljer sig också från trade-off teorins syn på skuld. Upplever ägaren sig själv som en så stark borgensman att det inte finns några risker kan det vara en tänkbar förklaring till att ägaren driver bolagen med en låg soliditet. Detta kan också kopplas till att de kommunala bolagen är hybridorganisationer och lyder under både aktiebolagslagen och kommunallagen. Kommunallagen säger uttryckligen att de ska skapa nytta åt invånarna i kommunen och att det är de kommunala bolagens främsta syfte.

En tredje aktör är tjänstemännen vars åsikter kring risk mer stämmer överens med bolaget. Tjänstemännen upplever att en risk finns kopplad till extern belåning och att den låga soliditeten i många av de kommunala bolagen kan vara problematisk. Finansavdelningen tar redan i dagsläget hänsyn till eventuella risker och finansierar bolagen med flera olika externa källor. Finanschef Jakobsson uttrycker att professionen ibland hamnar i konflikt med politiken och att kommunen i vissa fall belånar bolagen mer än vad som är ekonomiskt försvarbart. Tjänstemännens synvinkel liknar de åsikter AB Bostäders VD Engberg uttrycker.

En av de potentiella brister som framkommer under intervjuerna är att politikerna inte alltid är fullt insatta i frågorna kring bolagens egna kapital och finansiering. Kommunstyrelsens ordförande Ulf Olsson uttrycker att medvetenheten kring finansieringsfrågor har utvecklats de senaste åren men fortfarande behöver bli större. Det är politikerna som har den formella beslutsmakten i frågorna men i dagsläget lämnas mycket ansvar till tjänstemännen.

För att sammanfatta diskussionen kring beslutsprocessen av kapitalstruktur inom de kommunalägda bolagen har kommunen en väl fungerande process rent tekniskt. Internbanken fungerar och beredningen av finansieringsunderlag likaså. Kommuninvest är en extern finansiär som tycks bra inarbetad i kommunens system. Det kan också konstateras att respondenterna är överens om att politiken inte försvårar processen efter att investeringsbehovet väl var färdigdiskuterat. Från de olika aktörerna framkommer det att politikerna har ett stort förtroende för tjänstemännen att på bästa sätt lösa finansieringen. Val av källor för pengar är en fråga tjänstemännen har i princip full makt över. Finansavdelningen tycks i dagsläget ha en fungerande organisation och expertis inom området.

Däremot finns det en ideologisk motsättning i hur de olika aktörerna inblandade i beslutsprocessen ser på bolagen och riskerna med extern belåning. Tjänstemännen och bolagen har en mer klassisk företagsekonomisk syn på verksamheten och upplever att det finns en risk kring externt kapital och låg soliditet. Denna syn går väl ihop med trade-off teorin som visar att det finns en teoretiskt optimal nivå av belåning. Ägarna ser på bolagen mer som en hybridorganisation och upplever inte samma risk med extern belåning då kommunen alltid finns tillgänglig som säkerhet. Beroende på vald synvinkel kan alltså en låg soliditet vara antingen problematisk eller en icke fråga.

5.2 Relationer

5.2.1 Ägare mot ledning kommunalt bolag

Den första relationen som analyseras är den mellan ägaren Borås Stad och bolagen. Utifrån det som framkommit i empirin förefaller ägarens roll som stark. Både tjänstemän och politiker uttrycker att de har tydlig strategi för hur ägarstyrningen skall gå till. Ett styrmedel som används enligt före detta ekonomichef Johansson är aktiekapitalet i bolagen. Genom att hålla aktiekapitalet lågt minskar bolagens egna valmöjligheter. Kommunen får på detta sätt en stor kontroll över bolagen. Detta är ett tydligt exempel på agentteori där kommunen i det här fallet är principal och bolaget agent. Ett lågt aktiekapital minskar agentens möjlighet att fatta beslut som principalen inte stöder, och det är ett typiskt exempel på användande av agentteori i praktiken. Ytterligare ett tydligt exempel på detta är användandet av internbank som begränsar bolagens valmöjligheter. En anledning till att kommunen väljer att styra på detta sätt skulle enligt agentteorin vara för att minska eventuella agentkostnader. En agentkostnad som före detta ekonomichef Johansson nämner är de bankmiddagar vilka de olika bolagsledningarna gärna närvarade vid.

Vidare har kommunen vid flera tillfällen planerings- och uppföljningssamtal med bolagen. Under dessa diskuteras hur den löpande verksamheten fungerar i stort och hur den ekonomiska situationen i bolaget ser ut. Från ägarens sida säger de sig vara noggranna i uppföljningen av den ekonomiska prestationen. Att på detta sätt följa upp verksamheten är också en metod som principalen i enlighet med agentteorin kan använda för att kontrollera och styra agenten.

Ytterligare metoder som kommunen använder sig av för att styra bolagen är ägardirektiv och regler. Enligt tjänstemännen och politikerna är ägardirektiven väl utarbetade och uppföljningen noggrann. Genom att sätta upp hårda regler för hur verksamheten ska fungera tydliggör ägaren sin roll, även detta kan kopplas till agentteorin. Där principalen vill fastslå sin position och tvinga agenten att agera utifrån principalens vilja.

Från Borås Stads sida uppfattas ägarstyrningen som stark. Flera respondenter som representerar ägaren anser att de ovan nämnda åtgärderna som nyttjas för att kontrollera bolagen är tillräckliga. Att bolagen är hårt styrda. I enlighet med klassisk agentteori uttrycker bland annat den före detta ekonomichefen Johansson att bolagen vet vilka som bestämmer och att både kommunstyrelsen och kommunfullmäktige har stort inflytande.

Detta är en bild som AB Bostäders VD till viss del delar. Han säger att det är tydligt att de är kommunen som bestämmer och vilka det är som sätter agendan. Samtidigt säger VD Engberg också att ägarstyrningen är otydlig och upplevs som svag. Det är oklart vad ägaren har för syfte med bolaget och de krav som sätts på bolaget av ägarna är till stor del lägre än de interna krav som bolaget har. Detta ger en bild av att ägarstyrningen egentligen inte är lika hård som tjänstemän och politiker vill beskriva den. En förklaring till detta skulle kunna vara att AB Bostäder är ett stort bolag i kommunen med mycket eget kapital och mandat att fatta en hel del självständiga beslut. Vilket gör ägarstyrningen mer komplex och tidskrävande. Att ägarstyrningen är otydligt bör vara ett potentiellt problem för bolagsledningen. Det blir svårare att fatta beslut när syftet med verksamheten inte är helt given och kravbilderna är oklar.

5.2.2 Tjänstemän mot politiker

Relationen mellan tjänstemännen inom kommunen och politikerna beskrivs av alla inblandade parter som god. På högre politiskt plan är kommunikationen enligt både politiker och tjänstemän tät och beslut diskuteras och bereds tillsammans. Men även inom den högsta ledningen av Borås Stad förefaller det som att medvetenheten kring finansieringen av de kommunala bolagen inte alltid är god. En stor del av dessa frågor handläggs av tjänstemännen

och det är hos dem expertisen finns. Vidare kan det dessutom skönjas en skillnad i intresse för finansieringsfrågor beroende på vilken politiskt nivå diskussionen förs. Till exempel framhåller både Höög och Hjalmarsson att när finansieringsfrågor diskuteras och beslutas om i kommunfullmäktige är det lite eller ingen debatt alls. Även kommunstyrelsens ordförande Ulf Olsson poängterar detta faktum. Detta fenomen är i enlighet med tjänstemannahegemonin vanligt förekommande. Tjänstemännen är de som besitter sakkunskapen och lägger ner mest tid i frågorna, således är det också de som har mest inflytande. Exempelvis ger användandet av en internbank som bolagen är reglerade att använda i ägardirektiven tjänstemännen stort ansvar. Politikernas funktion i ägarrollen liknar den som styrelserna har i tjänstemannahegemonin. Då de inte är lika insatta i frågorna förskjuts makten från politikerna till tjänstemännen.

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att det är politikerna som har makten i kommunen och representerar kommunens invånare. Detta är något som tjänstemännen också säger sig vara väl införstådda med. Då deras uppdrag är att representera och hjälpa politikerna får tjänstemännen ibland ta beslut som går emot deras profession. Detta eftersom politikerna tar beslut de anser gynna kommunen som helhet trots att de kanske inte är ekonomiskt optimala.

Stewardshipteorin handlar om att aktörer försöker nå gemensamma mål och inte arbetar för sin personliga vinning. Finanschef Jakobsson nämner att det är politikerna som ytterst beslutar vilka projekt som genomförs och att det är upp till tjänstemännen att driva dessa, även om vissa projekt kanske inte går att försvara ur ett ekonomiskt perspektiv. Detta är ett tydligt exempel på stewardshipteorin, då tjänstemännen i viss mån ger upp sin egna professions åsikt för att driva politiska beslut.

5.2.3 Styrelse mot ledning kommunalt bolag

Den avslutande relationen som kommer att analyseras är den mellan styrelse och ledning. Relationen beskrivs av flera respondenter under intervjuerna. Generellt visar respondenternas svar på en relation utan några stora konflikter. Per-Olof Höög beskriver relationen som god i de olika styrelser han sitter med i. Det som däremot framgår i många av respondenternas intervjuer är att maktbalansen mellan styrelsen och ledningen är ojämn. I frågor kring finansieringen tenderar ledningen att bli väldigt stark i förhållande till styrelsen. Denna maktbalans stämmer väl in på tjänstemannahegemonin.

Tjänstemannahegemonin säger att det är tjänstemännen som besitter mest kunskap om verksamheten och att styrelsen tenderar att bli svag i relation till ledningen. Enligt teorin beror detta på att det är just kunskapen om bolagets specifika verksamhet som är viktig i bolagets beslut. Precis detta finns det exempel på inom Borås Stad. Kommunalråd Hjalmarsson säger följande om bolagens styrelser: "Det är nästan bara VD:n som drar där. Jag tror att det är utan att prata illa...VD blir väldigt stark gentemot styrelsen".

Även AB Bostäders VD Engberg resonerar kring detta och säger att mycket tid går åt till att förklara den komplexa verksamheten. Att de personer som sitter i bolagens styrelser saknar adekvat kunskap om bolagens verksamhet och finanser kan tänkas vara en konsekvens av det faktum att styrelseposterna utses till politiska representanter. Dessutom är platserna i de kommunala bolagen inte prioriterade hos partierna enligt både Engberg och Hjalmarsson. Tjänstemannahegemonin säger att styrelsen kommer att rösta igenom förslag utan att egentligen vara fullt insatta i frågan. Ett exempel på detta ger AB Bostäders VD Engberg "Så det kanske går åt mer tid i att förklara komplexa processer så att det är begripligt. Man kan nog säga att ju fler nollor det är i beslutet desto mindre blir frågorna".

Tjänstemannahegemonin argumenterar att en av anledningarna till ledningens starka position mot styrelsen är tidsbrist. Ledningen spenderar mer tid direkt involverade i bolagen vilket resulterar i en assymetrisk sakkunskap gentemot styrelsen. Även detta fenomen som Mace (1971) beskriver förekommer i Borås Stad. AB Bostäders VD Engberg om kunskapsassymetri "Man får bli ännu mer övertydlig, ännu mer informativ, ännu mer kommunikativ, i de beslutsprocesser man har med väldigt mycket information".

För att sammanfatta relationen mellan styrelse och ledning kan det konstateras att det i flera av de kommunala bolagen är en stark ledning och något svagare styrelse när det gäller finansieringsfrågor och investeringar. Styrelserna tenderar att karaktäriseras som rubber stamps, det vill säga att de röstar igenom förslag beredda av ledningen. Detta beror enligt teorin på kunskapsassymetri och skillnad i nedlagd tid i bolagets verksamhet. Båda dessa aspekter har visat sig inom Borås Stad kommunala bolag.

6 Diskussion

Rapportens resultat indikerar på att det finns en tydlig diskrepans hur de olika inblandade aktörerna ser på kommunala bolag. Bolagsledningar och tjänstemän ser på bolagen mer som ett privat bolag där extern belåning innebär en risk. Politiker ser kommunen som en säker borgensman och osinlig källa med pengar vilket gör soliditeten till en icke fråga. Vidare visade resultaten att bolagens styrelser tenderar att vara svaga gentemot ledningen i finansfrågor samt att ägarna utövar relativt hård styrning på bolagen, bland annat genom ett lågt aktiekapital. Till sist visade resultaten också att tjänstemännen tar ett stort ansvar i processen då de besitter expertisen samt lämnas ett stort utrymme av politikerna att sköta finansieringen till bolagen.

Studien visar att det förekommer en motsättning i synen på riskerna med externt kapital bland de olika aktörerna som är inblandade. Politikerna ser på verksamheten som riskfri och soliditetsnivå som en icke fråga. Denna motsättning är konsekvent med bland annat Thomasson (2013, ss. 26-28) som belyser hur hybridorganisationer verkar under olika synsätt och förutsättningar. Collin och Tagesson (2010) finner liknande resultat i deras studie om Halmstads kommunala bolag där studiens resultat visar att bolagen är näst intill riskfria och det egna kapitalet således inte är en aktiv fråga från ägarnas sida. Detta är alltså konsekvent med rapportens resultat att ägarna ser på bolagen som i princip fria från risk och inte prioriterar att hålla en hög soliditet.

Vidare visar rapportens resultat på att Borås Stad som ägare utövar styrning av de kommunala bolagen för att undvika agentproblem bland annat genom att driva bolagen med ett lågt eget kapital samt kontinuerlig finansiell uppföljning. Detta går emot Collin och Tagessons (2010) studie som visar att Halmstad kommun inte nämnvärt använder finansiella mått eller ett lågt eget kapital som styrmedel. Collin och Tagesson finner likt denna rapport att styrning av bolagen utövas men i Halmstad kommuns fall sker styrningen genom normer, tradition och vad kommunen har för behov i stort snarare än finansiella mått. Collin och Tagesson (2010) finner att det existerar viss styrning med hjälp av finansiella mått men att denna är oprecis och inkonsekvent.

Ett tredje resultat som kan utläsas från rapportens resultat är att styrelserna i de kommunala bolagen tenderar att vara svaga i relation mot ledningen, specifikt i finansiella frågor. Detta är ett väntat resultat som stämmer överens med tidigare studier i Sverige kring styrelser i kommunala bolag (Svärd 2016, ss. 275-289). Svärds studie finner att styrelserna i de

kommunala bolagen inte deltar aktivt i långsiktig utformning av strategi och att detta kan förklaras med hjälp av tjänstemannahegemonin i form av kunskapsasymmetri. Detta stämmer väl överens med denna rapports resultat. En studie utförd av Sponberg (2007) på femton av Stockholms kommunala bolag visar också liknande resultat. Studiens resultat tyder på att styrelserna är svaga och inte deltar aktivt i arbetet kring bolaget och dess frågor. Liknande resultat kring styrelser och dess roll har framkommit i studier från bland annat Israel (Schwartz-Ziv & Weisbach 2012) och USA (Lorsch & McIver 1989).

Vidare visar rapportens resultat att tjänstemännen inom Borås Stad får ta beslut som inte alltid är förenliga med deras profession men som krävs för att uppnå gemensamma mål. Detta är exempel på stewardshipteorin som beskrivs i bland annat av Donaldson och Davis (1991). Att gemensamt ansvar och gemensamma mål förekommer inom organisationer finns det exempel på från tidigare studier. Exempelvis i Edmonton-modellen som beskriver hur Edmontons omorganisation i offentliga skolor lyckades få alla inom organisationen att känna ett gemensamt ansvar och delaktighet (Segal & Lehrner 2012).

6.1 Begränsningar

Resultaten från rapporten stämmer väl överens och bygger vidare på tidigare forskning, exempelvis Svärd (2016), Sponberg (2007) och Erlingsson et al. (2014). Detta bidrar till att ge studien trovärdighet. Studien har haft tillgång till relevanta personer i alla delar av organisationen kring de kommunala bolagen. Från tjänstemannasidan har inte bara nuvarande ansvariga intervjuats, utan dessutom tidigare ekonomichefen. Detta för att ge en tydligare bild av hur organisationen kring de kommunala bolagen ser ut. Politiker ur både kommunfullmäktige och kommunstyrelse med olika politiska åsikter har intervjuats. Studien har på detta sätt tagit hänsyn till de motsättningar som skilda politiska värderingar skulle kunna ge upphov till.

En begränsning i rapporten som är viktig att poängtera är att endast en intervju med representant från ledningen i ett kommunalt bolag genomförts. AB Bostäder som respondenten är verkställande direktör för ansågs vara ett av de mest relevanta bolagen i kommunen då det hanterar mycket kapital och har en hög omsättning. Vidare är det möjligt att empirin från bolagsledningen hade kunnat se annorlunda ut om fler ledningsrepresentanter hade intervjuats.

Ytterligare en aspekt som skulle kunna påverka resultatet är att empirin bortsett från rapporter, dokument och årsredovisningar, består av intervjuer. Ingen etnografisk datainsamling har

genomförts, vilket skulle kunna vara en svaghet, då observation och deltagande är ett mycket bra komplement till intervjuer för att kunna validera dessa samt få en ökad förståelse (Bryman och Bell 2013, s. 500).

6.2 Implikationer

Studiens resultat kan tänkas ha ett antal implikationer för Borås Stad specifikt och svenska kommuner mer generellt. Resultatet visar att skilda uppfattningar om kommunala bolag förekommer och att den kan påverka bland annat synen på eget kapital. Dessa olika synvinklar är viktiga att vara medveten om och kartlägga inom organisationen för att underlätta samarbete. Resultatet visar också att styrelserna tenderar att vara svaga i komplexa sakfrågor och att bolagsledningen har stort ansvar. Denna kunskapsasymmetri inom bolagen bör kommunen som ägare vara medvetna om och ta hänsyn till i styrning och relation med ledning. En potentiell lösning är också att förbereda styrelserna bättre inför ekonomiska diskussioner och beslut i form av utbildning. Till sist visar också resultatet på vikten av expertis hos tjänstemännen då de får ett stort ansvar när det gäller finansieringsfrågor. Kommunen bör vara noga med att kompetens samt struktur finns kring finansieringsfrågor.

6.3 Framtida forskning

Baserat på rapportens resultat samt analys framkommer vissa områden som hade varit relevanta att utföra fortsatta studier om. För det första hade en fördjupande studie kring Borås Stad varit lämplig. Fördjupning kan exempelvis ske genom att närvara på möten, observera de inblandade aktörerna i deras dagliga arbete samt att prata med fler av de kommunala bolagens ledningar. Detta hade gett ytterligare förståelse och ett bredare perspektiv för processen. Vidare hade en jämförande studie mellan liknande kommuner varit intressant då det hade bidragit med jämförbarhet och tydliggjort hur Borås Stads arbete förhåller sig till andra svenska kommuner. Till sist hade en kvantitativ studie, där lönsamheten i de kommunala bolagen analyseras utifrån soliditetsnivå, varit intressant. Precis som rapportens resultat visade råder skild syn på vikten av soliditet inom kommunen och en kvantitativ studie hade kunnat belysa om lönsamheten påverkas eller ej av soliditeten.

7 Slutsats

I rapportens första kapitel formulerades två frågeställningar baserat på arbetets syfte. Syftet var att kartlägga beslutsprocessen vid val av kapitalstruktur inom Borås Stads kommunala bolag samt att undersöka de olika inblandade aktörerna. Efter insamling av empiri samt analys av denna kan nu ett antal slutsatser dras och frågeställningarna besvaras.

Borås Stad har en fungerande beslutsprocess rent tekniskt när det gäller kapitalstruktur och finansiering av de kommunala bolagen. Kedjan från ett finansieringsbehov i de enskilda bolagen, till diskussion i de politiska organen och till sist utförande av tjänstemännen med hjälp av internbanken är väl definierad. Det intressanta i beslutsprocessen är den skilda syn på bolagen som framkommer. Bolagens ledning samt till viss del tjänstemännen ser på verksamheten likt ett vinstdrivande företag och upplever således risker med ett för litet eget kapital i relation till skuld. Detta stämmer väl överens med trade-off teorin.

Ägarna ser på bolagen mer som en kommunal förvaltning och finansiering via externa lån med kommunen som borgensman som en osinlig källa av pengar. Ser man på bolagen ur detta perspektiv är en hög belåning snarare en icke fråga. Denna skilda syn på bolagen överensstämmer med tidigare forskning kring hybridorganisationer. De olika synvinklarna på belåning kan vara en potentiell källa för problem i beslutsprocessen. Exempelvis kan ett sådant problem vara att de kommunala bolagen väljer att inte genomföra investeringar som hade inneburit stor samhällsnytta på grund av att de är rädda att ta på sig för mycket skuld. Det motsatta problemet är också tänkbart, att kommunen tvingar på projekt på bolagen som innebär större skulder än vad som är ekonomiskt hållbart.

I ägarens relation med bolagen kan inslag av handlande enligt agentteorin skönjas. Borås Stad uttrycker att de arbetar aktivt med olika medel för att styra bolagen och säkerställa att deras verksamheten överensstämmer med det satta uppdraget. Det finns dock en motsättning i denna fråga då exempelvis AB Bostäders VD upplever att styrningen är svag och oklar. Detta är något som skulle kunna bli problematiskt, således borde Borås Stad arbeta vidare med ägarstyrningen av AB Bostäder och tydliggöra denna.

I relationen mellan tjänstemän och politiker ses tydliga exempel på tjänstemannahegemonin där tjänstemännen i organisationen besitter ett stort kunskapsövertag gentemot politikerna. Samtidigt är tjänstemännen medvetna om att de är politikerna som har makten och rättar sig efter det. Således tvingas de fatta en del beslut som går emot deras profession. Detta är ett

exempel på samarbete mot ett högre mål i enlighet med stewardshipteorin. Mellan bolagssyrelserna och ledningen ser vi tydliga exempel på tjänstmannahegemonin. Detta kan tänkas bero på kunskapsasymmetri till ledningens fördel.

8 Referenslista

Digitala källor

Borås Stad (2017). *Borås Stad: Årsredovisning 2016*. Borås: Borås Stad.

[http://www.boras.se/download/18.184d11b715bb1dcc092a389c/1493718451134/%C3%85rs redovisning+2016.pdf](http://www.boras.se/download/18.184d11b715bb1dcc092a389c/1493718451134/%C3%85rs%20redovisning+2016.pdf) [2017-05-11]

Nationalencyklopedin. (2017). *Offentlig förvaltning* [Online]. Nationalencyklopedin AB.

Tillgänglig: <http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/offentlig-förvaltning> [2017-04-01].

SCB. (2017). *Antal offentligt ägda företag efter sektor, ägarkategori, näringsgren SNI 2007 och år* [Online]. Statistiska Centralbyrån. Tillgänglig:

http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_OE_OE0108/OffEkoMottSektor/table/tableViewLayout1/?rxid=bd29ba31-f166-46bd-9bef-28d20f1397bc# [2017-03-22].

SKL. (2017). *Kommunala företag (bolag)* [Online].

Sveriges Kommuner och Landsting. Tillgänglig:

<https://skl.se/demokratiledningstyrning/driftformervalfrihet/kommunalaforetagbolag.393.html> [2017-04-01].

Muntliga källor

Magnus Widen - Ekonomichef Borås Stad, intervju den 20 april 2017

Martin Jakobsson -Finanschef Borås Stad, intervju den 20 april 2017

Christer Johansson - Före detta ekonomichef Borås Stad, intervju den 26 april 2017

Per-Olof Höög (S) – Kommunfullmäktiges ordförande, intervju den 3 maj 2017

Morgan Hjalmarsson (L) – Kommunalråd, intervju den 3 maj 2017

Ulf Olsson (S) – Kommunstyrelsens ordförande, intervju den 8 maj 2017

Bengt Engberg – VD AB Bostäder, intervju den 9 maj 2017

Tryckta källor

Arvidsson, N. (2017). *Kongresshuset kan ge elchock*. Borås Tidning. 14 mars.

- Berk, J. & DeMarzo, P. (2017). *Corporate Finance*. 4. uppl. Harlow, Essex, Pearson Education Limited.
- Bryman, A. & Bell, E. (2013). *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. Stockholm, Liber.
- Collin, S. & Tagesson, T. (2010) Governance strategies in local government: A study of the governance of municipal corporations in a Swedish municipality. *International Journal of Public Policy*, 5 (4), ss. 373-389.
- DeAngelo, H. & Masulis, R. (1980). Optimal Capital Structure Under Corporate Tax and Personal Taxation. *Journal of Financial Economics*, 8(1), ss. 3-29.
- Donaldson, L. & Davis, J. (1991). Stewardship Theory or Agency Theory: CEO Governance and Shareholder Returns. *Australian Journal of Management*, 16(1), ss. 49-64.
- Erlingsson, G., Fogelgren, M., Olsson, F., Thomasson, A. & Öhrvall, R. (2014). *Hur styrs och granskas kommunala bolag? Erfarenheter och lärdomar från Norrköpings kommun*. Linköpings universitet: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), ss. 219-245.
- Jensen, M & Meckling, W. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), ss. 305-360.
- Jodenus, P. (2016). Alvesta kommuns lån slår i taket. *Smålandsposten*. 7 maj.
- Kommuninvest. 2016. *Den kommunala låneskulden 2016*. Örebro.
- Lorsch, J & McIver, E. (1989). *Pawns or Potentates: The reality of America's Corporate Boards*. Boston: Harvard Business School Press.
- Lundahl, U & Skärvad, P-H. (1999). *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*, Lund, Studentlitteratur.
- Mace, Myles L. (1971). *Myth or Reality*. Boston: Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University
- Meyer, L., Månsson, P. & Nilsson, O. (2013). *Kommunala bolag: Ägarstyrning och styrelsefunktion*. Studentlitteratur AB.

Pache, A-C. & Santos, F. (2010). When Worlds Collide: The Internal Dynamics of Organizational Responses To Conflicting Institutional Demands. *The Academy of Management Review*, 35(3), ss. 455-471.

Schwartz-Zin, M. & Weisbach, M. (2012). What do boards really do? Evidence from minutes of board meetings. *Journal of Financial Economics*, 108(2), ss. 349-366.

Segal, L & Lehrner, M. (2012). The Institutionalization of Stewardship: Theory, Propositions, and Insights from Change in the Edmonton Public Schools. *Organization Studies*, 33(2), ss. 169-201.

SFS 1991:900. *Kommunallag*

SFS 2005:551. *Aktiebolagslagen*

Sponberg, P (2007). *Evaluation of board work in fifteen companies belonging to the city of Stockholm*. *Corporate Governance: An international Review*, 15 (2), ss. 159-172.

Svahn, I. (2017). Vi måste läsa på. *Linköpings tidning/Kinda posten*. 25 april.

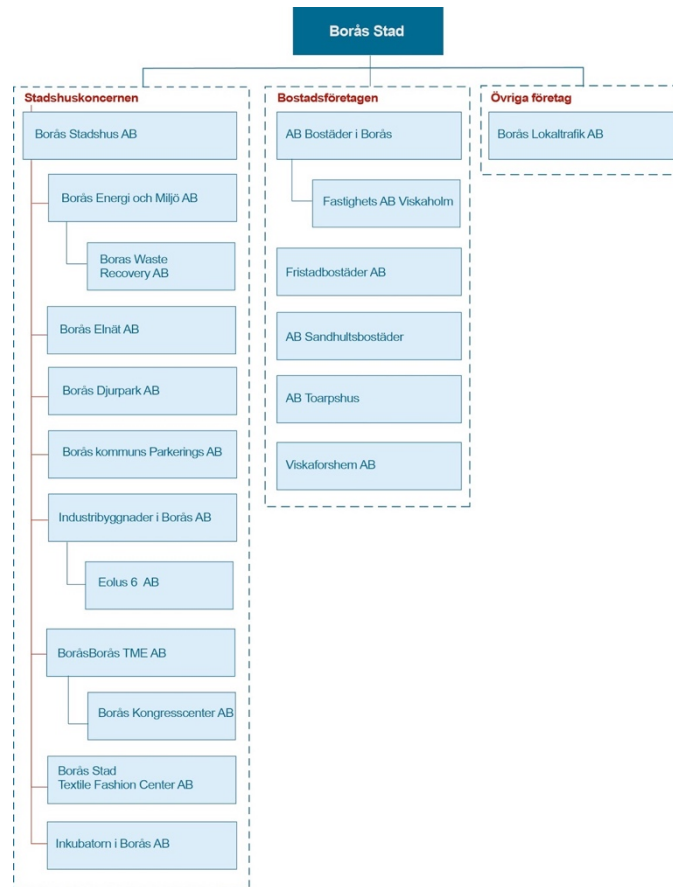
Svärd, Oskar. (2016). *Företagare eller politiker - en studie av styrelsearbete i kommunala bostadsbolag*. Göteborg. Förvaltningshögskolan Göteborgs universitet.

Thomasson, A. (2013). *Styrning av offentligt ägda bolag*, Lund, Studentlitteratur AB.

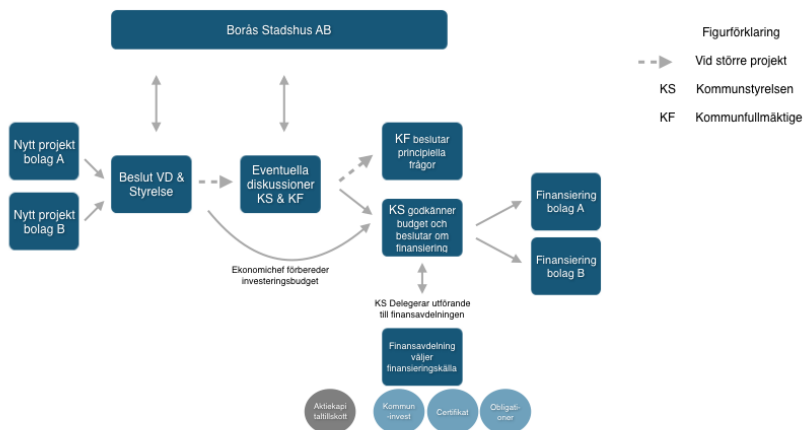
9 Appendix

9.1 Figurförteckning

Figur 1 – Struktur Borås Stads kommunala bolag



Figur 2 – Flödesschema beslutsprocessen. Schematisk bild



Bilaga 1 – Intervjumall

Isac Jakobsson & Erik Larsson

2017-04-18

Intervjumall - Kandidatuppsats Borås Stad

Frågorna är indelade i två huvudkategorier. Den första kategorin är bakgrunden rent ekonomiskt och strukturellt kring kapitalstrukturen. Denna kategori har anpassats baserat på vilken aktör vi pratar med. Den andra kategorin (som kallas beslutsfattandet/roll/samspel i det här dokumentet) rör beslutsprocessen och utgör den tydliga kopplingen till vår teori. Här har vi utformat frågorna så att aktörens roll i beslutsprocessen kartläggs, vilka relationer som är relevanta för just det aktör vi pratar med och hur dessa relationer ser ut. Intervjuerna är semistrukturerade vilket innebär att följdfrågor baserat på svaren kommer att ställas även om de inte står med här i mallen.

Intervju - Tjänstemän (economichef samt finanschef)

- **Introduktion**
- Beskriv vad din position innebär?
- Hur länge har du varit på denna positionen?
- Vilka personer arbetar du närmast med?

- **Bakgrund**
- Hur fungerar finansieringen av de kommunala bolagen?
 - Kommuninvest
 - Koncernbidrag
 - Återinvestering av vinst
 - Avkastningskrav
 - Räntor
 - Vilka röstar igenom det?
 - Ägardirektiv - förbereder underlag

- Finns det för riktlinjer som bestämmer strategi vid finansiering?
 - Historik, orsaker, politik osv
- Hur gick det till när kommunen först valde nivå av aktiekapital?
- Hur ser uppföljningen kring ägardirektiven ut?

- **Beslutsfattandet / Rollen / Samspel (angående val av kapitalstruktur)**
- Hur ser din roll i bolagen ut?
 - Hur ofta sker kontakt? Vilka möten är du med på osv?
- Vilka andra aktörer har du mest kontakt med?
 - Hur ser detta samarbete ut?
- Anser du att det finns brister/problemområden i processen?
- Vilken är din syn på beslutsprocessen när det gäller val av kapitalstruktur?
- Hur ser din roll i beslutsprocessen kring finansiering ut?

- **Avslutning/reflektioner**
- Har du några övriga tankar kring ämnet?
- Tack för din medverkan.

Bilaga 2 – Ägardirektiv exempel – AB Bostäder

Ägardirektiv för AB Bostäder i Borås

006:101

Ägardirektiv för AB Bostäder i Borås

Dessa ägardirektiv gäller för verksamheten i AB Bostäder i Borås, nedan kallat bolaget, och är antagna av Kommunfullmäktige i Borås 2016-03-17 samt fastställda av bolagsstämman 2016-03-31.

1 Bolaget som organ för kommunal verksamhet

Bolaget är en organisatorisk enhet i kommunens verksamhet och således underordnat Kommunfullmäktige i Borås. Bolaget står i sin verksamhet under Kommunstyrelsens uppsikt och har att följa av Kommunfullmäktige och av Kommunstyrelsen med stöd av delegation utfärdade direktiv.

Förutom genom lag och författning regleras bolagets verksamhet och bolagets förhållande till kommunen genom

- a) bolagsordning
- b) ägardirektiv
- c) av Kommunfullmäktige och av Kommunstyrelse enligt ovan utfärdade särskilda direktiv och drifts- och investeringsbudget samt Kommunfullmäktiges beslut om avkastning och soliditet
- d) av Kommunfullmäktige och Kommunstyrelsen fastställda regler och rutiner för finansiering
- e) förekommande avtal mellan kommunen och bolaget

2 Kommunens insyn i bolagets verksamhet

Bolagets styrelse står under uppsikt av Kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen äger när den så önskar själv eller genom därtill utsedda personer granska bolagets räkenskaper och handlingar samt i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet.

Bolaget erinras om att Kommunstyrelsen enligt 6 kap 1 a § kommunallagen har att fatta årliga beslut huruvida verksamheten varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Bolaget skall hålla kommunen väl informerad om sin verksamhet och till Kommunstyrelsen och dess organ lämna de yttranden och upplysningar som behövs för att Kommunstyrelsen skall kunna fullgöra sina skyldigheter.

Det åligger bolaget att till Kommunstyrelsen översända

- a) protokoll från bolagsstämma
- b) protokoll från styrelsesammanträde
- c) bolagets årsredovisning samt delårsrapporter
- d) revisionsberättelse
- e) granskningsrapport
- f) budget, verksamhetsplan och finansieringsplan

Innehåller protokollet, som skall översändas till kommunen, uppgift av sådant slag att bolaget ej är skyldigt att tillhandahålla allmänheten handling vari uppgiften återfinnes, äger bolaget utesluta uppgiften. Av översänt material skall framgå att sådan åtgärd vidtagits.

Företrädare för bolaget och dess styrelse samt kommunen skall löpande genomföra planerings- och uppföljningssamtal om ekonomi och verksamhetsfrågor som regleras i ägardirektivet.

3 Målet för bolagets verksamhet

Kommunen skall äga bolaget för att främja bostadsförsörjningen i Borås.

Kommunerna har enligt lag ett uttalat ansvar för bostadsförsörjningen generellt och ett särskilt ansvar för vissa grupper. AB Bostäder i Borås är ett viktigt verktyg för att staden ska uppfylla detta ansvar.

Bolaget skall

- tillgodose att hyresbostäder finns att tillgå på konkurrenskraftiga villkor och till god teknisk och arkitektonisk kvalitet, och erbjuda ett brett utbud av bostäder med stor valfrihet beträffande storlek, standard och belägenhet
- medverka till att det finns bostäder för utsatta och svaga grupper
- tillgodose att trygghetsboenden finns att tillgå
- arbeta så kundorienterat att bolaget uppfattas som ett attraktivt alternativ på bostadsmarknaden oavsett den bostadssökandes behov och ekonomiska möjligheter
- svara för en god och allsidig service för hyresgästerna och medverka till att en god service finns i området
- medverka till att vidareutveckla boinflytandet
- arbeta för att skapa en god miljö, genom att beakta miljöhänsyn och kretsloppsprincipen vid byggande, drift, underhåll och rivning av byggnader/lägenheter.
- stimulera byggande av olika former av bostäder, och medverka till teknisk utveckling inom fastighetsbranschen
- genom sin verksamhet enligt punkterna ovan, aktivt arbeta för att Borås ska uppfattas som en attraktiv stad att bo och verka i.

4 Grundläggande principer för bolagets verksamhet

Ansvaret för bolagets organisation åvilar enligt aktiebolagslagen, nedan ABL, bolagets styrelse. Styrelsen skall utforma organisationen så att de bästa förutsättningarna för bolagets syfte och mål tillgodoses.

Bolaget skall i allmännyttigt syfte och med iakttagande av kommunallagens lokaliseringsprincip främja bostadsförsörjningen i Borås och erbjuda hyresgästerna möjlighet till boendeflyttande och inflyttande i bolaget. Verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer. Likvideras bolaget ska dess tillgångar tillfalla Borås Stad.

Affärsmässiga principer innebär att bolaget alltid ska utgå från vad som är långsiktigt bäst för bolaget, givet de begränsningar och förutsättningar som ligger i att vara en långsiktig, seriös fastighetsägare på hyresmarknaden inom ramen för de regler och normer som gäller för denna sektor. Affärsmässiga principer innebär vidare att bolaget inte skall få några särskilda fördelar som gynnar dem ekonomiskt i förhållande till privata konkurrenter.

5 Krav på soliditet och avkastning

Bolaget ska eftersträva god lönsamhet, finansiell stabilitet och investeringar utan ägartillskott. De definierade finansiella målen för bolaget är soliditet, avkastning på eget kapital samt direktavkastning. Vid beräkning av soliditet och direktavkastning ska även justerade mått med hänsyn taget till fastigheternas marknadsvärde tas fram. Bolaget ska därför årligen genomföra en marknadsvärdering av sitt fastighetsbestånd. De procentuella kraven på soliditet och avkastning fastställs varje år av Kommunfullmäktige. Utgångspunkten är att bolagets långsiktiga direktavkastning bör vara på samma nivå som andra långsiktiga fastighetsägare har på bostadsmarknaden i Borås.

6 Underställningsplikt

Kommunfullmäktige skall beredas möjlighet att ta ställning, innan beslut i ärende fattas avseende bolagets egna eller dotterbolags

- bildande, förvärv eller avyttring av dotterbolag
- ändring av aktiekapital
- förvärv av aktier eller andelar i andra bolag eller föreningar
- planer på ny eller ändrad inriktning av bolagets verksamhet
- planer på ny eller ändrad organisation av mer omfattande art
- förvärv och försäljning av fastigheter för mer än en femton miljoner kronor per tillfälle
- frågor av principiell beskaffenhet eller av större vikt.

Av Kommunfullmäktige antagen konkurrenspolicy skall gälla för bolaget.

Skulle minst en tredjedel av styrelsen ha avvikande mening om en frågas underställningsplikt, skall samråd ske med Kommunstyrelsen.

7 Information till Kommunfullmäktiges ledamöter

Kommunfullmäktiges ledamöter och ersättare äger rätt att närvara på bolagets bolagsstämma och har rätt att ta del av material utsänt inför bolagsstämman samt ställa frågor till styrelsen och verkställande direktören, nedan VD, om bolagets skötsel, dess ekonomi och verksamhet.

8 Styrelsearbetet

Ersättning till förtroendevalda styrelseledamöter utgår enligt av Kommunfullmäktige antagna regler. Kommunens regler gäller också för ersättares inträde i styrelsen och ersättares närvaro- och yttranderätt vid styrelsesammanträde även om han ej ersätter ledamot. Ersättare skall alltid kallas till styrelsesammanträde.

Närvarande ersättare som ej ersätter ledamot skall iakttaga motsvarande tystnadsplikt som gäller för ledamot.

Styrelsen skall för sitt arbete ha en aktuell och för verksamheten anpassad arbetsordning. Denna skall fastställas årligen.

Styrelsens sammanträden skall vara öppna för allmänheten utom i ärenden som rör myndighetsutövning eller omfattas av sekretess.

9 Instruktion för VD

Beslut om anställande och entledigande av VD fattas av bolagets styrelse i samråd med Kommunstyrelsen.

Styrelsen skall meddela riktlinjer och anvisningar för VD:s handhavande av den löpande förvaltningen samt ange arbetsfördelningen mellan styrelsen och VD. Detta skall ske i skriftlig instruktion. Styrelsen skall tillse att instruktionen omprövas mot bakgrund av ändrade förhållanden och vunna erfarenheter.

I instruktionen skall särskild vikt fästas vid beskrivning av de inom bolaget förekommande ärenden som med hänsyn till arten och omfattningen av bolagets verksamhet är att hänföra till löpande förvaltning och således skall omfattas av VD:s kompetens.

Ågardirektiv för AB Bostäder i Borås

006:104

Genom instruktionen skall utöver vad som i övrigt bedöms erforderligt VD åläggas att för styrelsen anmäla beslut han fattat i frågor av större betydelse. De sålunda anmälda besluten skall upptas i styrelseprotokollet.

Instruktionen för VD skall meddelas Kommunstyrelsen.

10 Budget, verksamhets- samt finansieringsplan

Bolaget skall årligen upprätta en budget för det kommande kalenderåret. Denna skall inlämnas till Kommunstyrelsen vid den tidpunkt Kommunstyrelsen bestämmer. Budgeten skall förutom en plan för ekonomin under budgetåret också innehålla en plan för verksamheten under året samt ett ekonomiskt handlingsprogram för den kommande treårsperioden. Förslag till finansiering av verksamheten skall lämnas in i samband med budgeten.

Bolagets drift- och investeringsbudget, verksamhetsplan samt finansieringsplan skall godkännas av Kommunstyrelsen, och ligga till grund för Kommunfullmäktiges ställningstagande till finansiella mål, avkastningskrav m m för det kommande året.

I den information som skall lämnas till kommunen skall bolaget göra en uppföljning av tidigare års utfall i förhållande till av Kommunstyrelsen godkänd budget samt Kommunstyrelsens och Kommunfullmäktiges mål och beslut samt vid avvikelse redovisa åtgärder för att nå målen.

11 Årsredovisning och delårsrapporter

Bolagets styrelse skall till Kommunstyrelsen inlämna årsredovisning, underlag till sk sammanställd redovisning (koncernredovisning för kommunen) och delårsrapporter vid de tidpunkter Kommunstyrelsen bestämmer.

I förvaltningsberättelsen skall, utöver vad ABL i detta avseende stadgar, redovisas hur verksamheten bedrivits och utvecklats mot bakgrund av det kommunala syftet med verksamheten och ramarna med densamma. Uttalandet ska vara så utformat att det kan läggas till grund för Kommunstyrelsens uppsikt och beslut enligt 6 kap 1 och 1 a kommunallagen samt till lekmannarevisornas granskning.

Förvaltningsberättelsen skall även innehålla en miljöredovisning som är relaterad till egna, och Kommunfullmäktiges för bolagets verksamhet relevanta, mål. Uppgifterna i miljöredovisningarna skall kunna användas som underlag för gröna nyckeltal i kommunens årsredovisning.

12 Revision

Med utgångspunkt från den ansvarsfördelning som enligt ABL skall gälla för revisorer och lekmannarevisorer, krävs att samverkan sker under granskningsprocessens alla moment så att onödigt dubbelarbete undviks. Enligt reglementet för Borås kommunala revision skall lekmannarevisorer vid granskning biträdas av revisionskontoret.

Bolagets lekmannarevisorer skall utöver vad ABL stadgar mot bakgrund av det kommunala syftet med bolagets verksamhet pröva om denna utövats på ett ändamålsenligt och från ekonomiskt synpunkt tillfredsställande sätt. Granskningsrapporten skall innehålla uttalande om hur denna prövning utfallit och om bolagets utveckling mot bakgrund av uppställda mål.

13 Upphandling

Bolaget skall i tillämpliga delar medverka i samordning av kommunens och övriga kommunägda företags upphandling. Bolaget skall följa de riktlinjer för upphandlings- och inköpsverksamheten i Borås Stad och de riktlinjer för miljöanpassad upphandling som Kommunfullmäktige fastställt.

Ågardirektiv för AB Bostäder i Borås

006:105

Bolaget skall vid köp av tjänster beakta möjligheten att utnyttja de gemensamma servicefunktioner (t ex betalningar, kravrutiner, försäkringar, redovisning, juridik, inköp, telefon och arkivering), som finns i kommunen. Bolaget skall årligen redovisa i vilken utsträckning som de gemensamma servicefunktionerna och samordnad upphandling inte har anlitats.

14 Representation

Bolagets representation skall följa av Kommunfullmäktige antagna regler.

15 Informationspolicy

Den av kommunen fastställda informationspolicyn gäller även för bolaget.

Bolaget skall med orden ”ett kommunägt företag” på brevpapper och andra handlingar, på visitkort och på representationstryck ange sin kommunala hemvist.

16 Personalpolitik

De personalpolitiska riktlinjer som fastställts för kommunen gäller också för bolagen. Bolaget skall teckna branschspecifika kollektivavtal och ansluta sig till den arbetsgivarorganisation som Kommunstyrelsen anvisar.

Löne- och anställningsvillkor skall motsvara de som gäller i kommunen för jämförbara arbetsuppgifter. Det innebär att de lönenivåer som Borås Stad fastställer för kommunen även skall gälla för bolaget, såvida inte bolagets centrala avtal säger annorlunda.

Rekrytering och upphörande av anställning av VD sker efter samråd med Kommunstyrelsen.

Löne- och anställningsvillkor för VD och annan ledande personal fastställs efter samråd med Kommunstyrelsen. Samrådet skall ske i god tid innan det blir aktuellt att ta ställning till frågan. Vid löneöversyn skall frågan väckas minst två månader före översynens början.

17 Finansiell samordning - internbank

Bolaget skall upprätta egna finansiella regler med de riktlinjer som fastställts av Kommunfullmäktige för den kommunala verksamheten som grund.

Bolagets behov av rörelsekapital skall, om det inte täcks av tillgängliga medel, tillgodoses genom checkräkningskredit inom ramen för kommunens koncernkonto.

Såväl kortfristiga som långfristiga lån skall hanteras i enlighet med de regler som finns för Borås Stads internbank.

18 IT-frågor

Bolaget skall fastställa en IT-strategi med den IT-strategi som fastställts att gälla för den kommunala verksamheten som grund.

19 Klimatkompensation

Bolaget skall liksom kommunens nämnder/förvaltningar arbeta för en bättre miljö genom att följa Borås Stads riktlinjer för Klimatkompensation för resor med bil och flyg.

Bilaga 3 – Utdrag från de finansiella reglerna Borås Stad

Kommunen ska eftersträva att placera endast i företag som följer ILO:s kärnkonventioner och OECD:s program för multinationella företag. ILO:s kärnkonventioner rör fackliga rättigheter, skydd mot tvångsarbete, avskaffande av barnarbete och skydd mot diskriminering medan OECD:s riktlinjer för multinationella företag rör miljöskydd, informationsförmedling, konkurrens, anställning, konsumentintressen, beskattning, vetenskap och teknologi och bekämpning av mutor.

Placeringar ska inte göras i företag vars omsättning härrör från områdena vapen, alkohol, spel, pornografi eller tobak.

Placeringar ska inte göras i företag som har verksamhet med syfte att prospektera, exploatera, utvinna eller producera fossil energi.

5 Upplåning

5.1 Allmänt

All upplåning i kommunkoncernen ska inrymmas inom de av Kommunfullmäktige beslutade ramarna och samordnas genom internbanken. Med upplåning avses alla former av finansiering och kreditlöften. Extern upplåning ska ske av internbanken i Borås Stads namn. Om verksamhetsspecifika förutsättningar i bolagen möjliggör för koncernen förmånliga alternativa finansieringsformer ska detta utredas och upphandlas av internbanken samt godkännas av Kommunstyrelsen.

Finansiell leasing i kommunkoncernen jämställs med upplåning. All leasing i kommunen beslutas av Kommunstyrelsen.

Internbanken ska förvalta kommunkoncernens låneportfölj på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt med hänsyn tagen till risker och andra faktorer.

5.2 Regler

Följande regler gäller vid upplåning.

- a) internbankens upplåning ska uppfylla kraven på en låg finansieringsrisk, hög kvalitet på lånedokumentation och enkel administration
- b) upplåning och utlåning vars enda syfte är att skapa räntevinster för kommunkoncernen ska inte förekomma
- c) internbanken ska arbeta med god framförhållning vid upplåning
- d) låneförfall inför årsskiftet ska i möjligaste mån undvikas
- e) upplåning ska i möjligaste mån ske så att enskilda lånebelopp inte understiger 100 miljoner kronor

Regler för hantering av finansieringsrisker finns i kapitel 8.

5.3 Upplåningsformer

Följande upplåningsformer är tillåtna.

- a) upplåning får ske genom utgivande av obligation eller annat löpande skuldebrev
- b) upplåning får ske genom banklån från svensk eller utländsk bank
- c) upplåning får ske genom tecknande av skuldebrev med annan finansiell institution eller placereare.

Kommunstyrelsen ska besluta separat om publika låneprogram som certifikatsprogram och obligationsprogram.

6 Utlåning och borgen till majoritetsägda bolag

6.1 Allmänt

Utlåning och borgen får endast ske enligt Kommunstyrelsens utlånings- och borgensramar. Internbanken ska erbjuda marknadsmässiga finansieringslösningar till bolagen.

6.2 Regler

Följande regler gäller för utlåning och borgen.

- a) internbanken ska i första hand tillgodose lånebehov genom utlåning och i andra hand genom att gå i borgen för upplåningen
- b) all utlåning ska ske så att kommunens finansiella risker begränsas
- c) all utlåning och borgen ska vara beloppsbegränsad
- d) all utlåning ska dokumenteras i avtal mellan parterna
- e) vid utlåning sker internbankens prissättning enligt 6.3. f) borgen får inte vara generell
- g) underliggande kreditavtal ska i dess helhet granskas och godkännas av finanschefen innan borgen tecknas
- h) all borgen ska registerföras och alla borgenshandlingar tillsammans med underliggande kreditavtal ska arkiveras
- i) vid borgen ska borgensavgift baserad på internbankens prissättning enligt 6.3 belasta borgenstagaren.

6.3 Internbankens prissättning

Internbankens prissättning ska vara transparent och eftersträva marknadsmässiga villkor för att möta lagkrav på konkurrensneutralitet för verksamheter som konkurrerar med privata aktörer. Internbankens villkor ska därmed inte vara bättre eller sämre än de villkor bolaget skulle kunna få på egna meriter. Med marknadsmässiga villkor avses det pris som är resultatet av nedanstående två delar.

1. Internbankens självkostnad för upplåning
2. En bedömd marknadsmässig avgift. Avgiften ska spegla den skillnad i kostnad respektive bolag bedöms ha för att finansiera sig på egna meriter jämfört med kommunen. Internbankens ska vid bedömningen ta hjälp av en extern part.

För verksamhet som inte är konkurrensutsatt kan prissättningen utgöras av internbankens självkostnadspris.

Internbanken ska följa och löpande dokumentera utvecklingen av sin prissättning, dels för att styrka konkurrenskraftig finansiering gentemot bolagen och dels för att otillbörlig konkurrens inte ska uppstå. Internbankens prissättning ska löpande redovisas till internbanksrådet och till Kommunstyrelsen.

6.4 Administration av utlåning

För effektiv administration kommer koncernkontosystemet att utnyttjas som plattform för internbankens utlåning. Koncernkontosystemet loggar aktuellt saldo för respektive bolag och ränteberäknar detta dagligen. Kvartalsvis debiteras respektive bolag genom att kvartalets räntekostnader dras från kontot. Beräkning av aktuell räntesats sker av internbanken enligt 6.3. Underlag för ränteberäkning skickas till respektive bolag månadsvis.

7 Utlåning och borgen till externa parter

7.1 Allmänt

Utlåning eller borgen till externa bolag och organisationer får ske endast om det kan anses vara av allmänt intresse.

För extern utlåning och borgen till bolag och organisationer beslutar Kommunfullmäktige i varje enskilt fall.

7.2 Regler

Följande regler gäller för att begränsa risken vid utlåning.

- a) utlåning ska i första hand ske med kort kapital- och räntebindning, alternativt med möjlighet att årligen justera lånevillkoren.

7.3 Internbankens avgifter

Kommunfullmäktige beslutar om eventuell borgensavgift, och storlek på denna, efter förslag av internbanken. Avgiftens storlek omprövas årligen.

8 Finansieringsrisk

8.1 Allmänt

Med finansieringsrisk avses risken att vid någon tidpunkt inte ha tillgång till, eller endast mot en ökad kostnad ha tillgång till medel för betalningar.

Målet är att uppnå en låg finansieringskostnad samtidigt som betalningsförmågan säkerställs på såväl kort som lång sikt. Vid hantering av finansieringsrisk ska S&P's likviditetskriterier beaktas.

8.2 Regler

För att begränsa finansieringsrisken ska följande regler följas.

- a) internbanken ska vid var tidpunkt ha en likviditetsreserv bestående av lånelöften och tillgänglig likviditet motsvarande minst 100 procent av de närmsta 12 månaders kapitalförfall
- b) externa kreditlöften som får räknas med i likviditetsreserven ska ha en avtalad räntemarginal och en återstående löptid om minst 3 månader
- c) Kommunstyrelsen beslutar om en strategi och riskmandat för kommunkoncernens kapitalbindning och räntebindning (bilaga 1)
- d) internbanken ska sträva efter att ha upplånings- och kreditlöftesvolymen fördelad på minst 3 olika upplåningsformer eller långgivare
- e) om internbankens totala upplånings- och kreditlöftesvolym beräknas överstiga 1 000 miljoner kronor ska internbanken eftersträva att fördela upplåningen så att högst 50 procent av upplåningen i genomsnitt under en flerårig period sker från en och samma kreditgivare/ upplåningsform
- f) I den mån internbanken har reversutlåning ska den matcha upp- och utlåningsvillkor i syfte att minimera finansieringsrisken. Undantag medges för utlåning av belopp under 25 miljoner kronor med en löptid kortare än 3 år. Summan av denna omatchade utlåning får dock inte vid vart tillfälle uppgå till mer än 100 miljoner kronor.

9 Ränterisker

9.1 Allmänt

Med ränterisk avses risken för att en snabb förändring av marknadsräntorna påverkar kommunens finansnetto negativt. Ränteriskhantering ska syfta till att undvika stora och snabba genomslag i finansnettot.

Ränterisken i kommunen uppstår till följd av extern upplåning, externa räntederivat, placeringar, utlåning samt interna räntederivat med bolagen och övriga organisationer.

Målet med ränteriskhanteringen är att långsiktigt åstadkomma bästa möjliga finansnetto inom ramen för de risktaganden som fastställs i dessa regler för finansverksamheten.

Bilaga 4 – Utdrag ur de finansiella riktlinjerna Borås Stad

- inom ramen för ovanstående, eftersträva bästa möjliga finansnetto
- effektivisera och utnyttja stordriftsfördelar inom upplåning, kapitalflöden, likviditetshandling, betalningsrutiner och övriga finansiella tjänster.

Finansverksamheten inom kommunkoncernen ska bedrivas

- effektivt
- betryggande med god riskkontroll och utan spekulativa inslag. Upplåning och utlåning vars enda syfte är att skapa räntevinster för kommunkoncernen ska inte förekomma.
- aktivt för att skapa möjligheter att rationellt hantera risker med hänsyn till kostnaden för att minska eller eliminera risker
- med etisk hänsyn och med hög kompetens.

2 Finansiell samordning

Under Kommunstyrelsen ska finnas en internbank. Internbankens övergripande uppdrag är att ansvara för kommunkoncernens kapitalförsörjning, räntebindning, tillgodose kommunkoncernens behov av finansiell kompetens, samordna finansverksamheten samt verka för att på bästa sätt uppnå målet med finansverksamheten.

I kommunkoncernen ska finnas ett internbanksråd som ett samarbetsorgan för finansverksamheten. Internbanksrådet ska vara ett rådgivande organ till internbanken och ska bestå av tjänstemän från respektive majoritetsägt bolag samt tjänstemän från kommunen.

Kommunkoncernens externa transaktioner i finansverksamheten ska göras av internbanken. Om verksamhetsspecifika förutsättningar i bolag möjliggör för kommunkoncernen förmånliga alternativa finansieringsformer ska detta utredas och upphandlas av internbanken samt godkännas av Kommunstyrelsen.

Internbankens prissättning ska vara transparent, och baseras på marknadsmässiga villkor för att möta lagkrav på konkurrensneutralitet för verksamheter som konkurrerar med privata aktörer.

Internbanken ska hålla löpande kontakt med bolagen och förvaltningarna för att bistå i deras finansverksamhet. Internbanken ska säkerställa och upprätthålla en hög finansiell kompetens, god service och hög tillgänglighet. Internbanken företräder kommunkoncernen i kontakter med banker och andra aktörer på finansmarknaden.

Bolagen ska årligen i budgetprocessen föreslå finansiering av sin verksamhet.

Nämnder och bolag ska ge internbanken den information som behövs för en effektiv finansiell samordning inom kommunkoncernen. Tillika ska internbanken ge nämnder och bolag information som behövs för deras verksamhet.

3 Organisation och ansvarsfördelning

Ansvar för finansverksamheten inom kommunkoncernen fördelas enligt nedanstående.

Kommunfullmäktiges ansvar är att

- besluta om riktlinjer för finansverksamheten för kommunkoncernen
- besluta om regler för förvaltning av kommunens stiftelser
- besluta om en ram för kommunkoncernens externa upplåning
- besluta om en ram för kommunens egen upplåning
- besluta om kommunens utlåning till och borgen för externa parter
- följa finansverksamheten genom kommunens årsredovisning.

Kommunstyrelsens ansvar är att

- säkerställa kommunkoncernens kapitalförsörjning
- hantera kommunkoncernens räntebindning
- årligen i budgetprocessen, eller vid behov, besluta om en ram för utlåning till och borgen för respektive bolag
- besluta om finansiella regler för Borås Stad
- besluta om internbankens prissättning vid utlåning och borgen till majoritetsägda bolag
- besluta om delegationsordning för finansverksamheten i kommunen
- besluta om publika låneprogram
- besluta om finansiell leasing i kommunen
- godkänna annan upplåning för majoritetsägda bolag än den som normalt ska ske via internbanken
- fortlöpande utvärdera riktlinjer för finansverksamheten och finansiella regler samt föreslå Kommunfullmäktige att revidera riktlinjer för finansverksamheten vid behov
- löpande följa finansverksamheten genom finansiell rapportering.

Nämnderna ansvarar för att

- ge internbanken den information som behövs för en effektiv finansiell samordning inom kommunkoncernen.

Styrelserna i de majoritetsägda bolagen ansvarar för att

- ge internbanken den information som behövs för en effektiv finansiell samordning inom kommunkoncernen
- hantera finansiella risker i samråd med internbanken.

4 Likviditetshantering och placeringar

Likviditetshanteringen inom kommunkoncernen ska samordnas via internbanken. Kommunkoncernen ska ha ett koncernkontosystem för att samordna betalningsflöden. Endast internbanken får öppna bank- och valutakonton. Majoritetsägda bolag ska vara anslutna till kommunens koncernkontostruktur. Ej majoritetsägda bolag och organisationer kan anslutas efter ansökan.

Likviditetshanteringen ska effektivisera kapitalförsörjningen och beakta en god betalningsberedskap vid alla tillfällen. Bolagen och förvaltningarna ansvarar för att optimera sitt rörelsekapital, och ge internbanken information för kommunkoncernens likviditetsplanering på både kort och lång sikt.

Överskottslikviditet ska i första hand användas för att reducera lånebehovet i kommunkoncernen, dock med hänsyn tagen till bolagens möjligheter till ränteavdrag. Om det ändå finns bestående överskottslikviditet i kommunen ska den hanteras aktivt och inom reglerna för risktagande. De bolag som är anslutna till kommunens koncernkontostruktur ska placera all överskottslikviditet genom internbanken.

Regler för likviditetshantering och placeringar anges i regler för finansverksamheten Borås Stad.

5 Upplåning

All upplåning i kommunkoncernen ska inrymmas inom de av Kommunfullmäktige beslutade ramarna och samordnas genom internbanken.

Finansiell leasing i kommunkoncernen jämställs med upplåning. Normalt är den effektiva finansieringskostnaden för ett leasingavtal högre än kommunens alternativkostnad vid