

Kommunala bolag: Fler nackdelar än fördelar?

Andreas Bergh
Gissur Ó Erlingsson

Antalet kommunala bolag i Sverige ökar. De sägs främja effektivitet men kan också försvåra insyn och ansvarsutkrävande samt hysa konkurrensnedvridande verksamhet.

Forskning visar att kommuner med fler kommunala bolag har högre kommunalskatt, högre uppfattad korruption men inte bättre företagsklimat. Vidare är kommunpolitiker kluvna i synen på vilkas intressen som bolagsstyrelseledamöterna ska representera. Kommuner med många bolag har en komplex organisationsstruktur och politiker som sitter på flera uppdrag samtidigt.

Författarna efterlyser en grundlig utredning om de kommunala bolagen, med fokus på bolagens syfte, styrelseledamöternas roll och hur styrelseledamöter utses. Bland annat kan en stärkt lekmanrevision och ökad transparens vara tänkbara sätt att minska korruptionsriskerna i svenska kommuner.

Andreas Bergh är docent i nationalekonomi vid Lunds universitet och vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN).

Gissur Ó Erlingsson är professor i statsvetenskap vid Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier.

»Sverige hör till de länder där kommunerna varit allra piggast på att skapa och driva egna företag.«

Kommunala bolag allt vanligare

Det har blivit allt vanligare att kommuner organiserar sin verksamhet i kommunala bolag. Att kommuner äger bolag är emellertid något som ofta ifrågasätts. Denna SNS Analys sammanfattar aktuell empirisk forskning om dilemman och oavsedda sidoeffekter förknippade med detta sätt för kommuner att organisera sin verksamhet på.

År 2021 sysselsatte bolag med primärkommuner som majoritetsägare cirka 62 000 individer. Det motsvarar omkring 6,5 procent av alla kommunanställda. Bolagen omsatte ungefär 240 miljarder kronor, eller 4,8 procent av BNP. Bolagen är med andra ord viktiga samhällsekonomiska aktörer.

Dagens situation är resultatet av att antalet kommunala bolag i svenska kommuner har ökat under lång tid. Figur 1 visar utvecklingen av antalet kommunala bolag sedan 1970-talets början. Folkmängden har naturligtvis också ökat under tidsperioden, men det är inte uppenbart att en större befolkning motiverar att antalet bolag ökar. Även mätt per invånare rör det sig om mer än en fördubbling av antalet bolag, från ett bolag per 13 000 invånare år 1973, till ett på 6 000 invånare år 2018.¹ Trenden att kommuner skapar allt fler bolag märks också internationellt.² En del tyder dock på att Sverige hör till de länder där kommunerna varit allra piggast på att skapa och driva egna företag.³

Även om jämförbara data från tiden före 1970-talet saknas, finns tecken på att både ökningstrenden och debatten om bolagens potentiella negativa sidoeffekter åtminstone kan spåras tillbaka till 1960-talet. Till exempel påtalades i *Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning* (1972-08-14) att djungeln av kommunala bolag i Göteborg hade vuxit has-

tigt de senaste åren, och en ledarartikel i *Göteborgs-Tidningen* (1971-12-17) förde fram kritiska argument mot ökningen av kommunala bolag både i landet och i Göteborg. Slående är att de argument som då framfördes – försvårat ansvarskrävande, oklar bolagsstyrning och snedvriden konkurrens – i huvudsak var desamma som återkommer idag. Det är alltså kritiska argument som framförts med jämna mellanrum under åtminstone fem decennier.

Ett ytterligare historiskt exempel på kritik mot bolagsformen framfördes av den folkpartistiske riksdagsledamoten Torsten Gavelin. År 1996 konstaterade han i en debattartikel att bolagiseringar kortsluter den demokratiska processen och bäddar för skandaler när politiker »vill leka näringsliv« utan att ha förstått vem bolaget är till för, vem som är uppdragsgivare och vems pengar det är som riskeras. Ännu ett exempel på äldre kritik är sociologiprofessorn Hans L Zetterberg (2000) som drev tesen att bolagen kommit att användas av kommunpolitiker som önskar partivänner ytterligare ekonomiska fördelar i form av styrelseposter.

De senaste två decennierna har kritiken mot bolagsformen intensifierats. Kritik har kommit från bland annat Konkurrensverket, nationalekonomer och arbetsgivarorganisationer mot att kommuner använder bolagsformen för att bedriva verksamhet och tillhandahålla tjänster som också tillhandahålls – eller skulle kunna tillhandahållas – av privata bolag, vilket kan snedvrída konkurrensen.⁴ Privata företagare upplever ofta att konkurrensen med de offentliga företagen blir orättvis, dels på grund av underprissättning, dels för att de anser att kommuner subventionerar sina egna företag.⁵ Statsvetare och företagsekonomer har å sin sida påpekat att styrningen av kommunala bolag ofta brister, är oklar eller motsägelsefull

1. Trots en viss ökning av antalet kommuner har antalet bolag per kommun ökat från drygt två till knappt sex.

2. Andrews med flera 2020.

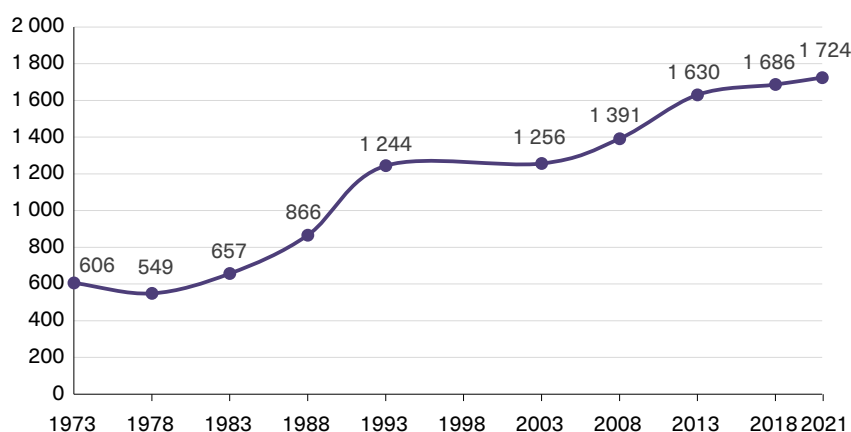
3. Erlingsson och Thomasson 2020.

4. Se till exempel Konkurrensverket 2014, 2004; Lundbäck och Daunfeldt 2013; Laurent 2007; jämför Indén 2008.

5. Café- och restaurangverksamhet har varit ett vanligt förekommande exempel på snedvriden, så kallad osund konkurrens. Notera att snedvridningen kommer av att det är kommunen som bedriver verksamhet som konkurrerar med privata bolag, inte nödvändigtvis från bolagsformen som sådan.

Figur 1. Antal kommunala bolag i Sverige över tid.

Källa: Statistiska centralbyrån.



samt att själva bolagsformen försvårar insyn och granskning. Därigenom antas bolagen bidra till ett försvagat ansvarsutkrävande. Dessutom har Brottsförebyggande rådet noterat att korruptionsärenden som rör kommunägda företag varit överrepresenterade i statistiken. Statskontoret har också påpekat att medvetenheten om korruptionsrisker i kommunala bolag inte riktigt tycks stå i paritet till de korruptionsriskerna.⁶

Inom vilka verksamheter verkar då bolagen? Vanligast är fastighetsverksamhet (43 procent av bolagen) följt av tekniska verksamheter, såsom försörjning av el, gas, värme, kyla, vatten samt avloppsrening och avloppshantering (25 procent). I takt med att bolagen har blivit fler har de emellertid också kommit att hysa mer varierade verksamheter, även sådana som nog måste sägas avvika från den kommunala kärnverksamheten. Det finns kommunala bolag inom kultur, nöje och fritid, hotell och restaurang. En handfull kommunala bolag ägnar sig åt reparation av bilar och motorcyklar.

Genomsnittet för svenska kommuner är att äga sex bolag, men variationen är stor. Femton kommuner har fler än tjugo bolag. Flest har Göteborg. I våra data äger Göteborg helt eller delvis 71 bolag, men senare har Svenskt Näringsliv räknat till »drygt 90 interna och externa bolag där staden står som hel eller delägare.»⁷ För omkring tio år sedan fann Göteborgs stads granskningskommission att Göteborg hade ägarintresse i cirka 130 bolag.⁸ Det fak-

tum att det exakta antalet bolag i vissa kommuner är svårt att fastställa på grund av fusioner, ombildningar och avyttringar, illustrerar hur bolag ofta bidrar till en mer komplex och svåröverskådlig organisationsstruktur.

Vad förklarar ökningen?

Ökningen som fångas i figur 1 har alltså ägt rum trots återkommande kritik från en rad olika håll. Det är inte lätt att peka ut någon enskild förklaring till den trendmässiga ökningen, men tre omständigheter är värda att lyfta fram som bidragande faktorer.

För det första: Under 1980-talet sågs bolagisering som ett sätt att efterlikna marknadens sätt att organisera sig, något som delvis var en reaktion på effektivitetsproblem i den offentliga sektorn. Bolagsformen uppfattas nämligen allmänt ge tydligare resultatansvar, skapa större finansiell handlingsfrihet, ge kortare beslutsvägar och möjliggöra en något mer flexibel personalpolitik.⁹

För det andra: Under mandatperioden 1991–1994 har bolagiseringen beskrivits som ett första steg i en tänkt privatisering av kommunal verksamhet. Privatiseringen var i regel politiskt motiverad efter att många kommuner i valet 1991 hade fått borgerligt styre. Privatiseringsplanerna avstannade emellertid efter valet 1994 när många kommuner (åter)fick rött eller rödgrönt styre. Utan att någon politisk kraft explicit verkade för det blev alltså den bestående effekten på många håll att den fullständiga privatiseringen uteblev,

6. Brå 2012; Statskontoret 2012; jämför Erlingsson och Thomasson 2020.

7. https://www.svensktnaringsliv.se/regioner/vastra-gotaland/goteborg-och-de-kommunala-bolagen_1121430.html [läst 2022-03-23].

8. Amná, Czarniawska och Marcusson 2013.

9. Se vidare Erlingsson och Thomasson 2020.

»Vi fann att kommuner med fler kommunala bolag uppfattas ha större korruptionsproblem.«

medan bolagsformen bestod.

För det tredje: De två ovannämnda förklaringarna är förstås inte uttömmande. Ökningen av antalet bolag har fortsatt efter 1994 och visar inga direkta tecken på att vända. Tvärtom. Nyligen har *Dagens Samhälle* uppmärksammat en ytterligare och kompletterande förklaring till bolagsformens popularitet: många kommuner överväger att bolagisera sin äldreomsorg av skattetekniska skäl, vilket kommuner inte sällan är helt öppna med.¹⁰ Skatteoptimering är sålunda en ytterligare en förklaring till bolagens popularitet. Som nämndes har det nyligen rapporterats om kommuner som redan har bolagiserat eller överväger att bolagisera sin verksamhet med det uttalade syftet att spara pengar genom lägre moms.¹¹ Detta argument för bolagisering är gammalt. Enligt en beräkning som Skatteverket gjorde för snart tio år sedan handlade det då om uppemot en miljard kronor per år som kommunerna undanhållit staten genom skatteupplägg kopplade till kommunala bolag.¹²

Vad kännetecknar kommuner med många bolag?

Det är svårt att säga något entydigt om konsekvenserna av att driva verksamhet i bolagsform. Kommuner väljer nämligen själva om de vill ha kommunala bolag – och i så fall hur många, och det är fullt tänkbart att en viss typ av kommuner eller kommunpolitiker är mer benägna att organisera sin verksamhet i form av bolag. Däremot går det att göra systematiska jämförelser av kommuner i syfte att beskriva vad som skiljer kommuner med många bolag från kommuner med få bolag. Teoretiskt finns det två motsatta synsätt på kommunala bolag: ett optimistiskt, ett annat något mer pessimistiskt.

Enligt det optimistiska synsättet kan bolagsformen hjälpa kommunen att driva verksamheten mer effektivt och därigenom ge medborgarna bättre valuta för skattepengarna. Idén är långt ifrån orimlig. Jämfört med förvaltningsformen tillåter bolagsformen något större flexibilitet i driften av verksamheten. Mycket riktigt har en internationell forskningsöversikt också funnit att effektivitetsvinster i praktiken ofta realiserats. Det gäller framför allt verksamheter som sophämtning, vattenförsörjning och transporter.¹³

Enligt det mer pessimistiska synsättet försvårar bolagen granskning och ansvarsutkrävande, snedvrider konkurrensen samt innebär ökade risker för korruptionsproblem.¹⁴

Tillsammans med Emanuel Wittberg har vi ställt dessa båda synsätt mot varandra i artikeln »What happens when municipalities run corporations? Empirical evidence from 290 Swedish municipalities«.¹⁵ Vi undersökte hur antalet bolag varierar mellan svenska kommuner, hur kommunerna skiljer sig åt avseende företagsklimat (som det mäts av Svenskt Näringsliv genom enkäter bland företagare), hur nöjda medborgarna är med sin hemkommuns service (mätt av SCB genom att fråga medborgare om deras nöjdhet med den kommunala verksamheten), kommunalskattesats och ett mått på den uppfattade korruptionsnivån i kommunen (se detaljer i separat ruta).

Vi fann att kommuner med fler kommunala bolag uppfattas ha större korruptionsproblem. Dessa kommuner har också något högre kommunal skattesats samtidigt som medborgarna i dessa kommuner inte är mer nöjda med den kommunala verksamheten. Kommunerna har heller inte bättre lokalt företagsklimat (enligt Svenskt Näringslivs mätningar av det lokala företagsklimatet).¹⁶ Sammantaget ger dessa mönster stöd åt det något mer pessimistiska synsättet på kommunala bolag.

Sambandet mellan uppfattad korruption och antal kommunala bolag är statistiskt signifikant på 1 %-nivå (vilket betyder att det är mycket osannolikt att mönstret förklaras av slumpen), men effekten är förhållandevis liten: tio fler bolag är förknippat med en ökning av den uppfattade korruptionen med 0,12 enheter på en skala från 1 till 7. Effekten är dock inte fullt så liten som detta samband ger sken av eftersom korruptionsproblem är sällsynta i de flesta svenska kommuner.¹⁷

Sambandet mellan uppfattad korruption och antalet kommunala bolag i en kommun betyder inte nödvändigtvis att kommunala bolag *orsakar* korruption. Det är både tänkbart (och till och med troligt) att kommuner som har större problem med korruption skulle kunna var mer benägna att driva verksamhet i bolagsform. Ett högt antal kommunala bolag kan då ses som ett symptom på något problematiskt i kommunen. Teoretiskt är båda mekanismerna rimliga, vilket innebär att det finns en risk att kommunala bolag och korruptionsproblem förstärker varandra och ger upphov till en ond spiral.

I studien konstateras också att sambandet är svagt bland kommuner med färre än tio bolag. En tänkbar tolkning är att ett litet antal bolag i verksamheter som är väl lämpade för bolagsformen är mindre problematiskt – eller till och med helt oproblematiskt – medan kommuner med väldigt många bolag är mer benägna att få problem som hänger

10. Laurent 2007.

11. *Dagens Samhälle* 2022; jämför Lundbäck och Daunfeldt 2013.

12. Skatteverket 2013.

13. Voorn, van Genugten och van Thiel 2017.

14. Se exempelvis Erlingsson, Bergh och Sjölin 2008.

15. Bergh, Erlingsson och Wittberg 2021.

16. Se www.foretagsklimat.se.

17. Genomsnittsvärdet är 1,66 på skalan 1–7.

Att mäta korruption

Av uppenbara skäl är det svårt att mäta och kvantifiera korruption. Individer som är inblandade i oegentligheter har starka incitament att anstränga sig för att undvika att bli avslöjade. Därför har uppfattningar om korruption blivit ett mycket vanligt och accepterat sätt på vilket förekomst av korruption mäts.* Måttet som använts i vår studie om kommunala bolag och uppfattad korruption är framtaget av de svenska statsvetarna Carl Dahlström och Anders Sundell genom en anonym enkätundersökning som skickades till samtliga svenska kommunfullmäktigeledamöter, vid tidpunkten över 13 000 till antalet.** Dessa fick svara på frågor om hur vanligt det är med försök att ge respektive be om mutor i kommunen. Svaren kombinerades till ett numeriskt korruptionsindex på kommunnivå som korrelerar både med andra försök att mäta korruption i svenska kommuner och med nyhetsrapportering om mutor och mutanklagelser. Svarsfrekvensen i undersökningen var hög (78 procent), och endast i två kommuner understeg den 50 procent.

* Teorell 2014.

** Dahlström och Sundell 2013.

samman med styrning, svåröverblickbarhet och ansvarsutkrävande – och därmed också korruption. Något som stärker den tolkningen är att kommuners organisationsstruktur snabbt blir mer komplex och mindre transparent när antalet bolag växer, samtidigt som det i komplexa organisationsstrukturer är vanligare att kommunpolitiker innehar flera kommunala uppdrag samtidigt.¹⁸

Ett konkret exempel är på sin plats. När Erik Amnå, Barbara Czarniawska och Lena Marcusson¹⁹ i den så kallade Granskningskommissionen försökte gå till botten med varför Göteborgs stads organisationskultur föreföll särskilt präglad av korruptionsproblem lyfte de fram just den långtgående viljan att skapa, äga och driva bolag som en integrerad del av det problematiska i kommunen. Författarna konstaterade att kommunen »transformerade de kommunala strukturerna till halvprivata bolagsstrukturer – utan den offentliga sektorns mekanismer för offentlighet och rättssäkerhet« men gjorde ändå »inga ansträngningar att säkerställa att de kommunala bolagens kultur höll måttet«. Granskningskommissionen problematiserade även det faktum att en kommun som har många bolag närmast definitionsmässigt får prekära dubbla stolar-problem: Politiker som både sitter i fullmäktige och i de kommunala bolagens styrelser är å ena sidan (som ledamöter i kommunfullmäktige) ytterst ansvariga för bolagsstyrningen och utformandet av ägardirektiv, medan de å andra sidan samtidigt (som styrelseledamöter i kommunala bolag) ska verkställa denna bolagsstyrning och verka för bolagets bästa.

Vad bör kommunpolitiker göra i bolagens styrelser?

Något förvånande är det inte helt enkelt att besvara de frågor som ovan nämnda Torsten Gavelin diskuterade redan 1996. Vems intressen ska bolagsstyrelseledamöterna värna? Vem är uppdragsgivare? Å ena sidan finns i svenska kommuner en stark tradition av representativ demokrati där partiloyalitet sätts i första rummet. Det talar för att partipolitiskt utsedda styrelseledamöter bör vara lojala med sitt parti – eller med sina väljare eller sitt eget omdöme, beroende på hur det politiska uppdraget tolkas.

Å andra sidan tolkas aktiebolagslagen vanligen som att styrelsen ska se till bolagets bästa. Detta kan i sin tur tolkas som att partipolitiken bör läggas åt sidan i de kommunala bolagens styrelser till förmån för ett pragmatiskt arbete med bolagets bästa för ögonen. Men även innebörden av uttrycket »bolagets bästa« kan diskuteras när det gäller kommunala bolag. För privatägda börsbolag är bolagets bästa vanligen synonymt med aktieägarnas intressen såsom dessa artikuleras av aktieägarna själva. För ett bolag som ägs av en kommun är det mindre självklart vad som avses med ägarnas intressen. Vad som är kommunens bästa är både svårdefinierat och politiskt. Olika partier kan mycket väl tänkas ha olika idéer om vilka mål de kommunala bolagen ska ha. Det är också värt att notera att medan privata aktiebolag ofta drivs i vinstsyfte, får kommuner enligt kommunallagen (3 kap. 17 §) generellt sett inte driva bolag i vinstsyfte – och all verksamhet som bedrivs i bolagsform måste ha ett för kommunen relevant ändamål.

I artikeln »Kommunala bolag – i vems intresse? Tre slutsatser om kommunpolitikerns syn på de kommunala

18. Bergh med flera 2018.

19. Amnå, Czarniawska och Marcusson 2013, s. 181–182.

»Det är i högsta grad motiverat att tillsätta en grundlig utredning om de kommunala bolagens roll i och betydelse för kommunsektorn.«

bolagens styrelser och vad de bör representera»²⁰ analyserade vi anonyma svar från 648 kommunpolitiker som fick frågor om hur de ser på sitt uppdrag. Undersökningen genomfördes våren 2017 i 30 kommuner som valdes ut både strategiskt (för att få med kommuner med olika typer av bolagsstruktur) och slumpmässigt (för att öka möjligheterna att fånga generella mönster i Sveriges kommuner).

Det råder delade meningar bland kommunpolitiker om vilka intressen som är viktigast: kommunens eller bolagets. Det råder också delade meningar om partipolitikens roll. Resultaten kan sammanfattas i tre punkter:

- › Åsikten att bolagets intressen är viktigare än kommunens var betydligt vanligare bland svarande som själva satt enbart i en bolagsstyrelse än den var bland svarande som endast satt i kommunfullmäktige.
- › Svarande som sitter enbart i en bolagsstyrelse eller enbart i kommunfullmäktige är skeptiska till tanken att bolagsstyrelseledamöter bör representera sitt partis intressen. Svarande som sitter i både en bolagsstyrelse och i kommunfullmäktige (12 procent av de intervjuade) tenderar däremot att vara positiva till tanken att bolagsstyrelseledamöter bör representera sitt partis intressen.
- › Politiker från S, MP och V är mer benägna än övriga att tycka att bolagsstyrelseledamöterna bör representera sitt partis intressen (se figur 2).

Spelar det någon roll att det råder delade meningar om vilka intressen bolagsstyrelseledamöterna ska värna? Vi menar att så är fallet, och det av flera skäl. För det första kan det i en demokrati anses vara önskvärt att väljarna vet vad som kan förväntas av de folkvalda. Ur denna aspekt är det särskilt problematiskt att det tycks finnas en systematisk skillnad mellan rödgröna kommunpolitiker och övriga, som innebär att de förra är avsevärt mer benägna att se sig som partirepresentanter. Det är också intressant att kommunpolitiker som sitter både i kommunfullmäktige och i en bolagsstyrelse är mer benägna än övriga att se sig som partirepresentanter.

För det andra blir det svårare att organisera styrelsearbetet effektivt om styrelseledamöterna har skilda meningar om deras egen och bolagets roll. För det tredje är oklarheten i sig en riskfaktor när det gäller korruption. När det saknas tydliga normer för hur man bör bete sig, ökar sannolikheten att den som vill bete sig egennyttigt undgår kritik för ett sådant beteende.

Risken för korruption och oegentlig-

heter ökar när styrelseledamöternas roller och bolagets mål kombineras med en komplex och svårgranskad organisationsstruktur, med beslutsfattare är på dubbla stolar.

Utred bolagen grundligt

Antalet kommunala bolag har ökat de gångna decennierna. På ett sätt skulle utvecklingen kunna förstås som ett rationellt svar på en ineffektiv och rigid kommunal byråkrati, eftersom bolagen i många fall tycks bidra till att stärka kommunernas ekonomiska resultat.²¹ Samtidigt finns några avigsidor med bolagen som i flera fall tycks underskattas, förbises eller medvetet negligeras av kommunala beslutsfattare.

Den första rör de fall då kommunala bolag snedvrider konkurrensen när deras bolag ger sig in på marknader där även privata företag är verksamma. Den andra rör de problem som tycks finnas med att granska och få insyn i de kommunala bolagens verksamheter – vilket inte bara gäller medborgare och journalister utan även lekmannarevisorer.²² Den tredje är relaterad till den andra och kommer av att kommunala bolag är ett slags hybridorganisationer som verkar under två parallella system för ansvarsutkrävande – den privata och den offentliga sektorns. Detta dubbla system tycks inte stärka ansvarsutkrävandet utan snarare grumla och försvåra detsamma.²³ Den fjärde avigsidan är att de kommunala bolagens företrädare tycks ha bristande medvetenhet om de risker för oegentligheter som är förknippade med bolagsformen, något som bland annat Statskontoret ansåg kunna utgöra hinder mot att upptäcka och agera mot korruption.²⁴

Vilka slutsatser bör då dras av de mönster och forskningsresultat som beskrivits ovan? Med tanke på bolagens växande samhällsekonomiska betydelse är det i högsta grad motiverat att tillsätta en grundlig utredning om de kommunala bolagens roll i och betydelse för kommunsektorn. Antalet bolag har ökat successivt, under lång tid och av en rad olika skäl. Vårt bestämda intryck är att den problematiserande diskussionen och analysen av denna tämligen snabba utveckling varit fragmentiserad och ryckig. Konkurrensfrågor diskuteras för sig. Frågor om hur bolagens vinster i slutändan får användas diskuteras för sig. Företeelsen att bolag skapas av skattetekniska skäl diskuteras för sig. Problem med att revidera och granska bolagen diskuteras för sig. Regleringen av bolagsanställdas bisysslor diskuteras för sig. Styrelsernas partipolitiska grund och ojämförbara sammansättning diskuteras för sig,

20. Bergh och Erlingsson 2020.

21. Jämför SOU 2015:24.

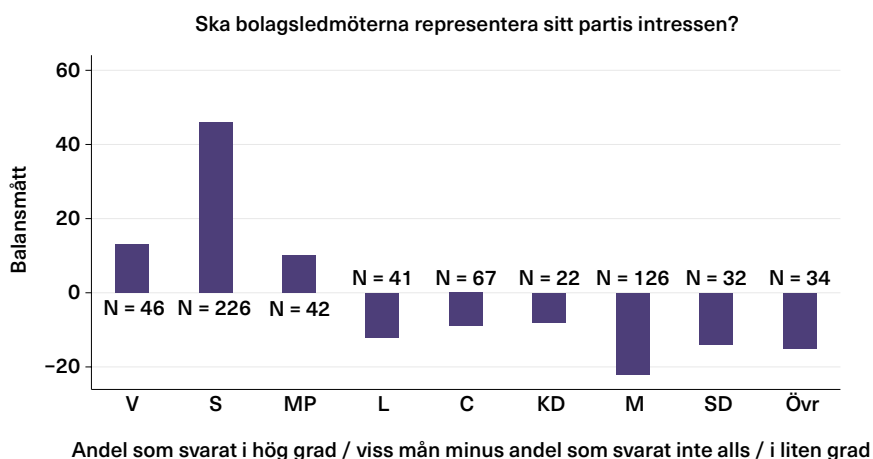
22. Haglund, Eklöf och Ricklander 2021; SKL 2013; SOU 2011:43; Hyltner och Velasco 2009.

23. Grossi och Thomasson 2015, Haraldsson och Thomasson 2020.

24. Statskontoret 2012.

Figur 2. Synen på partiintresset bland bolagsstyrelseledamöter.

Kommentar: Det balansmått som redovisas är den procentandel svarande som svarat "i hög grad"/"i viss mån" minus den procentandel som svarat "inte alls/i liten grad". Skillnaden mellan rödgröna partier och övriga beror med mycket hög sannolikhet inte på slumpen.



något som även gäller kvaliteten på styrelsearbetet.

Såvitt vi kan överblicka har det aldrig funnits något samlat tillfälle då denna organisationsform som princip varit föremål för utredning eller bred demokratisk debatt. Det är olyckligt, men fullt möjligt att korrigeras. En utredning av bolagen kan med fördel ta ett bredare grepp och ställa frågan om vilka bolag kommuner bör ha eller får ha. En annan viktig uppgift för en sådan utredning blir att studera och sannolikt förtydliga vilken roll politiker i bolagsstyrelser bör ha och vems intressen de ska representera. Utredningen bör vara parlamentariskt bred, ges gott om tid och ha relativt öppna direktiv.

En ytterligare slutsats av vår analys understryker behovet av att stärka lekmannarevisionen i kommunala bolag, exempelvis på det sätt som nyligen föreslagits av Sveriges Kommuner och Regioner.²⁵ En fungerande revision är avgörande för att skapa legitimitet och förtroende och måste finnas även för kommunala bolag.

En tredje slutsats är att behovet av en kunnig, granskande lokaljournalistik är stort. Det är välkänt att granskande journalistik i flera fall varit direkt avgörande för att oegentligheter i kommunsektorn har avslöjats. Vetskap om risken att bli granskad av media kan i bästa fall verka förebyggande och förhindra korruption och andra oetiska handlanden redan innan de uppstår. Den struktur- och omvandling som länge pågått inom mediesektorn har inneburit att många lokalredaktioner har lagts ned, vilket troligen har minskat sannolikheten att

de kommunala bolagens verksamhet granskas. Därmed minskar också sannolikheten för att fel och skandaler avslöjas. Mot den bakgrunden är det troligen också angeläget att förändra mediestödet så att det inte bidrar till att stärka de dominerande mediekoncernernas ställning utan främjar små medieföretag med lokal förankring, vilket exempelvis uppmärksammats av Konkurrensverket.²⁶ Målet bör vara att stärka den lokala journalistiken i delar av landet som idag har begränsad mediebevakning.

En fjärde slutsats är att det är oroväckande med vilken lätthet kommuner idag tycks överväga bolagsformen med det uttalade syftet att av skattetekniska skäl spara pengar, utan att förefalla ta frågor om styrning, granskning och ansvarsutkrävande på särskilt stort allvar. Vi uppmanar därför kommunerna att noggrant överväga potentiella negativa sideeffekter innan de tar sig för att bilda nya bolag.

Referenser

- Annå, Erik, Barbara Czarniawska och Lena Marcusson (2013). *Tillitens gränser: Granskningskommissionens slutbetänkande*. Göteborg: Göteborgs stad.
- Andrews, Rhys, Laurence Ferry, Chris Skelcher och Piotr Wegorowski (2020). Corporatization in the public sector: explaining the growth of local government companies, *Public Administration Review* 80(3), 482–493.

25. Haglund, Eklöf och Ricklander 2021.

26. Se Konkurrensverket 2019.

- Bergh, Andreas och Gissur Ó Erlings-
son (2020). Kommunal bolag – i
vems intresse? Tre slutsatser om
kommunpolitikerns syn på de kom-
munala bolagens styrelser och vad de
bör representera, *Nordisk Adminis-
trativ Tidsskrift* 97(1), 1–16.
- Bergh, Andreas, Gissur Ó Erlingsson,
Anders Gustafsson och Emmanuel
Wittberg (2018). Municipally owned
enterprises as danger zones for cor-
ruption? How politician's having feet
in two camps may undermine condi-
tions for accountability, *Public Inte-
grity* 21(3), 320–352.
- Bergh, Andreas, Gissur Ó Erlingsson
och Emanuel Wittberg (2021). What
happens when municipalities run
corporations? Empirical evidence
from 290 Swedish municipalities,
Local Government Studies. Publicerad
online innan tryckning.
- Brå (2012). Korruptionen inom kom-
muner och landsting, bilaga till
Statskontoret (2012) *Köpta relationer: Om korruption i det kommunala
Sverige*. Stockholm: Statskontoret.
- Dagens Samhälle* (2022). Hård kritik
mot momsupplägget: »I grunden ren
skatteplanering«, hämtad från:
[https://www.dagenssamhalle.se/
offentlig-ekonomi/kommunal-eko-
nomi/hard-kritik-mot-momsupplag-
get-i-grunden-ren-skatteplanering/](https://www.dagenssamhalle.se/offentlig-ekonomi/kommunal-ekonomi/hard-kritik-mot-momsupplaget-i-grunden-ren-skatteplanering/).
- Dahlström, Carl och Anders Sundell
(2013). Impartiality and corruption
in Sweden. Working paper 2013:14.
Göteborg: The Quality of Govern-
ment Institute.
- Erlingsson, Gissur Ó., Andreas Bergh
och Mats Sjölin (2008). Public cor-
ruption in Swedish municipalities –
trouble looming on the horizon?,
Local Government Studies 34(5), 595–
608.
- Erlingsson, Gissur Ó. och Anna Tho-
masson (2020). Inledning, i Gissur
Ó Erlingsson och Anna Thomasson
(red.) *Kommunala bolag: styrning,
öppenhet och ansvarsutkrävande*.
Lund: Studentlitteratur.
- Grossi, Giovanni och Anna Thomasson
(2015). Bridging the accountability
gap in hybrid organizations: The case
of Malmö-Copenhagen Port, *Inter-
national Review of Administrative
Science* 81(3), 604–620.
- Gavelin, Torsten (1996). Rensa i
bolagsdjungeln, *Västerbottens-
Kuriren* 1996-12-09.
- Haglund, Anders, Anna Eklöf och
Lotta Ricklander (2021). *Fem förslag
för utveckling av lekmanrevisionen i
kommunala aktiebolag*. Stockholm:
Sveriges Kommuner och Regioner.
- Haraldsson, Mattias och Anna Tho-
masson (2020). Lekmanrevisionen
– trogen gäst på bolagsstämman?, i
- Gissur Ó Erlingsson och Anna Tho-
masson (red.) *Kommunala bolag:
styrning, öppenhet och ansvarsutkrä-
vande*. Lund: Studentlitteratur.
- Hyltner, Mårten och Micha Velasco
(2009). *Kommunala bolag – lagglöst
land*. Stockholm: Den Nya Valfär-
den.
- Indén, Tobias (2008). *Kommunen som
konkurrent: kommunalrättsliga befo-
genheter och konkurrensrättsliga
begränsningar*. Uppsala: Iustus.
- Konkurrensverket (2004). *Myndigheter
och marknader – tydligare gräns mel-
lan offentligt och privat*. Stockholm:
Konkurrensverket.
- Konkurrensverket (2014). *Kartlägg-
ning av kommunala bolags försälj-
ningsverksamhet. I konflikt med pri-
vata företag*. Stockholm: Konkur-
rensverket.
- Konkurrensverket (2019). »Förslag till
föreskrifter om mediestöd«. Ytt-
rande, dnr 726/2018. Stockholm:
Konkurrensverket.
- Laurent, Birgitta (2007). *Varför kom-
munägda bolag?* Stockholm: Svenskt
Näringsliv.
- Lundbäck, Mattias och Sven-Olof
Daunfeldt (2013). *Kommunalt före-
tagande som konkurrensbegränsning*.
Stockholm: Ratio.
- Skatteverket (2013). *Slutrapport: Skatte-
planering bland företag som är intres-
segemenskap med skattebefriade verk-
sambeter*. Promemoria 2013-06-25.
Stockholm: Skatteverket.
- SKL (2013). *Lekmannarevision i prakti-
ken: Demokratisk granskning av kom-
munala bolag*. Stockholm: Sveriges
Kommuner och Landsting.
- SOU 2011:43. *Offentlig upphandling
från eget företag?! – och vissa andra
frågor*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2015:24. *En kommunallag för
framtiden*. Stockholm: Fritzes.
- Statskontoret (2012). *Köpta relationer.
Om korruption i det kommunala Sve-
rige*. Stockholm: Statskontoret.
- Teorell, Jan (2014). »Att mäta korrup-
tion«, i Staffan Andersson, Andreas
Bergh, Gissur Ó Erlingsson och Mats
Sjölin *Korruption, maktmissbruk och
legitimitet*. Lund: Studentlitteratur.
- Voorn, Bart, Marieke L. van Genugten
och Sandra van Thiel (2017). The
efficiency and effectiveness of muni-
cipally owned corporations: a
systematic review, *Local Government
Studies* 43(5), 820–841.
- Zetterberg, Hans L. (2000). Den
kommunala maktbjässens bolag.
Dagens Nyheter 2000-01-14.

SNS ANALYS | En stor del av den forskning som bedrivs är vid sin publicering anpassad för vetenskapliga tidskrifter. Artiklarna är ofta teoretiska och inomvetenskapligt specialiserade. Det finns emellertid mycket forskning, framför allt empirisk och policyrelevant sådan, som är intressant för en bredare krets. Målet med SNS Analys är att göra denna forskning tillgänglig för beslutsfattare i politik, näringsliv och offentlig förvaltning och bidra till att forskningen når ut i medierna. Finansiellt bidrag har erhållits från Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse. Författarna svarar helt och hållet för analys, slutsatser och förslag.