

# Dokumentstyrning av kommunala bolag

En värdeanalys av styrdokument i Sveriges fem största kommuner

# Abstract

Kommunala bolag är ett exempel på verksamhet som bedrivs i en gråzon mellan det offentliga och det privata. De svenska kommunala bolagen, som underställs både kommunallagen och aktiebolagslagen, ska vara ekonomiskt stabila och marknadsanpassade samtidigt som de är en del i verkställandeledet i vår representativa demokrati. Bolagiseringen av kommunala angelägenheter är omtvistad. Tvisten bottenar oftast i om bolagsform är ett effektivare sätt att bedriva kommunal verksamhet på eller inte, eller om demokratiska värden blir lidande i bolagsformen. Vilka värden anser då kommunerna ska styra dessa bolag? I denna uppsats undersöks förekomsten av demokrati- och ekonomivärden i styrdokument från Sveriges fem största kommuner till de kommunala bolagen samt hur dessa uttrycks. Som metod används en beskrivande idéanalys och en innehållsanalys. Undersökningen visar på tre dominerande demokratiska värden: öppenhet/insyn, ansvarsskyldighet, laglydighet, och tre dominerande ekonomivärden: effektivitet, rationalitet, marknad. De observerade demokrativärdena är dubbelt så många som ekonomivärdena.

*Nyckelord:* Värden, kommunala bolag, demokrati, ekonomi, effektivitet.

*Antal ord:* 8916

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning och bakgrund .....</b>	<b>1</b>
1.1	Syfte och frågeställning.....	3
1.2	Avgränsning .....	3
1.3	Begreppsdefinitioner .....	4
1.4	Disposition .....	5
<b>2</b>	<b>Teori.....</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Metod .....</b>	<b>9</b>
3.1	Urval.....	9
3.2	Material .....	9
3.3	Idéanalys.....	9
3.3.1	Beskrivande idéanalys.....	9
3.3.2	Innehållsanalys .....	10
3.4	Analysverktyg .....	10
3.4.1	Partier i styret och styrdokument .....	11
3.4.2	Analysmodell – Värden och dimensioner .....	12
3.4.1	Förtydliganden .....	13
<b>4</b>	<b>Identifiering av värden.....</b>	<b>16</b>
4.1	Stockholm.....	16
4.1.1	Kvantitativ analys.....	17
4.1.1	Kvalitativ analys.....	17
4.2	Göteborg.....	19
4.2.1	Kvantitativ analys.....	19
4.2.2	Kvalitativ analys.....	19
4.3	Malmö .....	20
4.3.1	Kvantitativ analys.....	20
4.3.2	Kvalitativ analys.....	21
4.4	Uppsala.....	21
4.4.1	Kvantitativ analys.....	22
4.4.2	Kvalitativ analys.....	22
4.5	Linköping .....	23
4.5.1	Kvantitativ analys.....	23
4.5.2	Kvalitativ analys.....	24
4.6	Sammanfattning kvantitativ analys .....	25

<b>5</b>	<b>Applicering .....</b>	<b>27</b>
5.1	Avslutande diskussion.....	28
<b>6</b>	<b>Referenser .....</b>	<b>30</b>
6.1	Primärmaterial.....	30
6.2	Sekundärmaterial.....	30
6.2.1	Lagar.....	32
	<b>Bilagor.....</b>	<b>33</b>
	Bilaga #1a: Implicita värden - Stockholms kommun .....	33
	Bilaga #1b: Implicita värden - Stockholm kommun.....	34
	Bilaga # 2: Implicita värden – Göteborg kommun .....	36
	Bilaga # 3: Implicita värden – Malmö kommun.....	38
	Bilaga # 4: Implicita värden – Uppsala kommun .....	39
	Bilaga # 5: Implicita värden – Linköping kommun.....	40
	Bilaga # 6: Värdesortering – Totalt .....	42
	Bilaga # 7: Värdefrekvenser – Totalt.....	43

# 1 Inledning och bakgrund

En organisation består av individer med moraliska ramverk oavsett vilken typ av verksamhet det rör sig om eller i vilken regi den bedrivs. Om liknande människor med liknande moraliska ramverk utgör grunden oavsett sektor och verksamhet, borde då värdena skilja sig särskilt mycket åt? Verkligheten verkar vara den att individen vid anställning anpassar sig efter organisationskulturen och frångår sina individuella värderingar till förmån för en kollektivbaserade värdeuppsättning (Van der Wal & Huberts 2008:268). Förutsättningarna för de olika sektorerna är inte helt likställda, olika krav följer beroende på vilken sektor det rör sig om. Gäller det privat verksamhet krävs marknadsanpassning och värden som lönsamhet och produktivitet blir av yttersta vikt. Rör det sig om det offentliga och förvaltningens uppdrag kommer demokratiaspekten in och värden som öppenhet och samhällsnytta ska balanseras med effektivt nyttjande av de medel som finns att tillgå.

Värdena inom den offentliga sektorn har - i teorin - sin början i den enskilde medborgarens värden och värderingar. Dessa silas, tvättas och grumljas sedan genom allmänna val och vår representativa demokrati tills de valda politikerna skapar ämbeten och tillsätter ämbetsmän för att se till att vad som är kvar av värdena värnas även i praktiken. Värdena inom den privata sektorn har, till skillnad från den offentliga, inget tydligt ursprung eller någon given implementeringsgång. Även om det finns indirekt tvingande amoraliska krav från marknaden på lönsamhet är det upp till det enskilda företaget att välja eller ignorera vilka värden som ska värnas inom ramen för denna lönsamhet.

Självfallet kan även värden överlappa mellan sektorer, vissa värden kan uppfattas som mer statiska inom en sektor än en annan, samtidigt som en del värden inte kommer med en lika given tillhörighet utan är ett viktigt värde oavsett sektor.

Hur ser det ut i verksamheter som rör sig i gråzonen mellan den traditionella uppdelningen i offentligt och privat? Kommunala bolag är ett exempel på en sådan verksamhetsform. Kommunerna sätter upp styrdokument som ingår i bolagsstyrningen som anger hur ett bolag ska styras och i vilket syfte. De kommunala bolagen utför sedan offentliga tjänster samtidigt som de är utsatta för marknadens krav, de ska vara lönsamma aktörer samtidigt som offentliga värden bejakas (Thomasson 2009:353). Gråzonsverksamheter suddar ut traditionella gränsdragningar mellan offentligt och privat, då offentliga och privata värden hamnar i samma sfär, vilket kan tänkas generera en komplex och svårhanterlig styrning (Mörth 2009:226).

Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget (Kommunallagen 2 kap.7 §).

Att bedriva kommunal verksamhet i bolagsform blir allt vanligare. I Sverige fanns 2006 ca 1600 aktiva kommunala bolag, av vilka 1400 var majoritetsägda. 90 procent av de kommunala bolagen bedrevs då i aktiebolagsform (SKL 2006a:13). De kommunala kulturerna kring bolagisering av verksamhet skiljer sig åt, men de flesta större kommuner har inslag av bolagsverksamhet. Sveriges fem största kommuner: Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala och Linköping har sammanslaget ca 85 helägda bolag samt majoritets och minoritetsägande i många fler. Förekomsten av helägda bolag i dessa kommuner följer med ett undantag ett 'störst har flest'-mönster. Undantaget är Göteborg som har dubbelt så många bolag som huvudstaden.

En kommun kan utfärda en generell ägarpolicy som fungerar likt en konstitution för hur de kommunala bolagen ska drivas, detta är något som blir allt vanligare. För att en ägarpolicy ska bli juridiskt bindande krävs dock att detta fastslås på bolagsstämman, enbart beslut från kommunfullmäktige räcker inte (Meyer & Månsson 2009:50).

I ägarstyrningen av de enskilda kommunala bolagen utgörs grunden av bolagsordningen, och via ägardirektiv från kommunen till de enskilda bolagen kan krav på verksamhetens efterlevnad och uppföljning preciseras ytterligare. Tillsyn av bolagen utövar kommunstyrelsen, som således granskar om verksamheten följer de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige satt upp och det är oftast styrelsen som delegeras den aktiva ägarrollen av kommunfullmäktige (SKL 2006a:15-16).

Det kanske viktigaste argumentet för att offentlig och kommunal verksamhet ska ta till sig ekonomiska värden är att det demokratiska systemets legitimitet hänger samman med det som presteras. En ineffektiv förvaltning, där ekonomivärden hamnar i skymundan, riskerar att urholka medborgarnas förtroende för de demokratiska institutionerna (Broström & Kastberg 2006:21, Andréén 2007:116). Om demokrativärdena å andra sidan negligeras riskerar den offentliga förvaltningens roll som bevakare av det gemensamma goda att upphöra (Lundquist 1998:154). I offentliga bolag blir denna spänning mellan ekonomiska och demokratiska prioriteringar än mer utsatt. Det är därför intressant att granska vilka värden som är tänkta att styra dem kommunala bolagen, i vilken utsträckning förekommer de olika värdena och hur ekonomi- och demokrativärden förhåller sig till varandra.

## 1.1 Syfte och frågeställning

I denna uppsats kommer förekomsten av demokratiska och ekonomiska värden undersökas i generella styrdokument utformade ytterst av kommunfullmäktige som en del i styrningsledet av de kommunala bolagen. Vi har utifrån detta formulerat två hypoteser:

- Vår första hypotes är att ekonomivärden inte bara kommer vara mer vanligt förekommande än demokrativärden utan även att de kommer upplevas som dominerande i materialet.
- Vår andra hypotes är att effektivitetsvärdet kommer vara det enskilda värde som är mest frekvent i materialet.

Uppsatsens frågeställningar lyder enligt följande:

Huvudfrågeställning (kvalitativ & kvantitativ):

- *Vilka värden förekommer och hur uttrycks de i generella styrdokument för kommunala bolag?*

Underfrågeställning (kvantitativ):

- *Hur många demokrativärden går det på ett ekonomivärde i styrdokument för kommunala bolag?*

## 1.2 Avgränsning

I denna undersökning analyseras de generella styrdokument till de kommunala bolagen inom Sveriges fem största kommuner. Ägardirektiv till enskilda bolag inom kommunerna har inte granskats och inte heller bolagsordningar som strikt deklarerar ett bolags syfte och verksamhet. Hellre än att välja några eller samtliga bolag inom en enskild kommun bestämdes omfattningen till en analysenhet i flertalet kommuner. Bakgrunden till detta är att eventuell lokal variation vore intressant, samt att i studiet av en enskild kommun begränsas generaliserbarheten kraftigt eftersom uttrycken för värden i en kommun inte säger särskilt mycket om de inte ställs i relation till något. Risken finns att den starkaste eller den svagaste kommunen i fråga råkar väljas, vilken av polerna (om någon) som då analyseras får man aldrig veta.

Vid valet att granska styrdokument, istället för att exempelvis intervjua personer eller genomföra en enkätundersökning medföljer risken att en del värden inte fångas upp, framförallt värden som förmedlas informellt i stor utsträckning

och inte finns nedskrivna. Hade tid och resurser varit mindre begränsade hade denna studie valt att kombinera den textanalys som genomförs nedan med en intervju- eller enkätundersökning.

Utgångspunkten för detta val har varit att det i dagens samhälle för det mesta är en självklarhet att de viktigaste och väsentligaste intressena värnas genom olika typer av skriftliga handlingar. Konsensusavtal må vara bindande, men så fort en transaktion rör betydande värden (penningvärden) väljer i regel en eller flera parter att säkra avtalet genom att upprätta ett fysiskt kontrakt. Följaktligen borde även förmedling av viktiga demokratiska och ekonomiska värden i verkställandeledet mellan kommun och bolag, ske i skriftlig form. Mycket kan tänkas vara av underförstådd natur, men genom att ha det på papper går det att kommunicera värden på ett symboliskt plan samt att i efterhand underlätta ansvar och efterlevnad eller att i förhand förebygga negligering av dessa värden.

### 1.3 Begreppsdefinitioner

*Kommunalt bolag:* Företag i hel eller delvis kommunal ägo som faller under aktiebolagslagen.

- *Helägt bolag:* Kommunen äger 100 procent av aktiekapitalet och röstmakten.
- *Majoritetsägt bolag:* Kommunen äger minst 50 procent av aktiekapitalet och/eller förfogar över mer än 50 procent av röstmakten eller har rätt att avsätta mer än hälften av ledamöterna i bolagets styrelse. I de fall då kommunen äger mer än hälften av ett bolag gäller specifika regler, bolaget är då likställt med myndighet när det kommer till tillämpningen och efterföljandet av offentlighets- och sekretesslagstiftningen samt arkivlagens bestämmelser (Bohlin 2007:67-69).
- *Minoritetsägt bolag:* Kommunen äger/har mindre inflytande än i beskrivningen av Majoritetsbolag, men har ändå både visst ägande och inflytande.

*Ägardirektiv:* Ett instrument i styrningen av de kommunala bolagen där ägaren kan ange krav på "verksamhetens inriktning och avkastning, efterlevnad av kommunövergripande riktlinjer, rapportering och annan uppföljning" (SKL 2006a:15).

*Offentlig sfär/sector:* Utgörs i denna text av all verksamhet som sköts av stat, kommun och landsting, samt statliga och kommunala bolag som ägs till en majoritet, eller helt av stat eller kommun. Den offentliga verksamheten finansieras nästan intill uteslutande av skatteintäkter.



*Privat sfär/sector:* Åsyftar i denna text sådan verksamhet som faller utanför den offentliga sfären och som bedrivs främst av lönsamhetsintressen. Ska inte förväxlas med det privata på individplanet.

*Styrdokument:* Samlingsbegrepp för de dokument som granskats.

*Dimension:* Analysdimension, kategori eller värdekategori är alla termer för att beskriva uppdelningen i demokrati- och ekonomivärden. Flera termer används för att nå språklig variation och öka läsbarheten.

*Kommun:*

- *Primärkommun:* Det som i regeringsformen benämns som primärkommuner syftar i kommunallagen till kommuner (Bohlin 2007:23). I denna text benämnt som kommun.
- *Sekundärkommun:* Det som i regeringsformen benämns som sekundärkommuner syftar i kommunallagen till landsting (Bohlin 2007:23). I denna text benämnt som landsting.

## 1.4 Disposition

I kapitel ett har uppsatsens bakgrund, syfte och frågeställning redogjorts för. Här har uppsatsens avgränsning tillsammans med begreppsdefinitioner även presenterats. Kapitel två ger en överblick över den teoretiska bakgrunden som denna uppsats grundar sig på. Kapitel tre behandlar den metod som används i undersökningen; beskrivande idéanalys och innehållsanalys. Urvalet av analysenheter och valet av analysmodell redogörs också för i detta kapitel, samt materialet som har använts. I det fjärde kapitlet presenteras uppsatsens empiri och de värden som identifierats i styrdokumentet inom de fem olika kommunerna. Här framgår även när styrdokumentet utfärdats samt politisk färg vid tillfället. Det femte kapitlet applicerar teorin på resultatet av textanalysen och rundas av i en avslutande diskussion.

## 2 Teori

Den teoretiska grund som denna uppsats vilar på utgörs av forskning kring samhällliga värden och styrdokument främst rörande det offentliga, men även från den privata företagssfären. Dessa värden är tills viss del överensstämmande, men det är viktigt att i läsandet av denna text inte röra ihop denna sektorsindelning med den indelning som görs nedan.

Offentliga värden går att se som samhällets mest fundamentala ideal (Feeney & Bozeman 2007:177). Således är de offentliga värdena något generellt som samhället bör grundas på och utformas efter, likt en vision kring allmänt goda grundprinciper. De offentliga värdena som denna uppsats främst behandlar är sådana grundläggande värden som det råder nästintill total samhällig konsensus kring. Detta innebär inte att det råder konsensus om exakt vad ett värde betyder eller hur det bör värnas, utan snarare att det råder en samstämmighet kring att värdet är positivt och bör ges visst utrymme och vikt.

Forskning kring värden som dominerar inom offentlig och privat sektor har till stor del influerat hur denna uppsats har utformats. En undersökning som framförallt har inspirerat till att kategorisera värden är Zeger Van der Wal och Leo Huberts undersökning kring värdesoliditet inom offentlig och privat sektor från 2008. Värden kategoriseras i deras undersökning efter vilken sektor de hör hemma i, men även värden som överlappar och är vanligt förekommande i bägge sektorer tas upp. Det finns motargument mot denna typ av kategorisering baserade på att det inte finns någon riktig klar skiljelinje mellan vad som är specifikt offentlig verksamhet respektive privat verksamhet. Detta med utgångspunkt i att alla organisationer är underkastade den politiska auktoriteten i varierande utsträckning, samtidigt som mycket offentlig verksamhet blir utsatt för marknadskrafterna (Bozeman 1983).

I denna uppsats används en annan typ av kategorisering än Van der Wal och Huberts sektorbaserade uppdelning, denna sker i demokrati- och ekonomivärden. Inspiration till kategorierna har hämtats från Lennart Lundquist, som använder sig av de två kategorierna (Lundquist 1998). Valet av kategorierna har framförallt skett för att den verksamhetsform som undersöks i denna uppsats, de kommunala bolagen, är marknadsunderkastad offentlig verksamhet.

Effektivitet har varit det kanske mest påtagliga värdet inom den kommunala verksamheten de senaste decennierna och bolagiseringen av det kommunala har nästan alltid bedrivs i effektivitetens namn. Detta uttrycks vida, både i kommunernas syften med bolagiseringen samt i den vetenskapliga litteraturen (ex. Uppsala kommun 2011-04-18, Linköpings kommun 2011-05-19, André 2007:113, Borg 1996). Effektivitetsvärdet kan även återfinnas i relevant lagtext. I budgetlagens första kapitel, 3§ påpekas att "[i] statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas." För Sveriges kommuner

berättar kommunallagen, åttonde kapitlet i första paragrafen att “[k]ommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.” Det kan dock påpekas att den bolagiserade kommunala verksamhetens effektivitet är omtvistad. Vissa menar att, är det effektivitet man är ute efter för samhället i stort kan man lika gärna låta privata företag sköta det som de kommunala bolagen skapats för (ex. Västsvenska Industri- och Handelskammaren 2010-6).

Effektivitet är ett absolut nödvändigt värde i den offentliga verksamheten och är en viktig grund för exempelvis legitimitet. Medborgarna måste känna att de gemensamma resurserna förvaltas på ett rimligt sätt. Förhållandet kan dock bli problematiskt när vi tar in tungviktsvärdet demokrati i bilden. Dessa två värden kan ibland ses som viktiga värden inom skilda områden, men lika gärna kan de ställas mot varandra och det ena ges utrymme på det andras bekostnad (Andrén 2007:116,126). Då grunden till all offentlig verksamhet utgår från samhällsmedborgarna och dess blotta existens fötts ur demokrativärdet menar vi att detta aldrig får tillåtas stå tillbaka för att effektivitetsvärdet ska beredas rum. Båda värdena måste värnas och samexistera, men balansgången får aldrig tillåtas börja tippa över åt effektivitetssidan. Effektivitet är ett brett begrepp som tills stor del innefattar eller förutsätter andra ekonomivärden som rationalitet och produktivitet för att åstadkommas.

Väsentliga aktörer inom det svenska näringslivet sammanställde redan 2004 ett förslag på hur bolagsstyrning bör bedrivas i företag på en mer generell nivå. *Svensk kod för bolagsstyrning* gör anspråk på att vara tillämpbar även på kommunala bolag (SOU 2004:46, s.5). Denna text har sedan uppdaterats och reviderats fram till 2010. En av de saker som reviderats bort är ambitionen att omfatta även kommunala bolag. Den senaste versionen riktar sig nästan uteslutande till noterade aktiebolag (Kollegiet för svensk bolagsstyrning 2010).

I en text från 2006 försöker sig Sverige Kommuner och Landsting på att sammanställa ett liknande dokument som ska kunna ligga till grund för hur Sveriges kommuner styr sina kommunala bolag. I *Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag* som dokumentet titulerats, förekommer en del väsentliga resonemang och uttryck för samhällliga värden som bör tas i beaktning. SKL hävdar upprepade gånger vikten av ägardirektiv. Dessa bör vara grundstommen i den formella styrningen av de kommunala bolagen (SKL 2006b:6,22). Vikten av ett aktivt ägande, klargörande av ansvarsfördelning mellan de olika aktörerna är intressanta områden som betonas tydligt. En mängd värden berörs i SKL:s text, men de som måste anses vara de tyngst viktade är demokrativärdena laglydighet, öppenhet/insyn och ansvarsskyldighet samt ekonomivärdena effektivitet och rationalitet. Även demokrativärdet legitimitet tillskrivs extra vikt. Utöver direkta värden som utpekats domineras SKL:s principer av tre teman. Dessa är vikten av: Ansvarsfördelning och hierarki, en aktiv bolagsstyrning samt samverkan med den övriga kommunala verksamheten (SKL 2006b).

Som nämndes i uppsatsens inledande syfte och frågeställning förväntas det på ett hypotetiskt plan att ekonomivärden kommer att vara vanligare än demokrativärden i denna undersökning, då undersökningen rör marknadsutsatta

bolag. Detta baseras på att det i företagsvärldens rationella tänk ofta är ett viktigt steg i verkställandet av värden med mål- och redskapsfokusering (Røvik 2008:61). Till grund för denna hypotes ligger även resonemang om hur ekonomiska strömmar, kallat för ekonomismen, i allt större utsträckning genomsyrar den offentliga förvaltningen (Lundquist 1998:135-150, Røvik 2008:135-152). New Public Management (NPM), är det begrepp som är mest välkänt och utforskat under samlingsnamnet ekonomismen. Ekonomismen som begrepp syftar till att "alla typer av organisationer bör utformas med företag som idealbild, och att de också bör *uppträda* som företag eller affärsrörelser" (Røvik 2008:135). NPM syftar mer specifikt till "försöken att omforma offentliga verksamheter med privata företag som förebild" (Røvik 2008:135). Efter att denna omformning – till bolag av det offentliga – ägt rum har vissa bolag blivit beständiga, medan andra endast verkar ha varit omformade som ett första steg i privatisering av det offentliga (Pollitt & Bouckaert 2004: 82). Beroende på hur vi ser på NPM:s inflytande kan dels själva formen på verksamheten diskuteras i efterlevandet av NPM:s ideal, dels själva syftet med verksamheten, i denna undersökning vilka värden som styrdokumentet innehåller.

Kommunala bolag som verksamhetsform utgör av dessa anledningar en intressant grund för att se hur förekomsten av demokrati- och ekonomivärden återfinns i de generella styrdokument som dessa bolag ges.

## 3 Metod

### 3.1 Urval

Ett strategiskt urval av analysenheter har i denna uppsats gjorts efter storlek (invånarantal) på kommuner. Större kommuner har flera och större kommunala bolag (i absoluta tal). Med detta urval undviker undersökningen att behandla allt för små och personberoende bolagsstrukturer där kommunikationen kan tänkas föras genom beslutsledet kommunfullmäktige-kommunalt bolag på ett mer informellt vis. Tanken bakom detta är att de större kommunerna antas vara liknande organiserade och hantera ett bredare, men liknande spektra av frågor, således blir jämförelsen mellan kommunerna bättre då förutsättningarna för dem är mer lika.

### 3.2 Material

Primärmaterialet i denna undersökning utgörs av generella styrdokument för de kommunala bolagen i Sveriges fem största kommuner. Dessa dokument är närmare namngivna och beskrivna under respektive kommun nedan.

Sekundärmaterialet består av vetenskaplig litteratur, vetenskapliga artiklar om tidigare forskning som gjorts inom ämnet samt material ifrån institutioner som Sveriges kommuner och landsting, Kollegiet för svensk bolagsstyrning och Västsvenska handelskammaren.

### 3.3 Idéanalys

#### 3.3.1 Beskrivande idéanalys

Denna uppsats metod kommer vara av idéanalytisk karaktär. Främsta källa till det idéanalytiska upplägget på denna studie är Ludvig Beckmans bok "Grundbok i idéanalys" (2007) samt Kristina Boréus och Göran Bergströms bok "Textens mening och makt" (2005). Någon precis underetikett på den metod som här

kommer användas är svår att sätta, men det huvudsakliga syftet kommer att vara beskrivande idéanalys. Den beskrivande idéanalysen syftar inte till att blott sammanfatta befintligt material utan även till att tolka detta (Beckman 2007:14). “Vetenskapliga beskrivningar återger inte ett material utan drar slutsatser om det” (Beckman 2007:49). Materialet kommer således att beskrivas och tolkas av denna texts författare genom de ‘glasögon’ som den teoretiska delen och dess analysdimensioner utgör. Sorteringen av värden är en systematiserad sortering av materialet och ämnar visa en intressant bild av innehållet som tidigare inte tydliggjorts.

### 3.3.2 Innehållsanalys

Uppsatsen kommer även ha inslag av en mer kvantitativ del, en innehållsanalys, där siffror i större grad används för att beskriva materialet. Dock kräv kvalitativa inslag även i innehållsanalysen för att arbeta sig fram till en analysapparat och att “motivera valet av uttryck som ska undersökas”. Fördelen med innehållsanalys är att den ökar tillförlitligheten och replicerbarheten i undersökningen samt minskar godtyckligheten (Beckman 2007:43,44,46). I innehållsanalysen kommer värdenas uttryck eller förekomst räknas och sorteras in under respektive värdekategori. Värdena kommer även sorteras efter om de uttrycks i explicit eller implicit form. En jämförande analys kommer sedan att göras mellan de fem aktörerna i materialet. Jämförelsen syftar till att ge fördjupad förståelse och till att se om de olika kommunerna kan tänkas ha olika utgångspunkter i sitt agerande (Beckman 2007:53-54). Vår ambition är att kombinationen av beskrivande idéanalys och innehållsanalys ger en väl aggregerad bild av det material vi undersöker.

## 3.4 Analysverktyg

Alla analysverktyg kommer med vissa begränsningar, ett centralt problem vid användandet av en väl specificerad och utvecklad analysmodell är att materialet kan påtvingas modellen. En annan problematik finns i att ha ett analysverktyg som utgör motsatsen och är för vagt utformat med analysdimensioner som är långt ifrån heltäckande och där dimensionerna inte räcker till för att tillfredsställande kunna förklara det som ämnas undersökas (Bergström & Boréus 2005:172). Medvetna om denna problematik blir utformningen av ett väl fungerande analysverktyg centralt för undersökningen.

Två behjälpliga och vanligt förekommande analysverktyg för idéanalys är *idealtyper* och *dimensioner*. Denna uppsats kommer att använda sig av dimensionerna demokrati- och ekonomivärden. Lundvig Beckman skriver: “Men eftersom dimensionerna är just aspekter av olika påståenden anses det ofta viktigt att de är ömsesidigt uteslutande och helst även uttömmande” (Beckman 2007:26). Denna uppsats analysenheter tycks inte naturligt falla in under “aspekter av olika påståenden”. De värden som utgör dimensionerna i denna text är i sina

definitioner och traditionella härstamning relativt lätta att sortera in under en av kategorierna. Även om värdena är givna i den ena eller andra dimensionen innebär dock inte detta att det inte kan föreligga viss interferens mellan de olika värdena, dels inom dimensionerna, men även interdimensionellt. Detta gäller främst att ett ekonomivärde som effektivitet även kan vara en viktig faktor för att stärka demokrativärdet legitimitet.

Även ”uttömmande”-målet bör tas i akt. Undertecknade har med bakgrund i tidigare nämnd teori sökt uttömma dessa två analysdimensionerna efter bästa rationella förmåga och tror att eventuella svagheter i dimensionerna ligger i ‘ömsesidigt uteslutande’-målet snarare än i ‘uttömmande’-målet.

Denna uppsats syftar inte till att hitta någon rätt eller fel dimension, inte heller till att polarisera den bolagiserade kommunala verksamheten i ett demokrati- och ett ekonomiläger. Båda dimensionerna är organisatoriskt livsnödvändiga för den offentliga verksamheten och uppdelningen är ett försök att undersöka och förtydliga om och hur denna fundamentala kombination av värden uttrycks i grundläggande styrdokument till de kommunala bolagen.

Analysen kommer att omfatta värden som uttrycks i sin explicita form, men också värden som mer indirekt uttrycks i en mening eller i ett stycke. Här kommer givetvis en viss mån av tolkning krävas. För att slå vakt om god samhällsvetenskaplig forskningssed och intersubjektivitet (Esaiasson et al, 2007:17-27) kommer samtliga uttryck för värden som inte uttrycks i explicit form i analysenheterna att redovisas i en bilaga. Detta skänker uppsatsen transparens då det enkelt går att se hur observationerna och kategorisering gjorts.

Textanalysens tolkningsfas är indelad i två delar. Först tolkningen och sorteringen av texten i själva textanalysen och sedan, när textanalyserna är klara kommer en tolkning av resultatet göras (Bergström & Boréus 2005:23).

Slutligen kommer resultaten sammanställas och härledas med hjälp av den teori som tagits upp. Den kvalitativa analysen (beskrivande idéanalysen) kommer fokusera mest på hur värden uttrycks och den mer kvantitativa (innehållsanalysen) på vilka värden som uttrycks och hur dessa kan sättas i relation till varandra. De två angreppssätten kommer hållas separerade tills det är dags att sammanfatta och dra slutgiltiga slutsatser i kapitel 5.

### 3.4.1 Partier i styret och styrdokument

På ett idéologiskt plan kan man kanske ana att de granskade policydokumentens värdekommunikation skulle skilja sig åt beroende på vilken politisk majoritet kommunfullmäktige har i respektive kommun. Det partipolitiska klimatet i de olika kommunerna och dess eventuella påverkan på bolagisering och bolagsstyrning är inget som denna uppsats ämnar undersöka i någon djupare grad. De flesta hade nog däremot, någon gång under läsandet av undersökningen slagits av tanken att det hela skulle kunna kopplas till hur det kommunala styret ser och har sett ut. Som mindre kontrollfaktor och för att ge läsarna en bakgrund i hur de kommunala styrena sett ut, kommer en enklare tabell över den politiska

majoriteten i de olika kommunerna de senaste mandatperioderna - då styrkdokumentet utfärdats och tillämpats - att presenteras.

### 3.4.2 Analysmodell – Värden och dimensioner

Värden går sällan eller aldrig att iaktta i sin rena form, utan tar sig ofta uttryck i form av åsikter och attityder (Van der Wal & Huberts 2008:266). Vilket öppnar för diskussion om undersökningsformens träffsäkerhet. Svårigheten att sätta fingret på en del värden kan i värsta fall leda till att en undersökning drar på sig vissa validitetsproblem. Med detta i beaktande och de redogörelser vi gjort ovan, är vår mening att det ändå går att undersöka värden och dess efterlevnad på ett meningsfullt sätt så länge detta görs på ett väl förklarat vis. Ett vis som gör det möjligt att i stor utsträckning replicera och kritisera den genomförda undersökningen.

Nedan sammanställs ett antal värden och värdeuttryck, hämtade från diskursen kring offentliga och samhälleliga värden. De demokrativärden som tas upp är sådana vars vikt det råder en förmodad stark samhällelig konsensus kring. Individer och grupper har helt säkert skilda uppfattningar om exempelvis frihet och solidaritet, men i viss utsträckning anser nog de flesta att det finnas något att hämta i båda dessa värden. Därmed inte sagt att det finns en unison uppfattning av innebörden i värdena. Med detta som bakgrund håller textens utveckling av värdena en vid, generell karaktär. Detsamma gäller ekonomivärdena även om det troligen är mindre omtvistade och ofta har en mer konkret innebörd. Notera att begrepp som kund och behov inte är några direkta värden, men uttrycker ofta en värdering i ordvalet; att använda kund istället för medborgare eller behov istället för efterfrågan. Efter sammanställningen har värden som inte tydligt kan placeras i en av analysdimensionerna sållats bort samtidigt som de kvarvarande värdena placerats i antingen Demokrati- eller Ekonomi-dimensionen. Ett exempel på ett värde som verkar vara högst inom både det offentliga och det privata, men inte har någon tydlig plats i analysdimensionerna är ärlighet (Van der Val & Huberts 2007). Miljövärdet kan också det tänkas förekomma i analysmaterialet, men hör inte heller direkt hemma i denna indelning.

Inspiration till upp- och sammanställningen av värden har hämtats ur Lundquist 1998, Van der Wal & Huberts 2007 samt Andren 2007. Dessa värden och uttryck är sådana som, med bakgrund i diskursen, rimligtvis borde kunna förekomma. Givetvis skulle det kunna inträffa att något värde som inte här tas upp, ändå förekommer i materialet (att uttömmande kravet inte är helt uppnått). Skulle så inträffa och värdet i fråga är relevant för någon av kategorierna kommer detta redovisas tydligt och definition av värdet eftersöks i utomstående ämnesrelevant litteratur.

Dessa värden är en viktig del av uppsatsens relativt öppna analysmodell och bör ses som känslspröten i analysverktyget snarare än exakta ramar. Uppsatsens grepp för att hantera problemet med svårtydda värden som kan leda till både reliabilitets och validitetsproblem är att precis redovisa/citera de värden som



uttrycks implicit. Läsaren kan då på ett enkelt sätt skapa sig en bild av hur författarna tolkat sig fram till ett visst värde.

Demokrativärden	Ekonomivärden
<ul style="list-style-type: none"><li>• Medborgarskap</li><li>• Demokrati</li><li>• Självstyre</li><li>• Legitimitet</li><li>• Tillit</li><li>• Rättvisa</li><li>• Solidaritet</li><li>• Jämlikhet/Opportunitet</li><li>• Samhällsnytta</li><li>• Etik</li><li>• Öppenhet/Insyn</li><li>• Laglydighet</li><li>• Ansvarsskyldighet</li><li>• Beständighet</li><li>• Deltagande/Inflytande</li><li>• Frihet</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Effektivitet</li><li>• Lönsamhet</li><li>• Innovationsförmåga</li><li>• Expertis</li><li>• Tillväxt (Ekonomisk)</li><li>• Produktivitet</li><li>• Rationalitet</li><li>• Resultatstyrning</li><li>• Marknad</li></ul>

### 3.4.1 Förtydliganden

Vissa av dessa värden och uttryck är mer lättrelaterade än andra. För att förtydliga vad textanalysen kommer att söka efter följer här en utveckling av vissa ovan nämnda värden:

*Medborgarskap:* Syftar i detta arbete på att vara medborgare i kommunen. Den som är röstberättigad i en kommun är medborgare i kommunen och med ett medborgarskap kommer rättigheter, skyldigheter och deltagande/inflytande.

*Medborgare:* Synen på kommuninvånarna. Åsyftar valet att uttrycka medborgarskapet framför det mer marknadsförknippade begreppet *kund*. Medborgare är nära knutet till deltagande och behov som syftar på medborgerligt deltagande och behov som motsvarighet till marknadens efterfrågan.

*Självstyre:* Kommunalt självstyre: Inom den kommunala kompetensen ges kommunmedborgarna rätten och skyldigheten att själva styra sin kommun.

*Legitimitet:* Mångfacetterat begrepp som här syftar främst på medborgarnas förtroende till en ordning, men även på identifikation med denna ordning genom traditioner, känslor, värden och lagenlighet. (Andrén 2007:115-117 och Weber i Andrén 2007:116).

*Tillit:* Att känna förtroende för att en person eller institution lever upp till rimligt ställda förväntningar på dessa.

*Rättvisa:* Rör allt från lika fördelning av resurser, till att alla är lika inför lagen. Ett stort begrepp som framförallt kan tänkas förekomma i ägardirektiv och policydokument som symboliskt värde.

*Solidaritet:* Känna samhörighet med och vill stödja och hjälpa andra människor (Nationalencyklopedin 2011). Exempel på hur solidaritet kan uttryckas i ett styrdokument för ett kommunalt bolag: "Nöjesparken bör ha en prispolitik som medger att alla kan besöka parken och ta del av dess utbud" (Liseberg 2011).

*Jämlikhet/Opårtiskhet:* Att inte agera partiskt eller fördomsfullt mot specifika grupper och dess intressen (Van der Wal & Huberts 2008:270). "Kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat" (Kommunallagen 2 kap. §2) Detta värde innefattar även jämställdhet och likhet inför lag.

*Samhällsnytta:* Det som gagnar och gynnar hela samhället, ett exempel på detta är en fungerande kollektivtrafik.

*Etik:* Att följa de etiska riktlinjer, seder och vanor som följer med exempelvis vissa ansvarspositioner.

*Öppenhet/insyn:* Att agera öppet, tydligt och transparent (Van der Wal & Huberts 2008:270)

*Ansvarsskyldighet:* Tydligt definierat ansvar mellan en part och en annan.

*Beständighet:* Det offentliga vara eller icke vara är inget som kommer och går över en natt. Även om det politiska styret då och då ändras råder det en viss beständighet förvaltningen. En kommuns verksamhet läggs inte bara ner en dag, som marknadsunderkastad verksamhet kan göra.

*Laglydighet:* Efterföljnad av lag och ordning. Åsytter vikten och betoningen av att följa exempelvis kommunallagen och inte enbart hänvisning till enskild lag i text. Förlängning av rättssäkerheten. Därav placeringen i demokratidimensionen.

*Frihet:* Individens möjlighet att själv styra över sitt eget liv. Frihet är likt begreppen solidaritet, legitimitet och rättvisa ett stort begrepp, som kanske inte kommer uttryckas explicit i materialet, men däremot implicit via uttryck som självförverkligande, valfrihet, möjlighet att påverka etc.

*Effektivitet:* Att nå bästa möjliga resultat med minsta möjliga insats. Kvalitet och kvantitet sammanvägt.

*Marknad:* Styrts av utbud och efterfrågan, konkurrensutsatt verksamhet, kundorientering.

*Produktivitet:* “innebär att ju lägre insatserna är för en viss typ av åtgärd t.ex. en service av viss typ och kvalitet, desto högre är produktiviteten.” (Lundquist 1998:64).

*Rationalitet:* Ändamålsenligt agerande, främst i ekonomiska termer.

## 4 Identifiering av värden

De dokument som analyseras nedan är främst skrivna med de kommunala bolagens styrelser som tänkta mottagare. Det kan därför vara viktigt att tänka på att vi som analyserar dokumenten inte är primärmottagare. På ett idealistiskt plan kan man givetvis anse att alla offentliga dokument på ett eller annat sätt bör vara riktade till medborgarna som ett steg i att hörsamma insyn, öppenhet och transparens.

### 4.1 Stockholm

Vid analysen av Stockholms kommun har både "Förslag till budget och ägardirektiv 2011 inriktning 2012 - 2013 för koncernen Stockholms Stadshus AB" och "Värdegrund för Stockholm Stadshus AB" granskats, det ska påpekats att detta dokument är utfärdat av Stockholm Stadshus AB till koncernen som helhet. Anledning till detta är att kommunen inte har något generellt ägardirektiv utfärdat för samtliga kommunala bolag. Istället för att inte ta med Sveriges största kommun i denna undersökning, valdes att granska det relevanta material som fanns att tillgå. Kategoriseringen av värden är uppdelat i två delar i bilaga #1a och #1b för att klargöra vilka värden som är hämtade från respektive dokument.

Stockholm Stadshus AB utgör moderbolag i en koncern bestående av 17 dotterbolag som bedriver kommunal verksamhet. Ansvarsområden rör styrningen av ekonomiska och finansiella resurser, strategisk planering och övergripande utveckling för stadens aktiebolag. (Stockholm Stadshus AB hemsida 2011-05-22). Se bilaga #1a och #1b för implicita värden i Stockholm kommun.

*Ord i analysenhet: 526 + 843 = 1369*

#### 4.1.1 Kvantitativ analys

Stockholm kommun	Demokrativärden			Ekonomivärden			Totalt
	Explicit	Implicit	totalt	Explicit	Implicit	totalt	
Från: "Förslag till budget och ägardirektiv 2011 och inriktning 2012-2013 för koncernen Stockholm Stadshus AB"		Ansvarsskyldighet 1		Effektivitet 1			
		Ansvarsskyldighet 2		Effektivitet 2			
		Ansvarsskyldighet 3		Effektivitet 3			
		Ansvarsskyldighet 4		Effektivitet 4			
		Laglydighet 1		Effektivitet 5			
					Effektivitet 6		
				Marknad 1			
				Marknad 2			
					Marknad 3		
					Marknad 4		
					Marknad 5		
				Rationalitet 1			
<b>Totalt</b>	0	5	5	7	5	12	17
Från: "Värdegrund Stockholm Stadshus AB"	Frilhet 1			Effektivitet 1			
	Öppenhet/insyn 1			Effektivitet 2			
	Öppenhet/insyn 2			Effektivitet 3			
	Öppenhet/insyn 3			Effektivitet 4			
	Öppenhet/insyn 4				Rationalitet 1		
		Öppenhet/insyn 4			Marknad 1		
		Öppenhet/insyn 6			Innovationsförmåga 1		
		Öppenhet/insyn 7					
		Öppenhet/insyn 8					
		Öppenhet/insyn 9					
		Deltagande 1					
	Demokrati 1						
	Demokrati 2						
		Demokrati 3					
	Medborgarskap 1						
	Medborgarskap 2						
	Medborgarskap 3						
	Medborgarskap 4						
		Jämlikhet/opartiskhet 1					
		Jämlikhet/opartiskhet 2					
		Jämlikhet/opartiskhet 3					
		Laglydighet 1					
		Ansvarsskyldighet 1					
		Ansvarsskyldighet 2					
		Ansvarsskyldighet 3					
		Ansvarsskyldighet 4					
		Solidaritet 1					
	Etik 1						
	Etik 2						
	Etik 3						
	Etik 4						
	Beständighet 1						
	Beständighet 2						
	Beständighet 3						
	Samhällsnytta 1						
<b>Totalt</b>	11	24	35	4	3	7	42
<b>Totalt Stockholm</b>	11	29	40	11	0	19	59

#### 4.1.1 Kvalitativ analys

I de riktlinjer som dras upp i "Förslag till budget och ägardirektiv 2011 och inriktning 2012 - 2013 för koncernen Stockholms Stadshus AB" klargörs moderbolagets funktion och huvudsakliga uppgifter. Moderbolagets roll som samordnare och bevakare av stadens intresse som delägare i vissa bolag tas upp, men framförallt ansvaret för den strategiska planeringen och den övergripande utvecklingen. Här lyfts även moderbolagets roll som samverkare upp när det gäller att öka samspelet mellan ägare, koncernledningen och dotterbolagen. Det anges tydligt att koncernstyrelsen fattar de beslut som krävs för att kommunfullmäktiges mål ska kunna nås och att det är dotterbolagen styrelser och ledningar som har det operativa ansvaret för verkställandet av kommunfullmäktiges beslut. Ansvarsfördelningen är tydligt upplagd.

Effektivitetsvärdet betonas starkt bland de punkter som tas upp i dokumentet, exempel är de mått som ska mäta effektiviteten, effektivare styrformer av verksamheter och kostnadseffektiviseringar inom dotterbolagen.

Genomgående i texten lyfts förhållandet till marknaden fram, främst med fokus på bostadsmarknaden. Exempelvis belyses att “ha en öppen inställning till fastighetsförsäljning” och att “fortlöpande pröva möjligheterna att tillsammans med bostadsbolagen avyttra delar ur fastighetsbeståndet som ur ett förvaltningsperspektiv inte bör behållas” (Kommunstyrelsens förslag till budget 2011 för Stockholms stad 2011:191). Detta kan relateras till att det i texten även deklarerats att en satsning gjord från 2009 för att stärka stadens ekonomi och arbetsmarknad i en lågkonjunktur.

Inga explicita demokrativärden förekommer i detta dokument vilket bör noteras, i jämförelse med förekomsten av explicita ekonomivärden.

I “Värdegrund Stockholm Stadshus AB” lyfts ett stort antal demokrativärden fram, vilket inte är helt oväntat sett till dokumentets karaktär. Även i detta dokument framgår tydligt moderbolagets syfte och ansvar, som även klargjordes i budgetdokumentet. Det övergripande mål som anges här är stockholmarnas välfärd, vilket dock inte preciseras närmare. I värdegrunden förekommer tunga värden som frihet och demokrati, där frihet i texten vävs samman med respekt för individen och dennes värdighet. Demokrativärdet tas upp flertalet gånger, blandat annat hur moderbolaget aktivt ska bidra till och värna om de demokratiska idéerna i hela samhället.

I texten klargörs att de som arbetar i staden har ett ansvar gentemot varje stockholmare för sig och gentemot alla stockholmare tillsammans och att “vi är en del av staden” (Värdegrund Stockholm Stadshus 2010:2), vilket betonar moderbolagets roll gentemot kommuninvånarna. Förutom starkt fokus kring moderbolagets skyldigheter och ansvarsområden är värdet av öppenhet/ insyn starkt dominerande i texten. Vikten av detta belyses genom att det bland annat fastslås att medborgarna och den politiska ledningen ska informeras om moderbolagets arbetssätt och detta ska även förklaras. Kommuninvånarna tituleras genomgående i dokumentet för medborgare.

Alla människors lika värde och vikten av opartiskhet, vilket även vävs samman med utmärkande solidariska inslag och etiska riktlinjer förekommer genomgående i texten. Vikten av ett långsiktigt tänk när det rör investeringar samt hållbar utveckling poängteras också. Även andra värden än demokrativärden förekommer i texten, exempelvis “enskilda stockholmarnas samarbetsförmåga, idealitet, kreativitet och företagsamhet.”(Värdegrund Stockholm Stadshus 2010:3) och vikten av effektivt nyttjande av resurser. I övrigt förekommer få ekonomivärden i värdegrunden för Stockholm Stadshus AB.

## 4.2 Göteborg

Kommunen har valt att lägga de flesta av de helägda bolagen i två koncerner. Den ena inriktad mot förvaltning av fastigheter och den andra har en bredare inriktning med energi-, kommunikation- och underhållningsbolag (Göteborgs kommun hemsida 2011-05-19). Dokumentet som analyserats för Göteborgs kommun är "Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag" (H 2009:24, P 2009-02-26, § 14, H 2009:196, P 2009-12-03 § 22, H 2011:27, P 2011-02-24 § 16). Göteborg är den kommun som har den mest utbredda bolagsförekomsten i undersökningen.

Se bilaga #2 för implicita värden i Göteborg kommun.

*Ord i analysenhet: 1442*

### 4.2.1 Kvantitativ analys

Göteborg kommun	Demokrativärden			Ekonomivärden					
	Uttryck	Explicit	Implicit	totalt	Explicit	Implicit	totalt		
			Ansvarsskyldighet 1		Expertis 1				
			Ansvarsskyldighet 2		Rationalitet 1				
			Ansvarsskyldighet 3		Rationalitet 2				
			Ansvarsskyldighet 4		Resultatstyrning 1				
			Samhällsnytta 1						
			Laglydighet 1						
			Laglydighet 2						
			Laglydighet 3						
			Laglydighet 4						
		Öppenhet/insyn 1							
			Öppenhet/insyn 2						
			Öppenhet/insyn 3						
			Öppenhet/insyn 4						
			Tillit 1						
		Deltagande/inflytande 1							
			Deltagande/inflytande 2						
		Medborgarskap 1							
<b>Totalt</b>			3	14	17	0	4	4	21

### 4.2.2 Kvalitativ analys

Det skrivs inte ut att bolagsverksamhet skulle öka samhällsnyttan, men däremot klargörs tidigt i dokumentet att det är genom att bidra till samhällsnytta som bolagsverksamheten legitimeras.

I ägardirektivet påpekas upprepade gånger vikten av en aktiv styrning. Ägardirektivet är till för att denna aktiva styrning ska möjliggöras samt för att 'staden' ska kunna ha insyn i bolagsverksamheten. 'Staden' tolkar vi som syftandes på hela samhället Göteborg: politiskt styre, myndigheter, medborgare, fastighets- och egendomsägare inom gränserna för Göteborgs Stad. Vikten av ett aktivt ägande och god insyn i bolagen kan således ses som de två faktorer som viktas tyngst i texten. Ett annat återkommande tema i Göteborgsdokumentet är





### 4.3.2 Kvalitativ analys

Malmös generella ägardirektiv för helägda aktiebolag är ett ur värdesynpunkt innehållsfattigt dokument. Det har en juridisk, men nästan ihopastad karaktär vilket uttrycks i att laglydigheten är genomgående, men utan att vara specifik och berätta vilka lagrum som bör efterlevas. Bristen på ambition i skrivandet av dokumentet visar sig vidare när man skriver under titeln ”Allmänt” att bolagets styrelse och VD ska följa ägardirektiven så länge direktiven inte strider mot lag eller författning.

Den demokratiska förankringen i styrdokumentet är knapp, vilket visar sig bland annat i den totala avsaknaden av explicita demokrativärden. De tre demokrativärden som ändå uttrycks – laglydighet, ansvarsskyldig och öppenhet/insyn – är nära knutna till den tekniskt juridiska utformningen av dokumentet.

Effektivitet och rationalitet är de förekommande ekonomivärdena. Effektiviteten ska dock uppnås under vissa premisser då den inte får inverka negativt på kommunkoncernen eller kommunen i sin helhet. För att undvika detta ska samverkanslösningar mellan kommun och bolag ska därför eftersträvas.

Ansvarsförtydligandet och hierarkin mellan kommunfullmäktige, bolagsstyrelse, VD och kommunstyrelsen ges förhållandevis mycket utrymme och omtanke och bör därför ses som något författarna av styrdokumentet ser som högst väsentligt.

## 4.4 Uppsala

De helägda kommunala bolagen inom Uppsala kommun är samlade under en koncern med Uppsala Stadshus AB som moderbolag. (Uppsala kommuns hemsida 2011-04-18). ”Ägarpolicyn för de kommunala bolagen syftar till att reglera förhållandet mellan kommunen och dess företag. Ägarpolicyn syftar till effektivisering av den kommunala verksamheten som bedrivs i företagsform.” (Uppsala kommuns hemsida2 2011-05-22).

Titel på analysenhet: “Ägarpolicy för de helägda kommunala bolagen”.

Se bilaga #4 för implicita värden i Uppsala kommun.

*Ord i analysenhet:* 1169

#### 4.4.1 Kvantitativ analys

Uppsala kommun	Uttryck	Demokrativärden		Ekonomivärden					
		Explicit	Implicit	Explicit	Implicit				
		Demokrati 1		Effektivitet 1					
		Demokrati 2		Effektivitet 2					
		Demokrati 3					Effektivitet 3		
		Demokrati 4					Lönsamhet 1		
			Öppenhet/insyn 1				Lönsamhet 2		
			Öppenhet/Inyn 2				Lönsamhet 3		
			Tillit 1				Lönsamhet 4		
			Tillit 2			Marknad 1			
		Medborgarskap 1				Marknad 2			
		Samhällsnytta 1				Rationalitet 1			
		Samhällsnytta 2					Rationalitet 2		
		Deltagande/Inflytande 1					Rationalitet 3		
		Deltagande/Inflytande 2					Rationalitet 4		
			Ansvarsskyldighet 1				Produktivitet 1		
			Ansvarsskyldighet 2				Expertis 1		
			Ansvarsskyldighet 3						
			Jämlikhet/opartiskhet 1						
			Jämlikhet/opartiskhet 2						
			Laglydighet 1						
<b>Totalt</b>			9	10	19	5	10	15	34

#### 4.4.2 Kvalitativ analys

Det framgår omgående i Uppsala kommuns ägarpolicy att huvudsyftet är en "effektivisering av den kommunala verksamhet, som bedrivs i företagsform (Ägarpolicy för de helägda kommunala bolagen 2005:1). I dokumentet framhävs även vikten av att värna om de demokratiska värdena specifikt vid valet av att driva kommunal verksamhet i bolagsform, och det råder en hög förekomst av explicita demokrativärden i texten. I ägarpolicyen understryks att kommunkoncernen ska uppfattas som en enhet och här belyses att kommunen är huvudman, samt att bolagen förvaltar stora värden och att de utgör kommunens egendom. Ett sätt att värna om dessa värden är att ge kommunen en tydligt överordnad roll vilket uttrycks i texten. Tydligt framgår av dokumentet att kommunen ska ha ett bestämmande inflytande och vägleda bolagen genom samverkan mellan kommunledningen, nämnderna och bolagen kring exempelvis planering och uppföljning. Det övergripande ansvaret för de kommunala bolagen klargörs att det ligger på kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen ansvar för att bolagen följer de principer och mål som kommunfullmäktige satt upp tydliggörs också. Således är hierarkin tydligt etablerad i detta dokument.

Vad som också explicit deklarerats i ägarpolicyen är att målet är en ökad rationalitet och att öka förtroendet för den kommunala verksamheten, därmed vikten av tillit, vilket anspelar på att den kommunala förvaltningens legitimitet ska stärkas. Det framkommer även att bolagens samhällsnytta ska bestämmas och att maximera samhällsnyttan är av största vikt vid styrningen av de kommunala bolagen, vilket även det hänger samman med ett ökat förtroende för förvaltningen. Förutom ändamålet att få en effektivare och mer rationell verksamhet är

lönsamhet det värde som ur ekonomisk synpunkt starkast lyfts fram, främst i form av explicita krav på avkastning.

## 4.5 Linköping

“Linköpings kommun har valt att organisera vissa kommunala verksamheter i bolagsform. Val av driftsform styrs av effektivitetskrav och värderingar.“  
Linköping har nio helägda bolag i en och samma koncern under moderbolaget Linköpingsstadshus AB(Linköpings kommuns hemsida 2011-05-19).

Titel på analysenhet: “Gemensamt ägardirektiv för samtliga kommunägda bolag i koncernen Linköpings Stadshus AB”

Se bilaga #5 för implicita värden i Linköping kommun.

Ord i analysenhet: 2095

### 4.5.1 Kvantitativ analys

Linköpings kommun	Uttryck	Demokrativärden		Ekonomivärden					
		Explicit	Implicit	Explicit	Implicit				
			Laglydighet 1		Tillväxt 1				
			Laglydighet 2		Marknad 1				
			Laglydighet 3		Marknad 2				
			Jämlikhet/opartiskhet 1		Marknad 3				
			Samhällsnytta 1		Lönsamhet 1				
	Öppenhet/insyn 1				Lönsamhet 2				
	Öppenhet/insyn 2				Lönsamhet 3				
			Öppenhet/insyn 3		Rationalitet 1				
			Öppenhet/insyn 4		Rationalitet 2				
			Öppenhet/insyn 5		Rationalitet 3				
			Öppenhet/insyn 6		Effektivitet 1				
			Öppenhet/insyn 7						
			Öppenhet/insyn 8						
			Öppenhet/insyn 9						
			Öppenhet/insyn 10						
			Öppenhet/insyn 11						
			Öppenhet/insyn 12						
			Öppenhet/insyn 13						
			Öppenhet/insyn 14						
			Öppenhet/insyn 15						
			Etik 1						
			Ansvarsskyldighet 1						
<b>Totalt</b>			2	20	22	0	11	11	33

## 4.5.2 Kvalitativ analys

I Linköpings dokument tydliggörs tidigt att de kommunala bolagen ska följa samma principer som den övriga kommunala verksamheten. Ett tydligt avståndstagande ifrån ”Svensk kod för bolagsstyrning” görs även. Som källa till dokumentet används istället till SKL:s skrift *Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag*. Dokumentet är i ord mätt det överlägset längsta dokumentet som undersökts och detta använder man framför allt till att framhäva vikten av öppenhet/insyn i den kommunala bolagsverksamheten. I Linköpings text råder avsaknad av explicita ekonomivärden. Dessutom förekommer effektivitetsvärdet endast en gång. Det närliggande rationalitetsvärdet ges viss plats tillsammans med marknads- och lönsamhetsvärdet.

Man hänvisar till sitt ”Vision- och samverkansprogram” och uttrycker ett krav på sina bolag att verka för att marknadsföra staden. Samverkan är något man i dokumentet återkommer till och det påpekas att en och samma helhetssyn ska gälla för hela kommunverksamheten, även för bolagen.

Ett ambitiöst och kreativt inslag i Linköpings text är de tre principer man målar upp: Självkostnadsprincipen, likställighetsprincipen, och lokaliseringsprincipen. Den första principen är något otydlig om hur till vida den innebär att bolagens prissättning ska: sättas så att kostnaderna precis täcks, sättas som marknaden hade satt den i ett privat bolag eller sättas som något mellanting av dessa där viss avkastning får räknas in. Man skriver att ”[i] självkostnaden ska också ingå kapitalkostnader samt skälig avkastning på det egna kapitalet.” För att denna avkastning ska kunna ges krävs givetvis att bolaget håller viss lönsamhet. Den andra principen syftar till Jämlikhets- och opartiskhetsvärdet som på grund av att man stadgat dem i en princip bör ses som tyngre viktade i dokumentet än andra enskilda explicita och implicita värden.

Ett – åtminstone i teorin – spännande grepp man i Linköping instiftat i styrdokumentet och som kan tolkas som en strävan efter att stärka både insyn- och demokrativärden är det möte för allmänheten som moderbolaget årligen ska bjuda in allmänheten på enligt styrdokumentet.

En del uttryck för ansvarsfördelning mellan kommunstyrelse, bolagsstyrelse, VD och kommunfullmäktige görs även om själva informationsflödet mellan dessa aktörer (öppenhet/insynsvärdet) ägnas större vikt än själva ansvarsfrågorna.

I Linköpings direktiv talar man aldrig om kommunmedlemmarna som medborgare. Man har i dokumentet valt en mer kundorienterad syn på sina invånare. Avslutningsvis förekommer det en hel del upprepningar i det långa Linköpingsdokumentet.

## 4.6 Sammanfattning kvantitativ analys

Figur 6 **Relativa värden**

Kommun	Demokrativärden	Ekonomivärden	Demokrativärden/ekonomivärden
Stockholm	40	19	2,11
Göteborg	17	4	4,25
Malmö	10	5	2,00
Uppsala	19	15	1,27
Linköping	22	11	2,00
<b>Samtliga</b>	<b>108</b>	<b>54</b>	<b>2,00</b>

Den kvantitativa undersökningen visar på att det går två demokrativärden på varje ekonomivärden, vilket besvarar vår kvantitativa underfrågeställning. Öppenhet och insyn, ansvarsskyldighet och laglydighet är de dominerande demokrativärdena och återfinns i samtliga kommuner. Dessa utgör 66 av 108 förekommande demokrativärden (Bilaga #6). Värdet av öppenhet och insyn (33) är framförallt vanligt förekommande i Linköping (15) och Stockholm (9). Demokrati, medborgarskap, jämlikhet och opartiskhet, samhällsnytta, etik samt deltagande och inflytande utgör totalt 34 av de 108 demokrativärdena (Bilaga #6). Samhällsnytta förekommer i samtliga kommuner; Malmö undantagen. Demokrativärdets relativt höga frekvens är fördelat på endast Stockholm (3) och Uppsala (4). Medborgarskap (6) har också en relativt hög frekvens, men merparten av detta värde förekommer i Stockholm (4) och samma gäller för etikvärdet (5) som även det förekommer i störst utsträckning i Stockholm (4). Stockholm har också den största variationsbredden bland sina demokrativärden (14) och Malmö den minsta (3).

Effektivitet, rationalitet samt marknad är de mest förekommande ekonomivärdena. Dessa står tillsammans för 41 av 54 ekonomivärdes uttryck (Bilaga #6). Rationalitetsvärdet återfinns i samtliga kommuner medan effektivitet är frekvent i alla kommuner utom Göteborg. Marknad förekommer upprepade gånger i Stockholm (6), Linköping (3) och Uppsala (2). Lönsamhet är ett flitigt upprepat värde i de två kommuner där det förekommer: Uppsala (4), Linköping (3).

Fig. 7 Kommun	1998	2002	2006	2010	Nuvarande partier i styret	Minoritetsstyre	Styrdokument utfärdat/uppdaterat
Stockholm					M,C,FP,KD		2010
Göteborg					S,V,MP		2009-02-26 - 2011-02-24
Malmö					S,V,MP		1998
Uppsala					M,C,FP,KD		3-21-2005
Linköping					M,C,FP,KD	2002	4-11-2011

(SKL 101124 Kommunstyren)  
(Dagens Samhälle 15 oktober 2003)

**Blå färg** - med ett borgerligt styre (alliansstyre) avses ett styre där ett eller flera av de fyra borgerliga riksdagspartierna ingår. Men inte Socialdemokraterna (S) eller Vänsterpartiet (V).

**Röd färg** - Med ett vänsterstyre avses ett styre där S och/eller V ingår, men inget av de borgerliga partierna.

**Gul färg** - Med ett blocköverskridande styre avses ett styre där minst ett borgerligt parti och S eller V ingår.

Med tanke på omfattningen av materialet ska inte för vittgående slutsatser dras kring eventuella samband med partistyre. Vissa tendenser kan dock urskiljas. De kommuner som länge varit styrda av ett rött samarbete: Göteborg och Malmö präglas på demokratisidan av ansvarsskyldighet, laglydighet och öppenhet/insyn samt på ekonomisidan av rationalitet.

Av de kommunerna med blått styre under två mandatperioder i rad, Stockholm och Linköping sett från utfärdandedatum, är värdena öppenhet/insyn mycket vanligt förekommande. På ekonomisidan kan man bland de blåa kommunerna återfinna samtliga observationer av värdet marknad.

## 5 Applicering

Som vi tydligt kan se i Bilaga #6 domineras vår undersökning av de demokrativärden – ansvarsskyldighet, öppenhet/insyn och laglydighet – som SKL:s principer för bolagsstyrning pekar ut. Även de ekonomivärden som tydligt ges vikt i SKL:s principer: Effektivitet och rationalitet är helt dominerande inom ekonomidimensionen. Något som inte alls återfinns i vår undersökning är det legitimitetsvärde som SKL även tar upp (SKL 2006b). Detta beror antagligen på att legitimitetsvärdet är ett väldigt abstrakt värde som till stor del bygger på prestationer av andra värden så som tillit och effektivitet.

Vi kan i texterna för samtliga kommuner återfinna det klagörande av ansvarfördelning och hierarki mellan kommunen och bolagen som SKL förespråkar i sina principer för bolagsstyrning (SKL 2006b). Detta tema är nära att relatera till ansvarsskyldighets och möjligen också öppenhet/insyns värdet då det förtydligar och förenklar ansvarsutkrävande om någonting går orätt till i organisationen. Ett annat tema som läggs fram i SKL-principerna och som återkommer i alla kommuner, är vikten av kommunalt helhetstänk och samverkan. Särskilt tydliggörs detta i Göteborg, Uppsala och Linköping. Samverkan kan tänkas innefatta eller indirekt åsyfta demokrativärden så som legitimitet, tillit, medborgarskap och solidaritet. Något som kommunerna inte verkar ha tagit till sig i SKL:s principer är vikten av en aktiv styrning från kommunens sida. I Göteborg är detta tema väldigt tydligt artikulert medan det i resterande kommuner inte alls nämns. Göteborg hänvisar till SKL:s principer för bolagsstyrning (SKL 2006b) och det är tydligt att man haft dessa i beaktande vid utformningen av ägardirektivet.

Vi kan i denna undersökning inte se någon obalans i relationen mellan effektivitet och demokrativärden som nämndes i teorikapitlet. Det är möjligt att själva bolagiseringen i sig kan ses som ett tydligt uttryck för strävande mot effektivitetsvärdet, stöd för detta resonemang går att finna i att bolagiseringen främst sker på grund av effektiviseringsskäl i tre av de fem kommunerna: Malmö, Uppsala och Linköping.

Någon tydlig prägel av ekonomismen på styrdokumentet kan inte bekräftas genom denna undersökning, om vi ser till förekomsten av demokrativärden och ekonomivärden. Om bolagisering av kommunal verksamhet i sig anses följa med de ideal som ekonomismen och NPM förespråkar är formen för verksamheten ett argument för detta, även om själva innehållet i styrdokumentet för de kommunala bolagen inte talar för resonemanget. Om vi följer upp resonemanget kring att bolagisering av offentlig verksamhet i vissa fall verkar vara ett första steg till en privatisering av det offentliga (Pollitt & Bouckaert 2004: 82) ligger det givetvis tydliga värderingar i detta som inte mäts i denna undersökning. Detta eftersom det innebär att de kommunala verksamheter som initialt bolagiseras kan vara

planerade att privatiseras och således ställas helt under marknadens ekonomivärden och inte i någon mån behöva bejaka demokrativärden. I Det långa Linköpingsdokumentet förekommer effektivitet endast en gång trots att det uttalade syftet med att bedriva kommunal bolagsverksamhet är just effektivitet. Detta skulle kunna antyda att denna effektivitet är av underförstådd karaktär eller ges av fenomenet, kommunalt bolags blotta existens.

Både Göteborg och Linköping använder SKL:s dokument ”Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag” som grund i sina styrdokument. Överensstämmelserna gentemot SKL:s text är dock betydligt starkare i fallet Göteborg där man verkligen tagit till sig de argument som SKL anför. Samtidigt som dessa två kommuner uttryckligen refererar till SKL:s principer skiljer man sig tydligt åt. Linköping har en kundorienterad syn på sina kommunmedlemmar medan man i Göteborg har en mer medborgerlig och arbetskrafts betonad synvinkel. Samtidigt känns Linköpings idé om att årligen låta moderbolagets ledning bjuda in och informera invånarna om verksamheten som ett sätt att engagera sina invånare på ett mer medborgerligt vis. I SKL:s principer används medborgar- snarare än kundperspektivet.

Vår första hypotes – att ekonomivärden skulle vara dominerande gentemot demokrativärden – måste vidare förkastas. Även om den faktiska representationen i dokumenten kanske inte går att fastställa till att demokrativärden förekommer dubbelt så ofta som ekonomivärden – vilket den kvantitativa analysen antyder – är det inte möjligt att ur varken kvantitativ eller kvalitativ vinkel tolka textmassan som dominerad av ekonomivärden.

Vår andra hypotes - att effektivitetsvärdet skulle vara det enskilda värde som förekom mest frekvent i materialet - får även den förkastas. Sett till total förekomst var effektivitet det tredje mest förekommande värdet. Ser vi dock till vilket värde som kom till uttryck mest i explicit form var det effektivitetsvärdet (Bilaga #6).

## 5.1 Avslutande diskussion

I undersökningen har vi iakttagit skillnader i styrdokumenterna på många olika sätt. Den del av materialet som antagligen sticker ut mest är Malmös ägardirektiv. Vi anser att Malmö kommuns generella ägardirektiv är otillräckligt i jämförelse med de andra kommunerna i undersökningen (Bilaga #7) så väl som med SKL:s principer för bolagsstyrning. Detta tillkortakommande rör demokrativärden likväl som ekonomivärden. Det är dock ingen omöjlighet att de enskilda ägardirektiv som utfärdas till bolagen i en större utsträckning än det generella ägardirektivet från 1998 är uppdaterade och betonar demokratiska, såväl som ekonomiska värden.

Vidare kan den aktiva styrning som förespråkas i SKL:s principer, samt i framför allt Göteborgs styrdokument, ha sin grund i att de kommunala bolagen aldrig helt ska leva sitt eget liv och med tiden distansera sig ifrån den övriga kommunala verksamheten. Den demokratiska blicken och den demokratiska



handen ska hela tiden vara närvarande och deltagande för att verksamheten inte enbart ska utelämnas till marknadskrafterna. Detta resonemang går även att följa in i samverkans- och helhetstemat.

Vi tycker på många sätt att SKL:s principer för bolagsstyrning är bra, men vi ställer oss inte helt okritiska till dessa utan menar att dessa tål att diskuteras och rannsakas i lämpligt forum framöver. Kanske är denna ambivalens – åter igen – ett uttryck för den komplexa förvaltningsformen bolag i sig, snarare än en kritik mot innehållet i verksamhet och styrning.

Detta vore för framtida forskning intressant att över tid granska och jämföra flertalet kommuners ägardirektiv och policier på ett generellt plan, men även granska styrdokumentet till enskilda kommunala bolag. Som undersökningen genomförts nu, med endast ett tidsnedslag går det inte att iakta tendenser till exempelvis ökad ekonomism på något tydligt vis.

Det vore givetvis även intressant att fånga upp mer informella strukturer via exempelvis intervjuer eller en enkätundersökning och sedan sammanställa resultaten av detta.

## 6 Referenser

### 6.1 Primärmaterial

Göteborgs kommuns hemsida, [Elektronisk]

“Göteborgs Stads ägardirektiv för direkt och indirekt ägda bolag” (H 2009:24, P 2009-02-26, § 14, H 2009:196, P 2009-12-03 § 22, H 2011:27, P 2011-02-24 § 16). Tillgänglig: <http://www4.goteborg.se/prod/g-info/ffs.nsf/375623d6d925132cc1256d9600237493/5e999b70ad5f4bf8c12576da003368a6> Hämtdatum: 2011-05-21.

Linköping kommuns hemsida, [Elektronisk] ”Gemensamt ägardirektiv för samtliga kommunägda bolag i koncernen Linköpings Stadshus AB”. Tillgänglig: <http://www.linkoping.se/Global/Om%20kommunen/Kommunens%20foretag/Agardirektiv/01agardirGemensamt.pdf> Hämtdatum:2011-05-22.

Malmö: Enligt begäran översändes generella ägardirektiv för Malmö kommuns helägda bolag av Stig Håkansson, stadsjurist Malmö stad 2011-04-19.

Stockholm Stadshus AB hemsida, [Elektronisk] “Värdegrund Stockholm Stadshus AB”. Tillgänglig: <http://www.stadshusab.se/Menu/Polycys+och+riktlinjer/V%c3%a4rdegrund/V%c3%a4rdegrund+Stadshus+AB+styrelse+100322.pdf> Hämtdatum: 2011-05-22.

Stockholm Stadshus AB hemsida, [Elektronisk] “Förslag till budget och ägardirektiv 2011 och inriktning 2012 - 2013 för koncernen Stockholms Stadshus AB”. Tillgänglig: <http://www.stadshusab.se/Menu/Ekonomi+och+styrning/Budget/Budget+2011.pdf> Hämtdatum: 2011-05-21.

Uppsala kommuns hemsida, [Elektronisk] “Ägarpolicy för de helägda kommunala bolagen”. Tillgänglig: [http://www.uppsala.se/Upload/Dokumentarkiv/Externt/Dokument/Om\\_kommunen/Styrdokument/agarpolicy.pdf](http://www.uppsala.se/Upload/Dokumentarkiv/Externt/Dokument/Om_kommunen/Styrdokument/agarpolicy.pdf) Hämtdatum: 2011-05-21.

### 6.2 Sekundärmaterial

Andrén, Mats., 2007. *Den europeiska blicken och det lokala självstyrets värden*. Hedemora: Gidlunds Förlag.

Beckman, Ludvig., 2007. *Den europeiska blicken och det lokala självstyret*. Hedemora:

Gidlund.

Bergström, Göran - Boréus, Kristina, 2005. "Idé- och ideologianalys" i Bergström, Göran - Boréus, Kristina (red.). *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur. s. 149-178.

Bergström, Göran - Boréus, Kristina, 2005. "Samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys" i Bergström, Göran - Boréus, Kristina (red.). *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur. s. 9-42.

Bohlin, Alf, 2007. *Kommunalrättens grunder*. Stockholm: Nordstedts Juridik.

Borg, Per., 1996. *Effektivitet i offentlig sektor*. Uppsala: Konsultförlaget.

Bozeman, Barry., 1987. *All organisations are public: Bridging public and private organisational theories*. San Francisco: Jossey-Bass.

Brorström, Björn & Kastberg, Gustaf, 2006. "Förutsättningar för effektivitet i kommuner och landsting – en kombination av flera perspektiv" i *Mått på välfärdens tjänster - en antologi om produktivitet och effektivitet i kommunala verksamheter*, ESS 2006:2, s. 9-30.

Dagens Samhälle 2003-10-15. "Så styrs Sveriges kommuner (2002-2006)" Nyhetsartikel. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.dagenssamhalle.se/ranking/sa-styrs-sveriges-kommuner-2002-2006-447> Hämtdatum: 2011-05-22.

Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2007. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik. (3:e uppl.)

Göteborgs kommuns hemsida, om bolag. [Elektronisk] Tillgänglig: [http://www.goteborg.se/wps/portal/!ut/p/c4/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gjU-9AJyMvYwMDSycXA6MQFxNDPwtTIyMvA\\_2CbEdFAOpN1nE!](http://www.goteborg.se/wps/portal/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gjU-9AJyMvYwMDSycXA6MQFxNDPwtTIyMvA_2CbEdFAOpN1nE!/) Hämtdatum: 2011-05-19.

Linköpings kommuns hemsida: om kommunala bolag. [Elektronisk] Uppdaterad: 2011-03-29. Tillgänglig: <http://www.linkoping.se/sv/Om-kommunen/Kommunens-bolag/Kommunagda-bolag/> Hämtdatum: 2011-05-19.

Liseberg AB:s hemsida. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://liseberg.se/sv/hem/Sidfot/Om-Liseberg/Uppdraget/> Hämtdatum: 2011-05-05.

Lundquist, Lennart., 1993. *Vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart., 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.

Malmö stads hemsida, om bolag. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.malmo.se/Kommun--politik/Om-oss/Forvaltningar--bolag/Bolag.html> Hämtdatum: 2011-05-19.

Meyer, Lars – Månsson, Pär 2009., *Kommunala bolag – Att hantera ägarroll*. Lund: Studentlitteratur; Stockholm: Öhrlings PricewaterhouseCoopers.

Mörth, Ulrika., 2009. "Marknadens roll i EU – framväxten av offentligprivata samarbeten" i Pierre, Jon & Sundström, Göran (red.) *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber, s. 225-245.

NE = Nationalencyklopedins hemsida. Sökord: "Solidarisk". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/kort/solidarisk> Hämtdatum: 2011-05-05.

Pollitt, Christopher – Bouckaert, Geert, 2004. *Public Management Reform – A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press. 2nd ed.

Røvik, Kjell Arne, 2008. *Managementsamhället: Trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber.

SKL 101124 Kommunstyren= Sveriges kommuner och landsting., *Majoriteter efter valet 19 september 2010 samt maktskiftet vid valet 2010*. [Elektronisk] Tillgänglig: [http://www.skl.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive\\_FileID=7908fd4b-dfff-44c2-aa48-398864861bc4&MediaArchive\\_ForceDownload=true](http://www.skl.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=7908fd4b-dfff-44c2-aa48-398864861bc4&MediaArchive_ForceDownload=true) Hämtdatum: 2011-05-22.

SKL=Sveriges kommuner och landsting 2006a., *Aktiv lekmanrevision – Demokratisk*

*granskning av kommunala bolag.*

SKL= Sveriges kommuner och landsting 2006b., Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag – Erfarenheter och idéer. [Elektronisk] Tillgänglig: [http://brs.skl.se/publikationer/index.jsp?http://brs.skl.se/publikationer/publdoc.jsp?searchpage=katasearch.jsp&db=KATA&from=1&toc\\_length=20&currdoc=1&search\\_titn=%2238077%22](http://brs.skl.se/publikationer/index.jsp?http://brs.skl.se/publikationer/publdoc.jsp?searchpage=katasearch.jsp&db=KATA&from=1&toc_length=20&currdoc=1&search_titn=%2238077%22) Hämtdatum 2011-05-22.

Stockholm Stadshus AB:s hemsida. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.stadshusab.se/Menu/Om+oss> Hämtdatum: 2011-05-22.

Thomasson, Anna., 2009. "Exploring the ambiguity of hybrid organisations: A stakeholder approach" i *Financial Accountability & Management*, 25: 353–366.

Uppsala kommuns hemsida., [Elektronisk] Uppdaterad: 2010-10-29. Tillgänglig: <http://www.uppsala.se/sv/Kommunpolitik/Kommunens-organisation/Kommunala-bolag-stiftelser/Uppsala-Stadshus-AB/> Hämtdatum: 2011-04-18.

Uppsala kommuns hemsida., [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.uppsala.se/sv/Kommunpolitik/Styrdokument/Agarpolicy-for-kommunala-bolag/> Hämtdatum: 2011-05-22

Van der Wal, Zeger & Huberts, Leo, 2008. "Value solidity in government and business: Results of an empirical study on public and private sector organizational values" i *The American Review of Public Administration*, Volume 38, number 3, p. 264-285.

Västsvenska handelskammaren 2010-6. *Dags att rensa upp bland bolagen*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.handelskammaren.net/sv/Nyhetsrum/Publicerat/Rapporter/2010/Rapport-20106-Dags-att-rensa-upp-bland-bolagen/> Hämtdatum: 2011-05-22.

### 6.2.1 Lagar

Kommunallagen i Gregow, Torkel, Sveriges rikets lag, 2010, Norstedts Juridik AB i Stockholm.

Aktiebolagslagen i Gregow, Torkel, Sveriges rikets lag, 2010, Norstedts Juridik AB i Stockholm.

# Bilagor

## Bilaga #1a: Implicita värden - Stockholms kommun

Från "Förslag till budget och ägardirektiv 2011 och inriktning 2012 - 2013 för koncernen Stockholms Stadshus AB" (godkänd av kommunfullmäktige), (Sidan 191-192 i "Kommunstyrelsens förslag till budget 2011 för Stockholms stad").

### **Demokrativärden:**

Ansvarsskyldighet 1: "Bolaget ansvarar för styrning och uppföljning av dotterbolagens verksamhet utifrån kommunfullmäktiges inriktningsmål och direktiv"

Ansvarsskyldighet 2: "Bland kommunfullmäktiges direktiv ingår att svara för övergripande utveckling, strategisk planering, löpande översyn och omprövning, utöva ekonomisk kontroll och uppföljning, utveckla styrformer och samspelet mellan ägare, koncernledning och dotterbolag.

Ansvarsskyldighet 3: "Dotterbolagens styrelser och verkställande ledningar har det operativa ansvaret för att kommunfullmäktiges beslut verkställs."

Ansvarsskyldighet 4: "ansvara för bevakning och samordning av ägarintresset i de bolag där staden är delägare"

Laglydighet 1: "se över och föreslå omprövning av inriktning och/eller innehav av verksamheter utifrån förändrade förutsättningar avseende marknad, lagstiftning"

### **Ekonomivärden:**

Effektivitet 6: "styra finansiella resurser på ett för ägaren och koncernen optimalt sätt"

Marknad 3: "leda arbetet för att bereda hyresgäster i stadens bostadsbolag möjlighet att förvärva sina lägenheter genom ombildning till bostadsrätter"

Marknad 4: "ha en öppen inställning till fastighetsförsäljning"

Marknad 5: "fortlöpande pröva möjligheterna att tillsammans med bostadsbolagen avyttra delar ur fastighetsbeståndet som ur ett förvaltningsperspektiv inte bör behållas"

Rationalitet 1: "mer ändamålsenlig förvaltning"

# Bilaga #1b: Implicita värden - Stockholm kommun

Från "Värdegrund Stockholms Stadshus AB"

## **Demokrativärden:**

Öppenhet/insyn 5: "Våra uppdragsgivare har alltid rätt att veta hur vi utför vårt uppdrag."

Öppenhet/insyn 6: "Vi ska informera om vad vi gör och förklara våra arbetssätt för medborgare och vår politiska ledning."

Öppenhet/insyn 7: "Vi är lyhörda för vilken information medborgare och media efterfrågar för att kunna uppfylla vår del i skapandet och vidmakthållandet av ett öppet samhälle."

Öppenhet/insyn 8: "Vi ser till att all ej sekretesskyddad information är tillgänglig och lätt att finna för alla medborgare"

Öppenhet/insyn 9: "Men det krävs ock- så att samhället är öppet och påverkbart för alla"

Deltagande 1: samma citat som öppenhet/insyn 9.

Demokrati 3: "Staden verkar utifrån stockholmarnas uppdrag som det uttrycks av deras valda representanter."

Jämlikhet/opartiskhet 1: "alla människors lika värde"

Jämlikhet/opartiskhet 2: "vi visar andra människor respekt för deras levnadsväl och deras bakgrund"

Jämlikhet/opartiskhet 3: " Jämställdhet och aktivt avståndstagande från alla former av diskriminering en fullständigt självklar sak."

Laglydighet 1: "Stadens verksamhet bedrivs utifrån lag och i enlighet med lag."

Ansvarsskyldighet 1: "Vi äger och förvaltar dotterbolagens aktier, ansvarar för övergripande styrning av koncernen och ut- vecklar verksamheterna tillsammans med dotterbolagen."

Ansvarsskyldighet 2: "Vårt individuella ansvar och vår individuella integritet är grunden för att vi gemensamt som organisation ska agera korrekt"

Ansvarsskyldighet 3: "Alla beslut och aktiviteter som utförs inom staden ska präglas av detta personliga ansvar."

Ansvarsskyldighet 4: "Därmed har vi som arbetar i staden både ett ansvar gentemot varje stockholmare för sig och gentemot alla stockholmare tillsammans."

Solidaritet 1: "I vårt medarbetarskap finns också en självklar plats för omtanke om och stöd till varandra."

Etik 1: " Vår integritet och stolthet över vårt arbete ger oss styrka att kunna stå emot otillbörliga påtryckningar oavsett varifrån de kommer."

Etik 2: " Vi vill förebygga att någon av obetänksamhet förbrukar sin personliga heder för att nå egen ekonomisk vinning eller tillskansa sig andra fördelar."

Etik 3: "I våra affärskontakter följer vi den goda affärssed som utvecklats i näringslivet med hörnstenar i heder- lighet och respekt för ingångna överenskommelser"

Etik 4: "Vårt agerande ska kunna användas som föredöme i det samhälle vi tjänar."

Beständighet 1: "Staden ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer."

Beständighet 2: "I de ekonomiska beslut som rör vår verksamhet ska långsiktiga kostnader vägas mot långsiktig nytta på ett genomtänkt sätt."

Beständighet 3: "detta engagemang kan leda till långsiktigt positiva effekter för samhället"

Samhällsnytta 1: "nytta för stockholmarna."

### **Ekonomivärden:**

Rationalitet 1: "Ett gott medarbetarskap förutsätter en förmåga att lyssna till andras förslag och synpunkter som kan leda till att vi bättre uppnår verksamhetens mål. Värderingen av andras och egna förslag ska göras utifrån fakta och beprövad erfarenhet."

Marknad 1: "Inom ramen för konkurrensregler och objektivitet söker vi skapa förutsättningar för en kontinuerlig utveckling av de tjänster och varor vi köper, i samverkan med leverantörerna."

Innovationsförmåga 1: "Engagemang i samhällsfrågor växer fram och hämtar sin kraft genom enskilda stockholmarnas samarbetsförmåga, idealitet, kreativitet och företagsamhet."

## Bilaga # 2: Implicita värden – Göteborg kommun

### Demokrativärden:

Ansvarsskyldighet 1: ”Det ankommer på bolagets styrelse och verkställande direktör att följa detta och övriga av staden utfärdade ägardirektiv.”

Ansvarsskyldighet 2: ”Av 6 kap 1 § KomL framgår att kommunstyrelsen har ett ansvar att fortlöpande följa stadens verksamhet. Detta innebär att kommunstyrelsen även ska ha en överblick och kontroll över bolagens verksamhet, den s.k. uppsiktsplikten.”

Ansvarsskyldighet 3: ”Bolagsstyrelsen är skyldig att förhålla sig till av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen beslutade anvisningar och riktlinjer m.m. som berör bolagets verksamhet.”

Ansvarsskyldighet 4: ”Bolagsstyrelsens ansvar för bolagets organisation och arbetsfördelning dels inom bolagsstyrelsen, dels mellan bolagsstyrelse och verkställande direktör framgår av 8 kap 4-7 §§ ABL.”

Samhällsnytta 1: ”För att det ska finnas skäl att bedriva bolagsverksamhet krävs att verksamheten, tillsammans med stadens övriga verksamhet, direkt eller indirekt skapar nytta för medborgarna.”

Laglydighet 1: ”Allmänhetens intresse av insyn i bolag i vilka staden har ett bestämmande inflytande tillgodoses genom att offentlighetsprincipen även gäller dessa (2 kap 3 § offentlighets- och sekretesslagen).”

Laglydighet 2: ”Vad gäller av staden delägda bolag ska, med beaktande av 3 kap 18 § KomL, så långt som möjligt stadens inflytande som delägare säkerställas genom aktieägar- och konsortialavtal.”

Laglydighet 3: ”Stadens direkt och indirekt ägda bolag är bundna av de kommunalrättsliga principerna som framgår av 2 kap. och 8 kap 3c § KomL om inte annat följer av lag.”

Laglydighet 4: ”Bolagen är skyldiga att följa denna ordning om inte annat följer av lag.”

Öppenhet/insyn 2: ”Kommunfullmäktigeledamot har rätt att närvara vid bolagsstämmor i direkt och indirekt helägda bolag samt har rätt att, inom ramen för den upplysningsplikt som åligger bolagsstyrelsen och VD, ställa frågor.”

Öppenhet/Insyn 3: ”Lekmannarevisorerna ska årligen lämna granskningsrapport till bolagsstämman och kommunfullmäktige.”

Öppenhet/insyn 4: ”Det åligger bolaget att utan dröjsmål tillse att följande handlingar kommer staden tillhanda:

- protokoll från bolagsstämma
- protokoll samt beslutsunderlag från styrelsesammanträde
- bolagets årsredovisning
- revisionsberättelse
- affärsplan
- övriga av staden begärda handlingar ”

Tillit 1: ”Kommunfullmäktige ska kunna förlita sig på styrelsen fullgör sina skyldigheter i detta avseende.”

Deltagande/inflytande 2: ”Varje bolagsstyrelse bör söka en överenskommelse med de lokala fackliga organisationerna innebärande att de fackliga organisationerna avstår från formella styrelseposter och istället ges möjlighet att närvara med yttranderätt och förslagsrätt vid sammanträden.”



## **Ekonomivärden:**

Expertis 1: ”Respektive moderbolags styrelse i direkt och indirekt ägda bolag ska lämna förslag till kommunfullmäktiges valberedning på styrelseledamöter i bolagsstyrelser där ledamöterna tillsätts på andra grunder än politisk tillhörighet.”

Rationalitet 1: ”Det åligger bolagsstyrelsen att se till att bolagets organisation är ändamålsenlig”

Rationalitet 2: ”Bolagsstyrelsen ska årligen upprätta en plan för internkontrollen i bolaget. I denna ska bolagsstyrelsen bland annat dokumentera på vilket sätt bolagsstyrelsen säkerställer att:

- ändamålsenlig verksamhet bedrivs och ekonomiskt tillfredsställande resultat uppnås i bolaget,”

Resultatstyrning 1: samma citat som Rationalitet 2.

## Bilaga # 3: Implicita värden – Malmö kommun

Notera att sårskrivningsfelen är direktciterade.

### **Demokrativärden:**

Ansvarsskyldighet 1: ”Om ett bolag som omfattas av kommunfullmäktiges ägardirektiv ingår som moderbolag i en koncern med helägda dotterbolag åligger det moderbolaget att se till att ägardirektiven följs av också dotterbolaget eller dotterbolagen i koncernen.”

Ansvarsskyldighet 2: ”Ansaret för bolagets organisation åvilar enligt aktiebolagslagen bolagets styrelse.”

Ansvarsskyldighet 3: ”Kommunfullmäktiges ordförande kan kalla verkställande direktören för bolaget till kommunfullmäktiges sammanträde för att närvara och besvara frågor om bolagets verksamhet”

Laglydighet 1: ”Det åligger bolagets styrelse och dess verkställande direktör att följa utfärdade direktiv, under förutsättning att dessa inte strider mot tvingande bestämmelser i aktiebolagslagen eller annan lag eller författning.”

Laglydighet 2: ”Bolaget skall vid upphandling tillämpa lagen om offentlig upphandling och i övriga följa kommunens gällande principer för upphandling.”

Laglydighet 3: ”Bolaget skall hålla sina inkomna och upprättade handlingar förvarade och registrerade så att återsökning av handlingarna kan ske enligt 15 kap sekretesslagen.”

Laglydighet 4: ”Bolaget skall arkivera sina handlingar enligt arkivlagen och kommunens arkivreglemente.”

Öppenhet/insyn 1: ”Kommunstyrelsen skall ges den information och tillställas de handlingar som kommunstyrelsen begär. Bolaget skall hålla kommunstyrelsen väl informerad om sin verksamhet.”

Öppenhet/insyn 2: ”Allmänhetens rätt att få ta del av bolagets handlingar”

Öppenhet/insyn 3: ”Utöver vad aktiebolagslagen i detta hänseende stadgar skall bolaget i förvaltningsberättelsen eller i särskild handling redovisa hur verksamheten bedrivits och utvecklats mot bakgrund av det kommunala syftet med verksamheten. Förvaltningsberättelsen eller särskild handling skall dessutom innefatta en prognos över bolagets framtida utveckling.”

### **Ekonomivärden:**

Rationalitet 1: ”Styrelsen skall utforma organisationen på bästa sätt för att tillgodose bolagets ändamål och uppnå dess målsättning.”

Rationalitet 2: ”pröva om verksamheten utövas på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Effektivitet 2: ”mot bakgrund av det kommunala syftet med verksamheten” (Syftet är som tidigare angivits främst effektivitet)

## Bilaga # 4: Implicita värden – Uppsala kommun

### **Demokrativärden:**

Öppenhet/insyn 1: ”För dessa är också enhetliga redovisningsprinciper beslutade”  
Öppenhet/Insyn 2: ”Till detta kommer reglerna om offentlighetsprincipens tillämplighet på kommunala bolag.”

Tillit 1: ”ökat förtroende för kommunal verksamhet”

Tillit 2: ”Förtroendet för kommunal verksamhet är beroende av att kommunen och de kommunala bolagen framstår och fungerar som en sammanhållen och demokratisk organisation.”

Ansvarsskyldighet 1: ”Kommunstyrelsen skall därefter ansvara för att den interna kontrollen av den kommunala verksamheten tillgodoses samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.”

Ansvarsskyldighet 2: ”USAB skall under kommunstyrelsens uppsikt ansvara för att verksamheten i de kommunala bolagen”

Ansvarsskyldighet 3: ”vilket bl a innebär att styrelsen har ansvar för att [...]”  
Laglydighet: ”Styrelsen i respektive bolag ansvarar för verksamheten i enlighet med bestämmelserna i aktiebolagslagen (1975:1385)”

Jämlikhet/opartiskhet 1: ”Det är rimligt att nämnder och bolag behandlas likartat i alla väsentliga avseenden.”

Jämlikhet/opartiskhet 2: "bereds möjlighet att bedriva sin verksamhet på likvärdiga villkor som andra företag.”

Laglydighet 1: ”inom de ramar lagstiftningen medger”

### **Ekonomivärden:**

Effektivitet 3: ”[...] samt förbättrade möjligheter för ett optimalt utnyttjande av de kommunala resurserna”

Lönsamhet 1: ”Avkastningskrav”

Lönsamhet 2: ”avkastningskrav”

Lönsamhet 3: ”Avkastningskrav & utdelningsprinciper”

Lönsamhet 4: ”avkastnings- och resultatkrav”

Rationalitet 2:[...] att kommunkoncernens totala verksamhet blir än mer ändamålsenlig och effektiv samt styrbar ur såväl ett professionellt som ett demokratiskt perspektiv.”

Rationalitet 3: ” Det åligger, i första hand, kommunstyrelsen att säkerställa att bolagens verksamhet bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt i enlighet med de föreskrifter som gäller för verksamheten.”

Rationalitet 4: ”[...] bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i enlighet med det som anförs i denna ägarpolicy och enligt utfärdade ägardirektiv.”

Produktivitet 1: ”i syfte att skapa maximal samhällsnytta till den lägsta kostnaden för kommunens invånare.”

Expertis 1: samma citat som Rationalitet 2

## Bilaga # 5: Implicita värden – Linköping kommun

### Demokrativärden:

Laglydighet 1: ”Förutom genom lag och författning regleras bolagets verksamhet och förhållande [...]”

Laglydighet 2: ”Ägaren förutsätter att bolagets styrelse följer utfärdade direktiv under förutsättning att dessa inte strider mot tvingande bestämmelser i aktiebolagslagen eller annan lag eller författning”

Laglydighet 3: ”Kopia av dessa uppgifter ska lämnas till kommunstyrelsen för att utgöra underlag för kommunens lagstadgade redovisningsskyldighet.”

Jämställdhet/opartiskhet 1: “Bolagen ska behandla de kunder som är kommunmedlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.”

Samhällsnytta 1: ”Kommunen och bolaget ska i samråd söka lösningar som tillgodoser kommunens samlade intresse.”

Öppenhet/insyn 3: ”Samtidigt med denna förhandsinformation ska bolagen lämna information om årsredovisning, revisionsberättelse, granskningsrapport från lekmannarevisorer och eventuella övriga ärenden som ska behandlas på årsstämman.”

Öppenhet/insyn 4: “Tillsammans med kallelse ska bolagen överlämna fullständiga handlingar i de ärenden som ska behandlas.”

Öppenhet/insyn 5: Linköpings Stadshus AB ska årligen inbjuda till informationsmöte för allmänheten.

Öppenhet/insyn 6: “Föredragning av respektive bolags genomförda och planerade verksamhet etc samt för att svara på frågor från allmänheten.”

Öppenhet/insyn 7: ”Kommunstyrelsen har rätt att själv eller genom därtill utsedda personer när som helst ta del av bolagets räkenskaper och övriga handlingar och att även i övrigt inspektera bolaget och dess verksamhet.”

Öppenhet/insyn 8: ” På begäran ska kommunstyrelsen informeras om och tillställas handlingar rörande bolagens verksamheter, om handlingarna inte är av en sådan beskaffenhet att bolagen på grund av reglerna om offentlighet och sekretess inte kan lämna ut dem.”

Öppenhet/insyn 9: ”Efter kallelse av kommunfullmäktige eller kommunstyrelse ska bolagen lämna information och rapporter om händelser och planer i dess verksamhet. Bolagen ska hålla kommunstyrelsen väl informerad om dess verksamheter.”

Öppenhet/insyn 10: “Protokoll från bolagsstämmor och revisionsberättelser ska överlämnas till kommunstyrelsen.”

Öppenhet/insyn 11: ”Styrelsen i respektive kommunalt bolag ska därför hålla moderbolaget informerad om sin verksamhet och om planerade åtgärder av större vikt.”

Öppenhet/insyn 12: ”Moderbolaget har rätt att få ta del av den information från bolagen som moderbolaget anser nödvändigt för att detta åliggande ska kunna fullgöras.”

Öppenhet/insyn 13: ”Bolagens styrelse och verkställande direktörer ska i eller i anslutning till respektive bolags årsredovisning, utöver vad som följer av aktiebolagslagen och god redovisningssed, redovisa hur de olika bolagen bedrivit verksamheten och hur den utvecklats i enlighet med det kommunala uppdraget och det kommunala syftet med respektive bolag och dess verksamhet.”

Öppenhet/insyn 14: ” Bolagen ska i årsredovisningen – utöver vad som krävs enligt aktiebolagslagen – redovisa utbetalda löner och ersättningar samt andra anställningsförmåner och pensionsförmåner så att omfattningen klart framgår för vardera av ordförande, vice ordförande och VD.”

Öppenhet/insyn 15: “Bolagets lekmannarevisorer har i uppdrag att i granskningsrapport redogöra för genomförd förvaltnings- och verksamhetsrevision och bedömning av utfallet av verksamheten i form av ändamålsuppfyllelse och måluppfyllelse, Redogörelsen ska lämnas till bolagets styrelse och kommunfullmäktige”

Etik 1: “Policy mot mutor och bestickning för anställda och förtroendevalda (Kf §235/06) gäller i sin helhet samtliga helägda alternativt att bolagens fastställda policy är inom ramen för kommunens policy.”

Ansvarsskyldighet 1: “Respektive dotterbolags styrelse beslutar om instruktion för de ombud som ska företräda ägaren i bolag ägda av dotterbolagen vid deras respektive bolagsstämma. Instruktionen ska endast avse ställningstaganden till ansvarsfrihet på det sätt revisorerna föreslår” (författaranmärkning: Att ombuden inte tillåts agera gällande eventuell ansvarsbefrielse av bolagensstyrelsen, på grund av annan inrådan än revisorns är att slå vakt om ansvarsskyldigheten. Bolagsstyrelsen ska givetvis inte kunna råda ombudet att ansvarsbefria bolagsstyrelsen.)

### **Ekonomivärden:**

Tillväxt 1: ” Bolagen ska bidra till en ekologisk hållbar tillväxt”

Marknad 1: ”Bolagen ska vid sin prissättning räkna med samtliga kostnader som vid normal affärsmässig drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt. Det innebär att relevanta interna och kalkylerade kostnader ska ingå. I självkostnaden ska också ingå kapitalkostnader samt skälig avkastning på det egna kapitalet.”

Marknad 2: “kundfokus”

Marknad 3: “Bolagen ska behandla de kunder som är kommunmedlemmar lika”. (kundorientering)

Lönsamhet 1: ” I självkostnaden ska också ingå kapitalkostnader samt skälig avkastning på det egna kapitalet.”

Lönsamhet 2:” Kommunen får inte något koncernbidrag från de rörelsedrivande bolagen. Dessa lämnar i stället sådant bidrag eller utdelning till Linköpings Stadshus AB.” (författaranmärkning: stycket syftar till då dotterbolagen gör vinst och vad denna tar vägen. (Genom att lämna eventuell vinst till moderbolaget kan koncernen som helhet balansera vinster och förluster internt (SKL 2006b:21).

Lönsamhet 3: “Styrelsen för Linköpings Stadshus AB föreslår nivå på koncernbidrag eller utdelning från de rörelsedrivande bolagen och koncernerna inom Linköpings Stadshus AB samt beslutar om skattemässiga dispositioner mellan bolagen inom bolagskoncernen.”

Rationalitet 1: “Linköpings Stadshus AB ska medverka till att verksamheten mellan kommunens bolag organiseras med tydligt kundfokus och i en ändamålsenlig struktur”

Rationalitet 2: ”[...] huruvida verksamheten bedrivits på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt.”

Rationalitet 3: ”[...]bedömning av utfallet av verksamheten i form av ändamålsuppfyllelse och måluppfyllelse”

Effektivitet 1: ”optimalt resursutnyttjande”

## Bilaga # 6: Värdesortering – Totalt

<b>Bilaga #6</b>		<b>Demokrativärden</b>			<b>Ekonomivärden</b>				<b>Totalt</b>
Sammanställning	Värde	Explicit	Implicit	Total	Värde	Explicit	Implicit	Total	
	Öppenhet/insyn	8	25	33	Effektivitet	13	4	17	
	Ansvarsskyldighet		19	19	Rationalitet	1	12	13	
	Laglydighet	14	14	14	Marknad	4	7	11	
	Demokrati	6	1	7	Lönsamhet		7	7	
	Medborgarskap	6		6	Expertis		2	2	
	Jämlikhet/opartiskhet		6	6	Resultatstyrning		1	1	
	Samhällsnytta	2	3	5	Innovationsförmåga		1	1	
	Etik		5	5	Produktivitet		1	1	
	Deltagande/inflytande	3	2	5	Tillväxt		1	1	
	Beständighet		3	3					
	Tillit		3	3					
	Frighet	1		1					
	Solidaritet		1	1					
<b>Total</b>		26	82	108		18	36	54	162
<b>Snittvärde (total/5)</b>		5.20	16.40	21.60		3.60	7.20	10.80	32.4
Demokrativärden/ Ekonomivärden/	ekonomivärden/ demokrativärden	1.44	2.28	2.00		-	-	-	
		-	-	-		0.69	0.44	0.50	

## Bilaga # 7: Värdefrekvenser – Totalt

Bilaga #7 Värdefrekvenser		Explicit		Implicit		Totalt	Totalt %
		Uttryck	%	Uttryck	%		
Kommun							
<b>Stockholm</b>	Ord					<b>1369</b>	<b>100,00%</b>
	Värden	22	1,61%	37	2,70%	<b>59</b>	<b>4,31%</b>
	Demokrativärden	11	0,80%	29	2,12%	<b>40</b>	<b>2,92%</b>
	Ekonomivärden	11	0,80%	8	0,58%	<b>19</b>	<b>1,39%</b>
<b>Göteborg</b>	Ord					<b>1442</b>	<b>100,00%</b>
	Värden	3	0,21%	18	1,25%	<b>21</b>	<b>1,46%</b>
	Demokrativärden	3	0,21%	14	0,97%	<b>17</b>	<b>1,18%</b>
	Ekonomivärden	0	0,00%	4	0,28%	<b>4</b>	<b>0,28%</b>
<b>Malmö</b>	Ord					<b>1098</b>	<b>100,00%</b>
	Värden	3	0,27%	12	1,09%	<b>15</b>	<b>1,37%</b>
	Demokrativärden	1	0,09%	9	0,82%	<b>10</b>	<b>0,91%</b>
	Ekonomivärden	2	0,18%	3	0,27%	<b>5</b>	<b>0,46%</b>
<b>Uppsala</b>	Ord					<b>1169</b>	<b>100,00%</b>
	Värden	14	1,20%	20	1,71%	<b>34</b>	<b>2,91%</b>
	Demokrativärden	9	0,77%	10	0,86%	<b>19</b>	<b>1,63%</b>
	Ekonomivärden	5	0,43%	10	0,86%	<b>15</b>	<b>1,28%</b>
<b>Linköping</b>	Ord					<b>2095</b>	<b>100,00%</b>
	Värden	2	0,10%	31	1,48%	<b>33</b>	<b>1,58%</b>
	Demokrativärden	2	0,10%	20	0,95%	<b>22</b>	<b>1,05%</b>
	Ekonomivärden	0	0,00%	11	0,53%	<b>11</b>	<b>0,53%</b>
<b>Samtliga</b>	Ord					<b>7173</b>	<b>100,00%</b>
	Värden	44	0,61%	118	1,65%	<b>162</b>	<b>2,26%</b>
	Demokrativärden	26	0,36%	82	1,14%	<b>108</b>	<b>1,51%</b>
	Ekonomivärden	18	0,25%	36	0,50%	<b>54</b>	<b>0,75%</b>