



LUND UNIVERSITY

God ekonomisk hushållning ur ett koncernperspektiv – en kartläggning

Haraldsson, Mattias; Dajakaj, Eugen; Eriksson, Felix

2021

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Haraldsson, M., Dajakaj, E., & Eriksson, F. (2021). *God ekonomisk hushållning ur ett koncernperspektiv – en kartläggning*. (KEFU skriftserie; No. 2021:4). KEFU.

Total number of authors:

3

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

•

Mattias Haraldsson
Eugen Dajakaj
Felix Eriksson

**GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING UR ETT
KONCERNPERSPEKTIV – EN KARTLÄGGNING**

SKRIFTSERIE 2021:4



EKONOMIHÖGSKOLAN VID LUNDS UNIVERSITET

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord.....	2
Sammanfattande slutsatser.....	3
Kapitel 1 Introduktion.....	6
1.1. Bakgrund.....	6
1.2. Kommunala koncerner och styrning.....	6
1.3 Syfte och frågeställning	7
Kapitel 2 Metod	8
Kapitel 3 Resultat.....	9
3.1 Koncernen i riktlinjer, budget och årsredovisning.....	9
3.2 Koncernen och god ekonomisk hushållning i ägardirektiv	15

FÖRORD

Det var länge sedan som förvaltningsformen var den enda gällande juridiska formen för kommunal och regional verksamhet. Det kommunala uppdraget har sedan länge bedrivits inom ramen för många olika juridiska former såsom bolag och kommunalförbund. Inom ramen för dessa olika organisationsformer finns det vidare en stor variation i det inflytande som den kommunala huvudmannen har. De kommunala bostadsbolagen började växa fram för 70-80 år sedan och sedan dess står de och andra verksamheter inom t.ex. energi, vatten och avlopp, räddningstjänst med mera för en betydande del av den samhällsservice som den enskilde medborgaren får ta del.

Koncernen, den samlade kommunala och regionala resurstillgången för att realisera sitt uppdrag, är med andra ord betydligt större än det som ryms inom ramen för den ”traditionella” förvaltningsformen. Intresset för att bättre samordna dessa tillgångar för att möjliggöra ett bättre resursutnyttjande och därigenom också kunna erbjuda både mer och bättre samhällsnytta till sina medborgare har på senare år blivit alltmer påtagligt. Ett intresse som bland annat kan förstås i skenet av kravet på god ekonomisk hushållning och de bistra ekonomiska framtidsprognoser som görs för sektorn.

I föreliggande rapport om koncernstyrning riktar författarna intresset mot bolagsformen, men de menar att många av de frågor som väcks också har bärighet för andra juridiska former såsom samverkan via kommunalförbund. Den omfattande kartläggningen har genomförts på uppdrag av Regeringskansliet inom ramen för utredningen *En effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner* (Dir. 2020:88). Rapportens innehåll och struktur har diskuterats med berörda inom ramen för skriftseriens redaktionella stöd och Regeringskansliet innan den formaterats för publicering i KEFUs skriftserie. Som brukligt svarar författarna själva för de värderingar som görs i rapporten.

Lund i november

Ulf Ramberg

KEFU

SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

Idag bedrivs en omfattande del av viktig kommunal service genom organisationer som juridiskt ligger utanför den kommunala förvaltningen; aktiebolag, kommunalförbund, stiftelser m.fl. Då kommunerna och regionerna är ansvarig för all verksamhet, oavsett hur den är organiserad, är det av betydelse att anlägga ett koncernperspektiv på sin styrning. Ett kommunalt koncernperspektiv på styrning utgår ifrån ambitionen att uppnå gemensamma finansiella och icke finansiella mål, att optimera samordning och utnyttja synergieffekter samt minimerar målkonflikter och undvika suboptimering. Syftet med föreliggande studie är att kartlägga i vilken utsträckning Sveriges kommuner och regioner *beaktar koncernperspektivet i sin styrning mot en god ekonomisk hushållning*. För att göra detta har majoriteten av alla kommuners och regioners riktlinjer för god ekonomisk hushållning, budgetar för 2021 samt årsredovisningar för 2019 studerats. Vidare har 54 ägardirektiv från 30 kommuner ingått i studien. Studien resulterade i b.la. följande resultat:

- Av 278 (bortfall 12) studerade kommuner beaktar 58 st (21 %) koncernperspektivet i sina riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Vi noterar också att ett flertal riktlinjer är i behov av en uppdatering.
- Av 20 (bortfall 1) studerade regioner beaktar 2 regioner koncernperspektivet i sina riktlinjer för god ekonomisk hushållning.
- Av 280 (bortfall 20) studerade kommuner har 70 kommuner (26 %) ett eller flera finansiella mål och 27 st (14 %) ett eller flera verksamhetsmål för en god ekonomisk hushållning som beaktar koncernen, i sin budget för 2021.
- Av 21 studerade regioner beaktar 3 st finansiella mål och 3 st verksamhetsmål för en god ekonomisk hushållning ur ett koncernperspektiv, i sin budget för 2021.

- Av 54 studerade ägardirektiv är det 70 % av ägardirektiven som explicit innehåller ett allmänt koncernperspektiv genom att bolagens roll för att skapa koncernnytta på olika sätt påtalas och/eller regleras.
- Inget av de studerade ägardirektivet berör begreppet god ekonomisk hushållning.
- Alla studerade ägardirektiv innehåller ett eller flera mätbara finansiella mål. Få ägardirektiv innehåller mätbara verksamhetsmål.
- Inga av målen i de 54 studerade ägardirektiven motiveras explicit med hänvisning till koncernnytta eller god ekonomisk hushållning. Indirekt framgår dock denna koppling i flera av ägardirektivens verksamhetsmål.

En slutsats som kan dras är att ett koncerntänk tycks sprida sig. Indikationer på detta är att det är fler kommuner som har koncernmål i budget 2021 än ett koncernmål i sina riktlinjer för god ekonomisk hushållning (ett dokument som ofta har några år på nacken). Det är fler kommuner som har koncernmål i sin budget 2021 än som utvärderade god ekonomisk hushållning ur ett koncernperspektiv i sin årsredovisning 2019. Allmänt skrivs det mycket om kommunkoncernen i budget 2021 och även studerade ägardirektiv poängterar kommunkoncernnyttan i stor utsträckning.

Enligt SCBs statistik från 2019 är det trots allt 145 kommuner som har fyra eller fler helägda bolag och i 164 kommuner omsätter de kommunala bolagen 15 % eller mer i förhållande till kommunens intäkter för verksamhet, skatter och statsbidrag. Vidare är det 206 kommuner där den kommunala koncernens bokförda värde på det materiella anläggningstillgångarna är över 40 % större än kommunens bokförda värde. Mot denna bakgrund är det en låg andel kommuner som styr utifrån ett koncernperspektiv inom ramen för god ekonomisk hushållning. Slutsatsen är att koncernstyrning är relevant i en kommunal kontext och behöver stärkas.

Kommunallagen reglerar redan idag att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i andra juridiska former. Det finns anledning till att förtydliga denna skrivning med avseende på om den ska avse den kommunala koncernen eller den individuella juridiska personen. Denna skillnad är viktig. Bland landets kommuner förekommer båda tolkningarna av god ekonomisk hushållning. Om den ska gälla kommunkoncernen så är det viktigt att definiera vad som ingår i kommunkoncernen och vad som inte gör det.

Kommunal samverkan och kommunalförbundet som juridisk form har inte ingått i denna kartläggning. Samverkan utgör en utmaning vad avser god ekonomisk hushållning då flera ägarkommuner ska styra tillsammans. Vidare ska kommunalförbundet specifikt, enligt kommunallagen, fatta beslut om egna riktlinjer och mål för god ekonomisk hushållning. Här finns risk för målkonflikt dels mellan ägarkommuner, dels mellan kommunalförbund och ägarkommun. Liknande utmaning finns för samägda bolag.

Kapitel 1

INTRODUKTION

1.1. BAKGRUND

Idag bedrivs en omfattande del av viktig kommunal service genom organisationer som juridiskt ligger utanför den kommunala förvaltningen. Enligt SCBs statistik för 2019 finns det cirka 1 800 kommunala bolag som omsätter ca 230 mdr kr och har ca 55 tusen anställda. Hälften av landets kommuner har fyra eller fler helägda bolag (SCB statistik för 2019). Fastigheter, energi, avfall och vatten dominerar men bolagen är spridda inom en lång rad verksamhetsområden, även traditionellt skattefinansierade verksamheter har bolagiserats. Exempelvis finns det idag ett antal kommuner som har anställt sin omsorgspersonal i kommunalt ägda bolag. I takt med ett ökat samverkansbehov har också andra organisationsformer än aktiebolag, såsom kommunalförbund, adderats till den kommunala organisationskartan. Det finns således viktig service men också stora kostnader och risker i andra organisationsformer, så som aktiebolag och kommunalförbund. Då kommunerna och regionerna är ansvarig för all verksamhet, oavsett hur den är organiserad, är det av betydelse att anlägga ett koncernperspektiv på sin styrning.

1.2. KOMMUNALA KONCERNER OCH STYRNING

Föreliggande kartläggning fokuserar på den kommunala koncernen som inte ska förväxlas med en kommunal bolagskoncern. Den kommunala koncernen utgörs av kommunen tillsammans med de kommunala företagen (inkl., kommunalförbund). Ett kommunalt koncernperspektiv på styrning utgår ifrån

ambitionen att uppnå gemensamma finansiella och icke finansiella mål, att optimera samordning och utnyttja synergieffekter samt minimerar målkonflikter och undvika suboptimering. Att kommuner exempelvis definierar, fastställer och följer upp mål för både nämnder och kommunala bolag betyder inte per automatik att kommunens styrs utifrån ett koncernperspektiv om det inte finns en koppling till kommunens prestationer, mål och utveckling som helhet. Denna distinktion återkommer till lagens krav på god ekonomisk hushållning.

I kommunallagen (1991:900, 11 kap. 1 §) framgår att “kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer”. Det är oklart hur regeln ska tolkas i praktiken. Skrivningen kan tolkas som att god ekonomisk hushållning ska uppnås i den kommunala koncernen som helhet. Alternativ tolkning är att den juridiska personen (t.ex., det kommunala bolaget) ska uppnå en god ekonomisk hushållning. Det senare leder inte per automatik till en god ekonomisk hushållning i den kommunala koncernen då målkonflikter kan finnas mellan den juridiska personens mål och andra verksamheters mål och/eller koncernmål.

1.3 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING

Syftet med föreliggande studie är att kartlägga i vilken utsträckning Sveriges kommuner och regioner beaktar koncernperspektivet i sin styrning mot en god ekonomisk hushållning. Centrala frågeställningarna för studien är om *kommunernas/regionernas riktlinjer för god ekonomisk hushållning beaktar koncernperspektivet samt om kommunernas/regionernas finansiella mål och verksamhetsmål för en god ekonomisk hushållning beaktar koncernperspektivet.*

Kapitel 2

METOD

Studien har genomförts genom en kvantitativ dokumentstudie, för att skapa en överblick. Därmed har studien ambitionen att studera alla 290 kommuner och 21 regioner. Visst bortfall förekommer enligt nedan.

- För varje kommun och region har sammanställts om deras riktlinjer för god ekonomisk hushållning (*enligt KL 11 kap § 1*) beaktade koncernperspektivet. Ifall riktlinjerna för god ekonomisk hushållning beaktade ett koncernperspektiv sammanställdes citat som visade på att så är fallet. Bortfall: 12 kommuner pga., av riktlinjerna inte kunde identifieras. Region: 1 bortfall. Mail med påminnelse har skickats.
- För att identifiera mål för en god ekonomisk hushållning (*enligt KL 11 kap § 6*) studerades kommuners och regioners budget för 2021. Bortfall: 20 kommuner. Mail med påminnelse har skickats. Både finansiella mål och verksamhetsmål beaktades. Ifall det fanns finansiella eller verksamhetsmål för koncernen med avseende för god ekonomisk hushållning sammanställdes den informationen tillsammans med de citat som visar på att så är fallet.
- Vidare har alla årsredovisningar från 2019 studerats för att se ifall ett koncernperspektiv med avseende på god ekonomisk hushållning beaktades där. Ifall ett koncernperspektiv beaktades i årsredovisningen sammanställdes den informationen tillsammans med de citat som bekräftade det. Observera att budget och årsredovisning inte avser samma år utan studien av årsredovisningarna för 2019 syftar till att stödja studien av budget 2021.
- Slutligen har ett urval av 30 kommuner gjorts för att studera ägardirektiv för 1 till 2 kommunala bolag i respektive kommun. Urvalet har gjorts utifrån storlek (invånarantal) i kombination med antal helägda bolag. Detta för att fånga kommuner där koncernstyrning är relevant. En lista på kommun och ägardirektiv framgår av bilaga 1.

Kapitel 3

RESULTAT

3.1 KONCERNEN I RIKTLINJER, BUDGET OCH ÅRSREDOVISNING

I tabell 1 nedan redovisas en övergripande sammanställning av resultaten av kartläggningen av om kommunerna och regionerna beaktar koncernen i riktlinjer för god ekonomisk hushållning, i budgetens mål för god ekonomisk hushållning samt i utvärdering av god ekonomisk hushållning i årsredovisningen.

Tabell 1: Koncernperspektiv i kommuners och regioners riktlinjer, budgetar och årsredovisningar

KOMMUNER	Antal kommuner	Bortfall	Koncernperspektiv Antal	Koncernperspektiv Andel
Riktlinjer för god ekonomisk hushållning	290	12	58	21%
Budget år 2021	290	20		
- <i>Finansiella mål år 2021</i>			70	26%
- <i>Verksamhetsmål år 2021</i>			37	14%
Årsredovisning 2019	290	0	43	15%
REGIONER	Antal regioner	Bortfall	Koncernperspektiv Antal	Koncernperspektiv Andel
Riktlinjer för god ekonomisk hushållning	21	1	2	10%
Budget år 2021	21	0		
- <i>Finansiella mål år 2021</i>			3	14%
- <i>Verksamhetsmål år 2021</i>			3	14%
Årsredovisning 2019	21	0	3	14%

RIKTLINJER FÖR GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING

Ambitionen har varit att kartlägga alla riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Det är 27 kommuner (9 %) och en region som har svarat att de saknar riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

I SKRs skrift ”RUR och God ekonomisk Hushållning” från år 2020 (SKR, 2020) anges att riktlinjerna bör behandlas som ett separat beslutsärende, men att de kan samordnas med budgetbeslutet. Det anses också viktigt att det tydligt framgår vad som är riktlinjerna för god ekonomisk hushållning. I denna studie har 250 kommuners riktlinjer identifierats. Av dessa är 182 st (73 %) separata dokument (i några enstaka fall är de en del av ekonomistyrningsriktlinjer). I övriga fall (68 kommuner) har kommunerna själva hänvisat till budget. Motsvarande siffror för regionerna är att 20 regioner har riktlinjer var av två regioner hänvisar till budget. Noterbart är att det i kommuners budget-dokument inte alltid är tydligt vilket avsnitt som utgör riktlinjerna för god ekonomisk hushållning.

När det gäller riktlinjerna för god ekonomisk hushållning är många daterade till år 2013 när lagkravet på riktlinjer kom. I en del fall är det inget formellt problem då riktlinjerna är principiellt hållna och hänvisar till analys och mål i budget. I andra fall innehåller riktlinjerna en långsiktig analys och långsiktiga mål som inte har uppdaterats. Vi ser således en risk i att separata dokument faller i glömska om de inte ingår i en formell återkommande process. Exempelvis skulle det kunna vara ett krav på uppdatering enligt en lämplig cykel samt att det i budget och årsredovisning ska anges när riktlinjerna beslutades senast. Det finns också exempel på att detta anges i budget och årsredovisning.

Studien identifierar att av 278 kommuner (290-12 i bortfall) beaktar 58 kommuner (21 %) på ett eller annat sätt koncernen i sina riktlinjer. Motsvarande

siffror för regionerna är 2 av 20 som har riktlinjer. Variationen är dock stor. I vissa fall är perspektivet allmänt hållet vilket illustreras av följande citat:

”God ekonomisk hushållning och långsiktig ekonomisk hållbarhet ska råda i hela kommunkoncernen och verksamheterna ska bedrivas ändamålsenligt och effektivt. All verksamhet som kommunkoncernen bedriver eller avser att bedriva ska ha invånarnas bästa som utgångspunkt.” (Riktlinjer för god ekonomisk hushållning i Uddevalla kommunkoncern)

I andra fall görs en överlappning till ett mer konkretiserat förhållningsätt genom att hänvisa till styrmodellens och målens roll utifrån ett koncernperspektiv:

”Kommunkoncernens vision, som fastställs i strategisk plan, visar riktningen för hur vi i kommunkoncernen ska utveckla vår stad. Visionen kompletteras med visionsområden som beskriver hur Borlänge ska utvecklas för att vara en hållbar kommun att leva och verka i. Visionsområdena konkretiserar i kommunfullmäktiges mål. Kommunfullmäktiges mål är koncernövergripande och hjälper koncernen att arbeta i visionens riktning. Målen delas in i verksamhetsmål och finansiella mål. Tillsammans leder de koncernen till en god ekonomisk hushållning.” (Policy för god ekonomisk hushållning, Borlänge kommun).

Det finns också exempel på där konkretisering sker genom mer precisa mål:

”God hushållning och långsiktig ekonomisk hållbarhet ska råda i hela kommunkoncernen och verksamheterna ska bedrivas ändamålsenligt och effektivt. Ett långsiktigt mål är att soliditeten i kommunkoncernen år 2030 ska nå 25 %.” (Riktlinjer för god ekonomisk hushållning, Strängnäs kommun).

Några kommuner har också valt att dela upp riktlinjerna i två nivåer, en nivå för kommunkoncern och en nivå för kommun.

Avseende de två regioner som har ett koncernperspektiv i sina riktlinjer är detta svårt att identifiera (både i riktlinjer och budget). Det tycks så självklart att det är först när man tittar på uppföljningsdokument (årsredovisning) som det framgår att det är koncernsiffrorna som används för avstämning.

Det är också vanligt förekommande att god ekonomisk hushållning kopplas till juridisk person, snarare än koncernen, vilket följande citat illustrerar:

”God ekonomisk hushållning i kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform, säkerställs separat genom ägardirektiv.” (Nynäshamns kommun)

BUDGET OCH KOMMUNKONCERNEN

Vad gäller god ekonomisk hushållning i budget så syftar det till att formulera mål för en god ekonomisk hushållning. Det är här som god ekonomisk hushållning ska konkretiseras

Det är 70 kommuner (26 %) och 3 regioner som har fastställt ett eller flera finansiella mål för en god ekonomisk hushållning, dvs., något fler än som beaktar koncernen i sina riktlinjer. Denna skillnad är sannolikt en indikator på att utveckling har skett sedan år 2013 då många kommuner utvecklade sina riktlinjer. De vanligaste finansiella målen för den kommunala koncernen är mål relaterat till soliditet och skuldsättning. Mål för resultat, investeringsnivåer och självfinansiering förekommer också.

Är det relevant för alla kommuner att styra på koncernen? Enligt SCB statistik för 2019 är det 145 kommuner som heläger 4 eller fler kommunala bolag. I denna grupp är det 30 % som har identifierat ett eller flera finansiella mål för koncernen. Vidare är det 164 kommuner vars kommunala bolag har en omsättning som uppgår till 15 % eller mer i förhållande till kommunens intäkter för verksamheten,

skatter och statsbidrag. Inom denna grupp är det 31 % som har identifierat ett eller flera finansiella mål för koncernen. Vidare är det 206 kommuner där den kommunala koncernens bokförda värde på det materiella anläggningstillgångarna är över 40 % större än kommunens bokförda värde. Inom denna grupp är det 29 % som har identifierat ett eller flera finansiella mål för koncernen. Det finns således en koppling mellan finansiella koncernmål och relevans, men det är fortfarande en låg andel.

Det är färre kommuner som fastställer icke-finansiella verksamhetsmål får en god ekonomisk hushållning. Studien har identifierat att 37 kommuner (14 %) som gör detta (3 regioner). Målen rör vanligen trygghet, arbetsmarknad, attraktivitet, miljö och integration dvs., områden som de flesta verksamheter kan bidra till utifrån sina förutsättningar. Det är vanligt att målen är allmänt hållna, ibland kombinerat med tydliga krav på att alla verksamheter i koncernen ska utveckla strategier, mål och mått i förhållande till kommunens ambitioner. Det finns också exempel på kvantifierade koncernmål, företrädesvis inom miljöområdet:

”Jämfört med år 2000 ska klimatbelastningen minska med minst 80 procent per invånare för kommunkoncern.” (Budget 2021, Örebro kommun)

I denna kartläggning av budget har kravet varit att målen tydligt ska vara formulerade inom ramen för begreppet god ekonomisk hushållning. Detta är när det gäller verksamhetsmål inte helt enkelt att identifiera då kommuner ofta har omfattande styrsystem och målstrukturer. Andelen kommuner (14 %) kan därför vara i underkant.

Vår bedömning är att det är långt fler än 70 kommuner som har ett finansiellt mål på koncernnivå som arbetar med koncernstyrning. Perspektivet omnämns relativt

flitigt i budget-dokumenten. Vidare noterar vi att de kommunala bolagen i en del kommuner numera också är inkluderade i målstyrningen men då som enskilda verksamheter (precis som skolan, vård, kommunal teknik etc.). Det kan också noteras att det är en del kommuner som i sin budget hänvisar till redovisningsnormering och till Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning som bakgrund och motiv till att de inför mål på kommunkoncernnivå:

”Enligt kommunallagen ska kommuner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och enligt den nya redovisningslagstiftningen ska mål för god ekonomisk hushållning formuleras även för koncernen.” (Budget 2021, Höganäs kommun)

ÅRSREDOVISNING OCH KOMMUNKONCERNEN

I denna studie har genomgången av årsredovisningarna från 2019 syftat till kontroll ifall resultatet för riktlinjer och budget 2021 är rimligt. Studien visar att 15 % av kommunerna och tre av regionerna beaktade koncernperspektivet i sin utvärdering av god ekonomisk hushållning år 2019. Detta indikerar att det sker en utveckling mot ett koncernperspektiv då andelen som har finansiella mål i sin budget 2021 är 26 %. Vidare så anger numera också rekommendation 15 ”Förvaltningsberättelse” från Rådet för kommunal redovisning (RKR) att upplysningarna i årsredovisningens förvaltningsberättelse ska inkludera en avstämning av mål och riktlinjer med betydelse för god ekonomisk hushållning som formulerats för den kommunala koncernen och kommunen. Det är således sannolikt att andelen som i framtiden kommer att utgå från ett koncernperspektiv i sin utvärdering av god ekonomisk hushållning kommer att öka i framtiden.

3.2 KONCERNEN OCH GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING I ÄGARDIREKTIV

En viktig utgångspunkt för denna kartläggning är att betydande kommunal verksamhet bedrivs genom den juridiska formen aktiebolag. För att styra kommunen mot en god ekonomisk hushållning utifrån ett koncernperspektiv är därför ägardirektiven viktiga styrinstrument. För att få en bild av hur de kommunala bolagen styrs utifrån god ekonomisk hushållning och ett koncernperspektiv har 54 ägardirektiv från 30 olika kommuner studerats översiktligt. Kommunerna varierar i storlek, men har gemensamt att de är ägare till minst fyra bolag. De flesta ägardirektiv berör fastigheter och energi, men också VA och avfall finns representerade. Några koncernmoderbolag har också inkluderats. Ägardirektiven framgår av bilaga 1.

Kartläggningen visar att den kommunala koncernen som perspektiv har letat sig in i ägardirektiven då 70 % av ägardirektiven innehåller ett kommunalt koncernperspektiv i någon form. Här följer några exempel:

”Samtliga kommunägda bolag ska: - bidra till att kommunvision och kommunövergripande mål nås, - aktivt söka koncernnytta, - följa policyer och riktlinjer för kommunkoncernen” (Ägardirektiv till Skelleftebostäder AB)

”Bolaget ingår tillsammans med övriga delar av kommunkoncernen som en viktig aktör inom samhällsbyggnad och näringsliv. Bolaget ska därför samverka med övriga delar av kommunkoncernen och genom egna insatser aktivt bidra till att utveckla kommunen och dess näringsliv.” (Ägardirektiv för Pitebo AB)

”Den kommunala verksamheten såväl i förvaltningsform som i bolagsform ska präglas av samma helhetssyn och princip avseende koncernnytta. Kommunen och bolaget ska i samråd söka lösningar som

tillgodoser kommunens samlade intresse. Ett koncernföretag kan inte tillåtas att optimera effektiviteten i sin verksamhet om det medför nackdelar för organisationen i sin helhet. Koncernnyttan är en överordnad princip.” (Ägardirektiv Hedemora Energi AB)

Begreppet god ekonomisk hushållning har däremot inte gjort avtryck i ägarstyrningen genom ägardirektiv. Inget ägardirektiv knyter an till begreppet. Det nämns i ett par fall i stödande dokument (gemensamt ägardirektiv, bolagspolicy), men inte mer än så.

I princip alla ägardirektiv innehåller kvantifierade finansiella mål som berör framför allt avkastning och soliditet, men det finns också exempel på investeringsnivåer, självfinansiering av investeringar och resultatnivåer. Inget ägardirektiv motiverar explicit de finansiella målen utifrån koncernen eller god ekonomisk hushållning. En tolkning är att koncernmål är ett relativt nytt fenomen och att översättningen i ägardirektiv är ett framtida steg. Exempelvis skriver en kommun som har soliditet och självfinansieringsgrad som koncernmål i sin budget att det för närvarande saknas mål för soliditet och självfinansieringsgrad i kommunens ägardirektiv (Budget 2021, Halmstads kommun).

Ett flertal ägardirektiv har däremot skrivningar som kan tolkas som ett uttryck för god ekonomisk hushållning i den juridisk personen (även om det inte står uttryckligen), exempelvis:

”Bolaget ska sträva efter en balanserad ekonomisk utveckling med utgångspunkt från bolagets uppdrag, investeringsbehov och ekonomiska risker. Den ekonomiska utvecklingen ska även ge en god ekonomisk bas för den framtida utvecklingen av bolagets verksamhet.”
(Ägardirektiv för Västerviks Bostads AB)

I stort alla ägardirektiv innehåller verksamhetsrelaterade mål och/eller ambitioner. Använder begreppet ambitioner då 87 % av ägardirektiven ej innehåller kvantifierade mål för verksamheten. Det är dock relativt vanligt att dessa ambitioner för verksamheten är kopplat till den kommunala koncernen, om än inte alltid explicit. Exempelvis:

”- verka på ett sådant sätt att det främjar inflyttning till kommunen...”
(Ägardirektiv AB Hedemorabostäder)

”Bolaget ska aktivt bidra till Sollentuna kommuns ambition att bli Sveriges bästa integrationskommun.” (Ägardirektiv för Sollentunahem AB)

”- årligen pröva möjligheten för byggnation på landsbygden.” (Särskilt ägardirektiv för Ljungbybostäder AB)

Även om verksamhetsmålen är allmänt hållna som ambitioner så framgår det i en del fall att det finns en kopplad styrningsprocess där ambitionerna ska preciseras, exempelvis:

”Utifrån ovan angivna övergripande mål ska kommunstyrelsen efter dialog med bolaget fastställa nedbrutna, bolagsspecifika mål.”
(Ägardirektiv för Karlstads Bostadsaktiebolag)

Källor

SCB statistik för 2019 angående kommunernas ägande av kommunala bolag
(https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__OE__OE0108)

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), RUR och God ekonomisk Hushållning, 2:a
upplagan, oktober 2020

Bilaga 1

Kommun	Ågardirektiv	Verksamhet	Ågarandel
Skellefteå	Ågardirektiv till Skelleftebostäder AB	Fastighet	Hel
Skellefteå	Ågardirektiv till Skellefteå Kraft AB	Energi	Hel
Smedjebacken	Smedjebacken Bärkehus AB	Fastighet	Hel
Smedjebacken	Smedjebacken Energi AB	Energi	Hel
Höör	Ågardirektiv för Höörs Fastighetsaktiebolag	Fastighet	Hel
Höör	Ågardirektiv Mellanskånes Renhållningsaktiebolag	Avfall	Del
Gävle	Ågardirektiv Gävlefastigheter	Fastighet	Hel
Gävle	Ågardirektiv Gävle Vatten AV	Vatten och avlopp	Hel
Piteå	Ågardirektiv för Piteå Kommunföretag AB	Moderbolag	Hel
Piteå	Ågardirektiv för Pitebo AB	Fastighet	Hel
Västervik	Ågardirektiv 2019 för Västerviks Bostads AB	Fastighet	Hel
Västervik	Ågardirektiv 2019 för Västervik Miljö & Energi AB	Energi, vatten	Hel
Olofström	Olofströms Kraft AB med dotterbolag	Energi, avfall, vatten	Hel
Olofström	Olofströmshus AB	Fastighet	Hel
Lysekil	Särskilt ågardirektiv för Lysekils Bostäder AB (inkl gemensamt ågardirektiv)	Fastighet	Hel
Lysekil	Särskilt ågardirektiv för Leva i Lysekil AB (inkl gemensamt ågardirektiv)	Energi, avfall, vatten	Hel
Västerås	Ågardirektiv för Mälarenergi AB (inkl gemensamt ågardirektiv)	Energi, avfall, vatten	Hel
Västerås	Ågardirektiv för Bostads AB Mimer 2021 (inkl gemensamt ågardirektiv)	Fastighet	Hel
Hedemora	8.6_Agardirektiv_Hedemora_Energi_AB_	Energi, avfall, vatten	Hel
Hedemora	8.7_Agardirektiv_AB_Hedemorabostader_8.7_Agardirektiv_AB_Hedemorabostader_	Fastighet	Hel
Växjö	Ågardirektiv för Växjö Energi AB	Energi	Hel
Växjö	Ågardirektiv för Växjöbostäder AB	Fastighet	Hel
Varberg	Ågardirektiv för Varbergs Bostads AB (inkl bolagspolicy)	Fastighet	Hel
Varberg	ÅGARDIREKTIV FÖR VATTEN & MILJÖ I VÄST AB	Vatten och avlopp	Del
Borlänge	AB Borlänge Energi (inkl bolagspolicy)	Energi, avfall, vatten	Hel
Borlänge	AB Stora Tunabyggen (inkl bolagspolicy)	Fastighet	Hel
Uddevalla	ÅGARDIREKTIV FÖR VÄSTVATTEN AB	Vatten och avlopp	Del
Uddevalla	SPECIFIKT ÅGARDIREKTIV FÖR UDDEVALLA ENERGI AB OCH DOTTERBOLAG (inkl gemensamt ågardirektiv)	Energi	Hel
Sollentuna	Ågardirektiv för Sollentuna Energi och Miljö AB	Energi, avfall, vatten	Hel
Sollentuna	Ågardirektiv för Sollentunahem AB	Fastighet	Hel
Sundbyberg	Ågardirektiv för Sundbybergs stadshus AB och dess dotterbolag	Moderbolag	Hel
Sundbyberg	Ågardirektiv för Sundbyberg Avfall och Vatten AB	Vatten och Avfall	Hel
Nybro	ÅGARDIREKTIV NYBRO BOSTADSAKTIEBOLAG (NBAB) (inkl bolagspolicy)	Fastighet	Hel
Nybro	Ågardirektiv Nybro Energi AB (NEAB) (inkl bolagspolicy)	Energi	Hel
Höganäs	Ågardirektiv för AB Höganäshem	Fastighet	Hel
Höganäs	Ågardirektiv för Höganäs Omsorg AB	Omsorg	Hel
Karlskoga	Ågardirektiv för verksamheten i Karlskoga Energi & Miljö AB	Energi, avfall, vatten	Hel
Karlskoga	Ågardirektiv Karlskoga Kommunhus AB	Moderbolag	Hel
Karlstad	Ågardirektiv för Karlstads Bostadsaktiebolag	Fastighet	Hel
Karlstad	Ågardirektiv för Karlstads El- och Stadsnät AB	Energi	Hel
Halmstad	Ågardirektiv för Halmstads Energi och Miljö AB	Energi, Avfall	Hel
Halmstad	Ågardirektiv för Halmstads Fastighets AB	Fastighet	Hel
Ljungby	Särskilt ågardirektiv för Ljungbybostäder AB (inkl. gemensamt ågardirektiv)	Fastighet	Hel
Ljungby	Särskilt ågardirektiv för Ljungby Energi AB inklusive dotterbolaget Ljungby Energinät AB (inkl gemensamt ågardirektiv)	Fastighet	Hel
Strömstad	Särskilt ågardirektiv för AB Strömstadlokaler Inkl gemensamt ågardirektiv)	Kommunala lokaler	Hel
Karlskrona	Ågardirektiv för Affärsverken Karlskrona AB (inkl gemensamt ågardirektiv)	Energi, Avfall	Hel
Karlskrona	Ågardirektiv för AB Karlskronahem (inkl gemensamt ågardirektiv)	Fastighet	Hel
Kungälv	ÅGARDIREKTIV för BagaHus AB	Fastighet	Hel
Kungälv	ÅGARDIREKTIV för Kungälv energi AB	Energi	Hel
Sandviken	sandvikenhus_ab_agardirektiv	Fastighet	Hel
Tranås	Ågardirektiv AB Tranås bostäder 2020	Fastighet	Hel
Allingsås	Ågardirektiv-AB-Alingsåshem	Fastighet	Hel
Partille	Ågardirektiv-partille-energi-ab	Energi	Hel
Östersund	Ågardirektiv för Jämtkraft AB	Energi	Hel

KEFU SKRIFTSERIE 73
ISSN 1102-8483
ISRN KEFU-SKR-73-SE

KEFU
BOX 7080
220 01 LUND
Tel: 046-22 78 20
Fax: 046-222 42 16