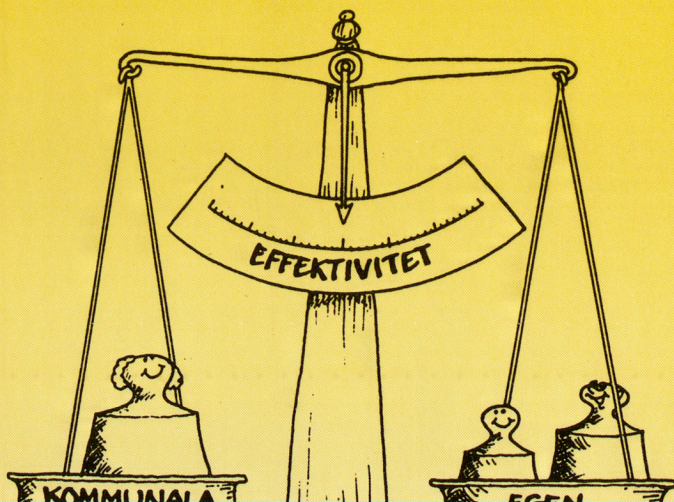


Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag

En jämförande studie



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

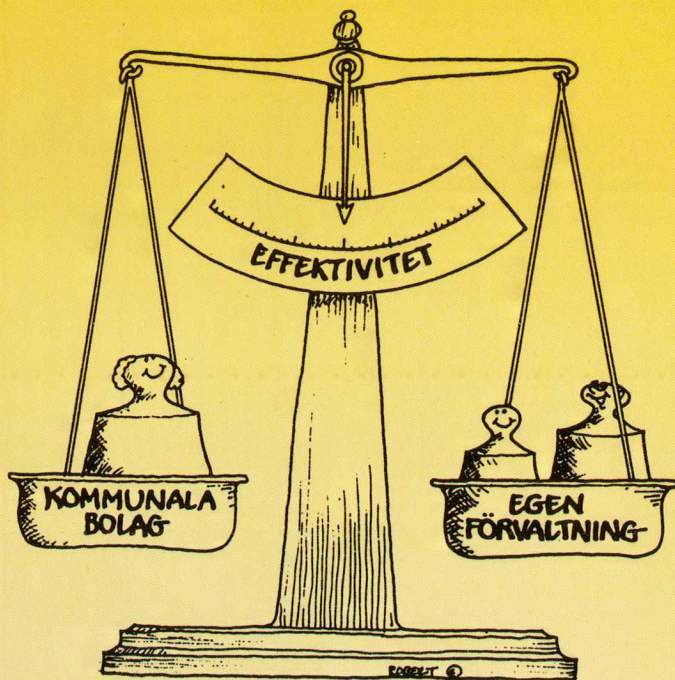
SOU

1993:48

Rapport till Lokaldemokratikommittén

Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag

En jämförande studie



SOU

1993:48

Rapport till Lokaldemokratikommittén

Ref KB 0cc



Statens offentliga utredningar

1993:48

Civildepartementet

Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag

En jämförande studie

Meta Boethius

Rapport till Lokaldemokratikommittén
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

KOMMUNALA VERKSAMHETER I EGEN FÖRVALTNING OCH I KOMMUNALA AKTIEBOLAG - en jämförande studie

INNEHÅLL	SID	
1	UPPDRAGET	2
1.1	Utredningsuppdraget från Lokaldemokrati- kommittén	2
1.2	Syfte	2
1.3	Några bakgrundsaspekter	3
2	GENOMFÖRANDE	6
2.1	Metod	6
2.2	Val av verksamheter och kommuner	6
2.3	Studiernas uppläggning	7
3	RESULTAT AV STUDIERNA	10
3.1	Insamling och transport av hushållsavfall	10
3.2	Fastighetsförvaltning	10
3.3	Eldistribution	11
3.4	Näringslivsverksamhet	11
4	SAMMANFATTANDE ANALYS OCH SLUTSATSER	12
4.1	Analys och slutsatser	12
4.2	Rekommendationer i övrigt	17
Bilagor		
1	Litteraturförteckning	19
2	STUDIE AV INSAMLING OCH TRANSPORT AV HUSHÅLLSAVFALL	19
3	STUDIE AV FASTIGHETSFÖRVALTNING	27
4	STUDIE AV ELDISTRIBUTION	49
5	STUDIE AV NÄRINGSLIVSVERKSAMHET	61

FÖRORD

Lokaldemokratikommittén, som tillsattes våren 1992, har som en övergripande uppgift att överväga olika åtgärder för att stärka den lokala demokratin. Kommittén har också i uppgift att följa den pågående utvecklingen på det kommunala området, som kännetecknas av avreglering, marknadsorientering och internationalisering.

Enligt direktiven (dir. 1992:12) skall kommittén inom ramen för uppgiften att studera marknadsorientering av kommunal verksamhet bl.a. kartlägga omfattningen och effekterna av den ökade bolagiseringen. Mot denna bakgrund har kommittén uppdragit till Statskontoret att utreda skillnader, främst från effektivitetssynpunkt, mellan kommunal verksamhet i egen förvaltning och motsvarande verksamhet i kommunala bolag.

Fyra delstudier har genomförts avseende

- insamling och transport av hushållsavfall
- förvaltning av kommunala fastigheter
- eldistribution
- näringslivsverksamhet.

Statskontorets utredningsarbete har utförts av avdelningsdirektör Meta Boethius, som också utarbetat rapporten. För studien av fastighetsförvaltning har Göran Andersson och Per Dahlgren, Komrev AB, anlitats.

Författarna svarar själva för innehållet i rapporten.

Rapporten ingår i en serie skrifter, som utgör underlag för kommitténs arbete.

Stockholm i april 1993

Lokaldemokratikommittén

Sven Lindgren
Ordförande

Kai Kronvall
Huvudsekreterare

1 UPPDRAGET

1.1 Utredningsuppdraget från Lokaldemokratikommittén

Statskontoret fick den 21 september 1992 i uppdrag från Lokaldemokratikommittén att utreda skillnader mellan kommunal verksamhet i egen förvaltning och motsvarande verksamhet i kommunala bolag. Som allmän inriktning angavs den komparativa ansatsen med betoning på ett antal effektivitetsaspekter, nämligen

- lokalanvändning
- bemanning
- administration
- resultat/prestationsmått
- eventuellt tillskott av skattemedel
- bolagets påverkan på den lokala marknaden
- insynsreglernas påverkan på bolagets verksamhet
- användningen av eventuellt driftöverskott.

Minst fem fall skulle studeras med en viss variation vad gäller verksamhetsområden.

Uppdraget skulle vara avrapporterat senast den 31 mars 1993.

1.2 Syfte

Enligt uppdraget skall skillnader mellan kommunal verksamhet i egen regi och motsvarande verksamhet i kommunala bolag utredas med betoning på effektivitetsaspekterna ovan.

Syftet med projektet har preciserats till att avse om man med utgångspunkt i effektivitetsparametrar kan avgöra om det är effektivare att bedriva en viss kommunal verksamhet i bolagsform än i egen förvaltning eller om det är tvärtom. Vilka nyckeltal kan i så fall vara intressanta att ta fram? Alternativt, spelar organisationsformen ingen roll - kan andra faktorer vara viktigare - vilka är de i så fall?

Uppdragets effektivitetsaspekter har kompletterats med bl.a.

- motiv för att bedriva verksamheten i befintlig organisationsform
- behov av intern/extern kontroll av verksamheten
- påverkan på utvecklingen av verksamheten.

Också andra synpunkter av intresse, som har kommit fram vid intervjuer med företrädare för kommunerna, dokumenteras.

1.2 Några bakgrundsaspekter

De senaste årens krav på kostnadsminskningar inom kommunal förvaltning har lett till att olika initiativ tagits för att effektivisera kommunala åtaganden. Aktiebolag är en form för att bedriva kommunal verksamhet som fått ökad aktualitet.

Kortfattat redovisas några faktorer som bakgrund och som utgångspunkt för genomförandet av uppdraget.

Tidigare utredningar, m.m.

Aktiebolag i kommunal ägo för kommunala angelägenheter har funnits sedan slutet av 1800-talet och återkommande ifrågasatts och övervägts. Offentliga utredningar har i huvudsak fokuserat på den rättsliga innebörden i bolagsformen, kommunala bolags offentligrättsliga och privaträttsliga ställning, samt konkurrensfrågor.

Mer allomfattande belysningar - motiv, mål, ekonomi, styrning, företagskultur m.m. - har de senaste åren gjorts av bl.a. Collin och Hansson (Kommunalt Bolag? 1991) och av Dahlgren, Meyer och Sturesson (ESO-rapporten Kommunerna som företagsägare -aktiv koncernledning i kommunal regi, Ds 1992:111). Dessa rapporter har utgjort stommen i det referensmaterial som utnyttjats för uppdragets genomförande och som redovisas i bilaga 1. 1992 års årgång av KommunAktuellt har redovisat ett flertal artiklar om kommunala aktiebolags verksamhet som belyser den debatt som pågår. Svenska Arbetgivareföreningen (SAF) har i flera publikationer de senaste månaderna ställt sig avvisande till kommunala aktiebolag som företagsform.

Statistik m.m.

SCB och Svenska Kommunförbundet samlar in och publicerar en betydande mängd statistiskt material över Sveriges kommuner (jfr referensmaterial i bilaga 1). En samlad förteckning eller katalog saknas dock över kommunala aktiebolag, med angivande av kommun, verksamhet, ägarandelar, ekonomi, osv.

Kommunala bolag har varierande status beroende på den kommunala ägarandelen. SCB använder i sin statistik majoritetsvillkoret, d.v.s. ett bolag skall ägas till mer än 50 % av kommunen för att benämnas kommunalt företag.

Av tillgänglig publicerad statistik (Svenska Kommunförbundet, SCB: Kommunägda företag 1990, sid 19) framgår att antalet kommunägda aktiebolag den 1 januari 1990 var 920 (samt dessutom 148 vilande bolag), med en omsättning på drygt 59 miljarder kronor och med 46 093 anställda (varav 4 746 deltidsanställda och 2 614 timanställda). Bolagens sammanlagda totala tillgångar motsvarade cirka 240 miljarder kronor, vilket är något mer än kommunernas samlade tillgångar. Av

Lokaldemokratikommitténs enkät till kommunerna (1992) framgår att 131 kommuner under senare år överfört eller planerar överföra verksamhet till bolagsform med kommunen som ensam ägare eller som delägare. Att så också sker visar de senaste statistiska uppgifterna från SCB/Svenska Kommunförbundet. Den 1 januari 1992 fanns 1 034 kommunala aktiebolag, således en ökning med 114 bolag på två år. Antal anställda hade ökat med 648 personer till 46 741. Den totala omsättningen var drygt 85 miljarder kronor, d.v.s en ökning på cirka 26 miljarder kronor under tvåårsperioden.

Kommunalt AB, både förvaltning och affärsverksamhet

Collin och Hansson använder beteckningen "nämndbolag" för att definiera den speciella organisationsform som utmärker kommunala aktiebolag. Verksamheten styrs både av offentligrättslig lagstiftning (kommunallagen m.m.) och av privaträttslig lagstiftning (aktiebolagslagen). Dessa lagar med tillämpningar uppfattas komma i konflikt med varandra, speciellt avseende de kommunala aktiebolagens möjligheter till ett affärsmässigt agerande utifrån kommunallagens stadgande om

- styrning och politiskt inflytande i bolagens verksamhet (kommunnyttan)
- kommunal likställighet
- självkostnadsprissättning
- offentlighetsprincipen.

Rättsliga aspekter och exempel på faktiskt agerande beskrivs av bl.a. Dahlgren, Meyer och Stureson. Överlåtelsehandlingar, bolagsordningar, ägardirektiv, m.fl. dokument som reglerar förhållandet mellan kommunen och bolaget får en större betydelse för kommunala bolag än för privatägda aktiebolag. I sådana handlingar regleras frågor som rör insyn, avgifter, ägarens inflytande, beslutsbegränsningar, avkastningskrav, m.m. Kommunala bolag har inte ekonomisk vinst som primärt mål, vilket normalt karakteriserar privata företag. I stället är det verksamhetens innehåll och den kommunala nyttan som är det huvudsakliga intresset för ägarna.

Verksamhet i bolagsform

Bolagiserad kommunal verksamhet är huvudsakligen tekniska verksamheter såsom fastighetsförvaltning, el-, gas-, värme- och vattenförsörjning samt avfallshantering. Omsorg, vård och skola förekommer inte (med något undantag) i kommunalägda bolag, trots de pågående och mycket omfattande organisationsförändringarna i kommunerna. Skälen till detta är oklara. Motiv som åberopas för att bolagisera, såsom kortare beslutsvägar, eget ekonomiskt ansvar, konkurrens (i vissa fall), frihet i personalpolicyfrågor m.m. skulle lika väl motivera bolagisering med kommunalt ägande av äldreomsorg, daghem m.m.

De tekniska verksamheterna kan rent historiskt ha "bolagsförutsättningar". Energiverk har t.ex. en gång startats på privata initiativ i bolagsform för att sedermera övertas av kommunen i förvaltningsform samt senare åter omvandlas, nu till kommunalt bolag. De tekniska verksamheterna är investeringstunga, vilket kan motivera en ekonomiredovisning och kapitalförvaltning utifrån ett mer företagsekonomiskt synsätt. De hårda, tekniska, kapitalkrävande verksamheterna bedrivs gärna i bolagsform medan de mjuka, personalintensiva verksamheterna finns i egen förvaltning eller - som nu förekommer - avknoppade till kooperativ och helt privata företag.

Förutom de rent tekniska verksamheterna förekommer också näringslivsfrågor och turism i relativt stor omfattning i bolagsform, det senare ofta i delägda bolag.

Motiven till att kommunerna väljer att bolagisera en viss verksamhet är en avgörande fråga för utvecklingen, ägandet, inflytandet, effektiviteten o. s. v. inom respektive område.

Effektivitet, produktivitet

Stat-kommunberedningen framhöll följande i delbetänkandet Kommunala företag (Ds C 1985:13): "**Verksamheten genom privaträttsliga organ har både för- och nackdelar. Till fördelarna hör ibland en större effektivitet i verksamheten än den som kan åstadkommas i nämndförvaltning**".

Collin och Hansson skriver: "**Kommunerna står inför betydande finansiella problem. Med kommunala skattetak finns endast avgiftsökningar och rationaliseringar som förbättrar produktiviteten att tillgå som lösningar. Ett sätt att förbättra produktiviteten är att förstärka incitamenten till ökad ekonomisk effektivitet. Det är i denna tredje situation som aktiebolagsformen har setts som ett möjligt alternativ. Varför just bolagsformen skulle möjliggöra ökad ekonomisk effektivitet är en fråga som studerade dokument inte behandlat något nämnvärt. I dokumenten tas det snarast för givet att bolagsformen leder till ökad ekonomisk effektivitet.**"

För att bedöma effektiviteten bör det finnas ett mål för verksamheten mot vilket produktionen skall kunna mätas. Målstyrning och uppföljning av resultatmätt är en relativt ny företeelse. Någon utvärdering eller rapport som belyser ökad kostnadseffektivitet i kommunal verksamhet överförd till bolagsform, utifrån någon metod som medger jämförelser har, såvitt känt, inte publicerats.

2 GENOMFÖRANDE

2.1 Metod

I uppdraget anges att studien av de kommunala verksamheterna skall vara komparativ. Jämförelser mellan verksamheterna kan göras antingen före eller efter en bolagisering av en viss verksamhet. Alternativt kan två, eller flera, kommuner med samma verksamhet i egen förvaltning jämföras med andra kommuner som har denna verksamhet i bolagsform. Båda sätten innebär problem. I det förra fallet innebär ombildning från egen förvaltning till bolag ofta andra verksamhetsförändringar, nya delmoment tillkommer eller försvinner, ansvarsförändringar genomförs, nya ekonomisystem tillämpas, m.m., vilket innebär svårigheter att rättvist och i detalj bedöma t.ex. lokal- eller administrativa kostnader. I det senare fallet - jämförelser mellan två kommuner - bör kommunerna i så stor utsträckning som möjligt likna varandra. Vilka likheter bör i så fall vara avgörande? Detta har inte varit självklart för våra jämförelser.

Som nämnts finns ingen samlad redovisning tillgänglig över landets kommuner med verksamheterna redovisade i organisatorisk form - kommunal förvaltning respektive kommunalt bolag - som underlag för vår utrednings val av lämpliga verksamheter, respektive kommuner. Urval har skett på grundval av intervjuer och litteratur- och tidskriftsstudier. Det har därmed inte varit systematiskt vad gäller geografisk spridning eller lämpliga variationer utifrån ett helhetsperspektiv över kommunal verksamhet. Varje sakverksamhet - bransch - har också sina speciella förutsättningar utifrån sakinnehåll, speciallagstiftning, teknisk utveckling m.m. Kommunerna är sines emellan mycket olika, organiserar verksamheterna i olika konstellationer, både i bolagsform och i förvaltningsform.

En "förstudie" för att testa möjligheter att studera olika verksamheter genomfördes under två dagar i en mellansvensk normalkommun (normal enligt SCBs definition).

Mot bakgrund av detta kan konstateras att det hade varit värdefullt om studien hade kunnat läggas upp bredare för att nå ett mer fullödigt resultat. Tid och övriga resurser medgav att en sådan ansats, en bredare enkätundersökning, kunde genomföras endast för ett verksamhetsområde.

2.2 Val av verksamheter och kommuner

För den bredare enkätundersökningen valdes verksamhetsområdet Insamling och transport av hushållsavfall. Övriga verksamheter är eldistribution som ofta är bolagiserad och som förutsätts bli konkurrensutsatt under 1994, fastighetsförvaltning (egna förvaltningsbyggnader)

som är en vanlig verksamhet att bolagisera men som är en "krisbransch" samt näringslivsfrågor som har mycket litet inslag av affärsmässighet och därför förefaller något "udda" att bolagisera.

Enkätundersökningen har omfattat de kommuner (cirka 20 %) i Sverige som har sin insamling och transport av hushållsavfall organiserad antingen i egen förvaltning eller i kommunalt aktiebolag.

Fastighetsförvaltning avseende fastigheter för kommunens eget bruk har studerats före och efter ombildning till aktiebolag i en större stad. Denna ombildning jämförs sedan med fastighetsförvaltningen i en separat resultat-/ balansenhet i en annan större stad. Likheter mellan kommunerna har inte varit avgörande, eftersom studien fokuserat på "före/efter"-situationer.

För studien av eldistribution valdes tre kommuner i mellansverige som strukturmässigt är så lika varandra som möjligt. Två av dessa har eldistribution i egen förvaltning, en i aktiebolag.

Näringslivsverksamhet har jämförts mellan två glesbygdskommuner i Norrland, en större stad i Norrland och en förortskommun till Stockholm.

Kommuner som studerats namnges inte, men beskrivs mera detaljerat under respektive redovisning av studierna i bilagorna 3 - 5.

2.3 Studiernas uppläggning

Insamling och transport av hushållsavfall

För bakgrundsinformation, branschbeskrivning m.m. har vi använt SPKs publikation Offentliga tjänster (1991:3) och Verksamhetsberättelse 1991 för Svenska Renhållningsverks-Föreningen med RVS Service AB. Vi har också fått värdefull information och upplysningar från Svenska Kommunförbundet, Svenska Renhållningsverks-Föreningen m.fl. Avfallshantering är ett av de kommunal verksamhetsområden som är konkurrensutsatt.

Statistiska Centralbyrån (SCB) i Örebro med Leif Heinstedt som handläggare har, som konsult, ansvarat för enkätundersökningen. Han har därvid erhållit stöd bl.a. från Svenska Renhållningsverks-Föreningen och från Örebro kommun. Enkäten har utformats i samråd med oss och med Svenska Kommunförbundet.

Antalet utsända enkäter uppgick till 60, varav 19 till kommunala aktiebolag och 41 till kommuner med avfallshantering i egen förvaltning, totalt cirka 20 % av Sveriges kommuner. Övriga kommuner har sin avfallshantering utlagd till privata entreprenörer eller bedriver den i olika blandformer. Kommunala bolag som anlitar underentreprenörer

har ingått i studien. Enkäten finns som underbilaga till bilaga 2, vilken utgör en redovisning av undersökningen i sin helhet.

Fastighetsförvaltning

I SCBs redovisningar av den kommunala sektorns utgifter framgår inte kostnader för förvaltning av de egna fastigheterna. Dessa kostnader, som inkluderas i sakverksamheternas kostnader, är dock betydande och uppskattas enligt Svenska Kommunförbundet uppgå till cirka 30 % av den kommunala budgeten.

Det blir alltmer vanligt att konkurrensutsätta de kommunala fastigheterna, d.v.s. ge valfrihet till de kommunala förvaltningarna att hyra sina lokaler på en marknad. Denna frihet begränsas dock ofta av att fastigheterna är projekterade för vissa speciella ändamål, t.ex. idrottshallar och brandstationer. Fastighetsmarknaden är för närvarande en krisbransch med sjunkande fastighetsvärden och ökande andel outhyrda lokaler.

För studien av förvaltning av kommunala fastigheter för eget bruk har vi anlitat Komrev AB, Göran Andersson och Per Dahlgren. Studien har lagts upp i samråd med oss.

Konsulterna har genomfört intervjuer och samtal med ett trettiotal personer i de två kommunerna. Två ansatser har använts i studien. Dels har en kommun som bolagiserat sitt fastighetskontor (kommun A) studerats över tiden - d.v.s. före respektive efter ombildningen till bolag - dels har samma kommun jämförts med en annan kommun (kommun B) som organiserat sitt fastighetskontor som en balansenhet. Tyngdpunkten i arbetet har lagts på ombildning till aktiebolag i kommun A.

Studien redovisas i sin helhet i bilaga 3.

Eldistribution

För introduktion till området har vi använt bl.a. SPKs Offentliga tjänster (1991:3). Vi har också tagit del av direktiven till den pågående el-lagsutredningen.

Enligt SPK är av andelen eldistributörer 29 % kommunala verk och 26 % kommunala bolag. Andra aktörer är statliga och privata bolag. Eldistributionen är i dag monopolverksamhet för koncessionsinnehavare, men förutsätts bli konkurrensutsatt om organisatoriska och ekonomiska gränser dras mellan lokala elnät och el som en vara.

Någon formell skyldighet för kommunerna att tillhandahålla el föreligger inte. Elförbrukningen som är avgiftsfinansierad har, enligt SCB, en täckningsgrad på 100 % i alla kommuner.

Vi har genomfört intervjuer vid två kommunala elverk och ett kommunalt aktiebolag i tre mellansvenska kommuner, som vi bedömt vara

jämförbara. Jämförbarheten har avsett både kommunernas struktur och storlek samt elverkens organisationer och försörjning av råkraft.

Studien redovisas i sin helhet i bilaga 4.

Näringslivsverksamhet

Näringslivsverksamhet kan förefalla "udda" att bolagisera eftersom det till synes har litet inslag av affärsmässighet.

För orientering om sakområdet har vi använt Svenska Kommunförbundets näringslivsenkät 1991 "Näringslivet i fokus". Synpunkter och råd har dessutom inhämtats från personer verksamma med näringslivsfrågor i kommuner, forskare, konsulter m.fl.

Av Näringslivsenkäten framgår att den verkställande ledningen av kommunernas näringspolitik handhas av kommunstyrelsen ensam i 60 %, av kommunalt bolag/stiftelse i 24 % och av särskilt inrättad nämnd, styrelse eller utskott i 13 %. (För resterande 3 % redogörs inte.)

Det har inte varit möjligt för oss att hitta likvärdiga jämförelseobjekt. Därtill är kommunernas förutsättningar, struktur och ekonomi och näringslivsfrågornas organisation, roll och hantering alltför olika. Vi ansåg det ändå värdefullt att analysera motiv till näringslivsverksamheternas organisation och att efterfråga effektivitetsaspekter på verksamheten.

Vi valde att genomföra intervjuer i tre kommuner i Norrland, två med kommunalt aktiebolag och en med egen förvaltning för näringslivsfrågor. Därefter behövdes ytterligare en "kontrollkommun" med näringslivsverksamhet i egen förvaltning. Vi valde då en förortskommun till Stockholm.

Studien i sin helhet redovisas i bilaga 5.

3 RESULTAT AV STUDIERNÄ

Utförliga beskrivningar med analyser och resultat redovisas som framgätt i bilagorna 2 - 5 för respektive studie. I detta avsnitt gör vi korta sammanfattningar av resultaten för respektive område.

3.1 Insamling och transport av hushållsavfall

Svarsfrekvensen på enkäterna var 76 % vilket motsvarar 15 % av Sveriges kommuner. 20 % av Sveriges kommuner tillhör de två kategorier - egen förvaltning och kommunalt bolag - som vi skulle undersöka.

Vi kunde konstatera mycket marginella skillnader mellan egna förvaltningar och kommunala aktiebolag i SCBs redovisning av genomsnittsvärden. Redovisningen, inklusive analys av enkätsvaren i detalj, har lett oss till att, i samråd med SCB, dra slutsatsen att det inte föreligger någon skillnad i effektivitet mellan insamling och transport av hushållsavfall i egen förvaltning jämfört med samma verksamhet i kommunalt aktiebolag.

Eventuellt kan effektiviteten påverkas av att avfallshanteringen är konkurrensutsatt, vilket den uppgivits vara i knappt hälften av bolagen och i mer än hälften av de egna förvaltningarna. Denna konkurrens har påverkat verksamheten i positiv riktning.

3.2 Fastighetsförvaltning

Studien har genomförts av konsulterna Göran Andersson och Per Dahlgren, Komrev AB. De kallar sin rapport "Är fastighetsbolag bättre än fastighetskontor?"

Konsulterna har jämfört förvaltning av förvaltningsfastigheter i två kommuner, A och B. I kommun A har man ombildat fastighetsförvaltningen till ett bolag, i kommun B till en balansenhet. I kommun A har hela processen - från fastighetskontor till aktiebolag - studerats. Aktiebolaget i A har sedan jämförts med balansenheten i kommun B.

Konsulternas bedömning är att det är mycket liten skillnad mellan fastighetsförvaltningarna i kommun A, bolaget, och B, balansenheten, i dag. Båda kommunerna anger att de fått en bättre kostnadsbild, mer kostnadsmedvetna lokalanvändare och mer kostnadsmedveten personal.

Möjligtvis kan det vara lättare att få till stånd en fungerande koncernstyrning med förvaltningsformen, balansenheten, i jämförelse med bolagsformen, eftersom aktiebolaget har en inbyggd konflikt mellan å ena sidan egen vinning och å andra sidan kommunkoncernens väl och ve.

3.3 Eldistribution

Vi har studerat två elverk i kommunal förvaltning och ett elverk i kommunalt bolag. Inget tyder på att någon av dessa två organisatoriska former är avgörande för om verksamheten bedrivs effektivt. Förutsättningar i organisatorisk hänseende är snarare särredovisning av verksamhet och ekonomi samt tydligt ansvar för verksamhetens bedrivande. Avgörande är också tillgång till billig råkraft, långsiktiga och kloka investeringar samt professionell teknisk och ekonomisk ledning samt att som övergripande mål ha att hålla låga eltaxor.

Möjligheter att frigöra kapital för kommunen genom en bolagisering av ett elverk i egen förvaltning har framkommit som motiv att ändra organisationsform. Effektivitetsaspekter åberopas inte som skäl till en sådan förändring.

Om el kommer att konkurrensutsättas synes kommunallagens stadganden om likställighet, självkostnad och offentlighet att behöva omprövas på eldistributionsområdet om nuvarande organisationsformer skall kunna bibehållas.

3.4 Näringslivsverksamhet

Vi har inte kunnat avgöra om de finns några skillnader i effektivitet mellan de studerade fyra näringslivsorganisationerna därför att de är alltför olika och därmed inte låter sig jämföras. De fyra representerar tre principiellt olika organisationsformer, nämligen kommunalt aktiebolag, resultatenhet och "nätverk". Verksamheternas innehåll skiljer sig åt på väsentliga punkter, kommunernas struktur och den politiska styrningen likaså.

I de två kommuner som har näringslivsverksamheten i kommunal förvaltning ansåg man att verksamheten kunde bolagiseras när den hade inslag av affärsverksamhet, t.ex. industrifastighetsförvaltning. I de två kommuner som har näringslivsverksamheten i aktiebolag var dock det huvudsakliga motivet till bolagisering att kunna umgås med näringslivet. Andra motiv till bolagiserad näringslivsverksamhet, som vi funnit, är att kunna behandla företagsfrågor under sekretess och att smidigare kunna bedriva uppdragsverksamhet.

4 SAMMANFATTANDE ANALYS OCH SLUTSATSER

4.1 Analys och slutsatser

Uppdraget - effektivitetsaspekter

Våra delstudier har visat att organisationsformen - kommunal förvaltning eller kommunala aktiebolag - inte är avgörande för om verksamheten bedrivs effektivt. Förvaltningsformen resultat-/balansenhet medger i princip samma förutsättningar som finns i bolagsformen. Varje verksamhets speciella förutsättningar och den samlade kommunala nyttan bör vara utgångspunkter för organisatoriska överväganden.

I detta avsnitt analyserar vi och sammanfattar vissa aspekter på det samlade resultatet från våra studier. I våra analyser använder vi oss också av erfarenheter från andra studier om kommunala aktiebolag, som redovisats av Collin och Hansson respektive Dahlgren, Meyer och Sturesson. Vi tar också utgångspunkt i erfarenheter av framgångskriterier i statlig förvaltning.

Utgångspunkten för vårt uppdrag har som framgått varit att belysa effektivitet. Vi har jämfört verksamheter sins emellan och vi har jämfört en verksamhet före och efter en bolagisering.

Vissa effektivitetsaspekter som angavs i uppdraget; lokalanvändning, bemanning och administration har varit svåra att jämföra av flera skäl. Dels är det ofta samkostnader som skall fördelas - både i egen verksamhet och i bolag - dels medför organisationsförändringar att kostnaderna helt enkelt inte finns dokumenterade före förändringen. Exempel på det första är de tre elverken som har gemensam administration med tekniska verk. Exempel på det andra är ombildningen av en fastighetsförvaltning till bolag.

Vi har dock inte i någon av studierna kunnat visa på påtagliga skillnader mellan egen förvaltning och kommunala bolag, som går att hänföra till organisationsform, i de kostnader vi fått fram för administration, lokaler eller personal.

Förekomsten av resultat/prestationsmått har också varit en effektivitetsaspekt som vi skulle belysa. Frånvaron av sådana mått behöver inte innebära att en organisation är ineffektiv. De tre elverken har t.ex. alla låga eltaxor - ett tecken på yttre effektivitet - men använder sig inte av interna prestationsmått.

Det är ändå en styrka att kunna visa på sina prestationer med hjälp av olika mått. Vi har noterat att organisationerna för avfallshantering - både i egen förvaltning och i bolag - använder sådana mått i effektivitetshöjande syfte. Samma motiv har angetts i den fastighetsförvaltning

som är organiserad i en egen balansenhet. Här arbetar man med många olika mått och nyckeltal för att förbättra verksamheten.

Behov av tillskott av skattemedel för en avgiftsfinansierad verksamhet kan vara tecken på ineffektivitet, men det kan också vara en följd av politiska beslut, som kan innebära medveten och planerad subventionering för att hålla låga avgifter. Endast en av kommunerna har, i vår avfalls- hanteringsenkät, redovisat tillskott av skattemedel.

När avfallshanteringen i kommunal förvaltning konkurrensutsätts innebär naturligtvis en subventionering att verksamheten inte är konkurrensneutral om inte konkurrenter på samma sätt subventioneras för att hålla nere avgifter.

Näringslivsverksamhet är till stora delar skattefinansierad eller finansierad med ägartillskott i näringslivsbolagen. Tillskottens storlek kan här inte direkt relateras till verksamheterna effektivitet.

Överskott kan innebära effektivt skött verksamhet, men det kan också innebära t.ex. att för höga taxor tagits ut av kommuninvånarna.

Överskott i verksamheterna har redovisats av 62 % av bolagen och 58 % av förvaltningarna för avfallshantering (jfr bilaga 2). De studerade elverken i egen förvaltning redovisar avskrivningar utöver plan och vinst, elverksbolaget redovisar skatt. Vår utredning har inte varit av revisionell art och vi har inte, vare sig haft anledning eller möjlighet att djupare studera materialet för att utröna varför överskott uppstått eller hur det använts/hanterats. Någon skillnad i kostnadseffektivitet mellan de olika organisationsformerna har vi inte konstaterat.

Hantering av eventuella överskott kan relateras till hur effektiv den politiska styrningen är och därmed vilken roll den vinstgenererande organisationen har för den samlade kommunala nyttan. Finns det ägardirektiv/kommunala beslut som anger avkastningskrav och hur eventuella överskott ska disponeras i bolagen/resultatenheterna? Hur hanteras regeln om självkostnadsprissättning i förhållande till de, för kommunal verksamhet, oklara avskrivningsreglerna?

Att studera organisationernas påverkan på en eventuell lokal marknad har också ingått i uppdraget. Av studerade områden är det egentligen bara avfallshanteringen som generellt sett är konkurrensutsatt på en marknad, i dagens läge. Eldistribution kan komma att bli det. I viss mån kan också förvaltning av förvaltningsfastigheter räknas som konkurrensutsatta i och med att övriga kommunala förvaltningar har rätt att välja hyresvärd.

Vi har inte undersökt de kommunala bolagens påverkan på de lokala marknaderna, d.v.s. analyserat marknader och konkurrenter. Däremot har vi antagit att, tack vare konkurrens, de kommunala förvaltningarna och de kommunala bolagen för avfallshantering har blivit effektivare på grund av konkurrens. Vi tror också att förvaltningsfastigheter som

konkurrensutsatts kan förvaltas effektivare. Intressant är ändå här - i fastighetsförvaltningen i resultatenhet - att den kommunala nyttan sätts i första hand genom att en mäklarfunktion inrättats (jfr bilaga 3).

Insynsreglerna - reglerna för offentlighet i kommunalverksamhet - som också enligt kommunallagen skall vara inskrivna i direktiv till de kommunala bolagen - har inte uppgetts som ett hinder för effektivitet i nuvarande verksamhet i de tre elverken. Däremot skulle de utgöra hinder om eldistribution konkurrensutsatts.

Drygt en tredjedel av de kommunala bolag som besvarat avfallshanteringsenkäten uppfattar offentlighetsprincipen som positiv. Lika många uppfattar den som negativ.

Ett av näringslivsbolagen bildades med motivet att den sekretess som ett bolag medger var nödvändig för att bistå näringslivet. Bolagsordningen innehåller dock stadgande om offentlighet enligt kommunallagen.

Resultaten är således något förbryllande, men vår slutsats är att i en konkurrenssituation utgör insynsreglerna ett visst hinder för affärsmässigt agerande.

Verksamhet, organisation, motiv och effektivitet

I fortsättningen tar vi upp aspekter som kommit fram under utredningsarbetets gång och som innebär att vissa analyser görs, utöver vad uppdraget krävt.

Vi har studerat fyra olika verksamheter i detta uppdrag. Litteraturstudier och intervjuer har gett inblick i ytterligare ett antal kommunala verksamheter. Varje verksamhet har sin profession, bransch och "kultur". Detta innebär att för att avgöra om en verksamhet är effektiv måste varje verksamhet bedömas var för sig utifrån

- profession, kompetens, bransch
- utveckling, forskning
- speciallagar, föreskrifter
- finansiering
- kostnader, investeringar
- konkurrens, marknader
- roll i den kommunala förvaltningen (den kommunala nyttan)

Dessa faktorer bör också vara utgångspunkt när man överväger organisationsform, styrning, mål och när man ställer de enskilda verksamheterna i relation till den kommunala nyttan. Detta är en slutsats som vi dragit utifrån de olika studierna i uppdraget.

Collin och Hansson framhåller ett antal förklaringar till varför man tror att bolagsformen skall ge effektivitetsvinster i förhållande till egen kommunal förvaltning. Författarna påpekar att dessa förklaringar, med

vissa variationer, förekommer i stort sett i alla utredningar de kommit i kontakt med. Vi känner väl igen dem:

- AB skapar tydligt resultatansvar
- AB ger finansiell handlingsfrihet
- AB ger kortare beslutsvägar
- AB skapar marknadskänsla
- AB möjliggör friare personalpolitik.

Dahlgren, Meyer och Stureson har sina intervju- och enkätsvar fått fram att man väntar sig att alla effekter av en bolagisering, direkt eller indirekt, leder till en höjd effektivitet, genom bl. a.

- kostnadsbesparingar
- rimlig avkastning på investerat kapital
- renodling av kommunens respektive bolagets ekonomi
- precisering av roller och ansvar
- utveckling av specialiserade och branshanknutna kunskaper

Vi anser att dess förklaringar och aspekter måste relateras till varje verksamhets speciella förutsättningar. Vi kan också konstatera att alla dessa aspekter kan gälla även för kommunal verksamhet i egen resultat-/ balansenhet. De möjligheter som kommunallagen ger att skapa resultatenheter med ansvar som i stort sett motsvarar den kommunala bolagsformen är dock relativt nya. Vi har sett dem genomförda bl. a. i kommunen med fastighetsförvaltning i balansenhet.

Fördelarna med resultat-/balansenhet framför en bolagisering är, som vi uppfattat dem, flera. Det synes lättare att samordna och tillgodose den samlade kommunala nyttan med en resultatenhet. Politiska prioriteringar över verksamhetsgränser avseende t.ex. besparingar, ambitionsnivåförändringar, kapitalförvaltning och personalpolitik, framstår som enklare att göra. Eventuella suboptimeringar i bolag, när de hanteras var för sig, undviks. En organisationsförändring medför också i sig kostnader. I samband med ombildning av fastighetsförvaltning undviker man de betydande stämpelskatterna om man väljer en resultatenhet.

I tillägg till de förklaringar och aspekter som författarna ovan angivit som motiv för bolagisering och motiv förökad effektivitet, vill vi peka på ytterligare några argument som kommit fram i våra studier.

Näringslivsverksamheten är bolagiserad för att i första hand rent rollmässigt - aktiebolag med VD - motsvara det privata näringslivet. Vi har ingen anledning att ifrågasätta kommunernas uppfattning om att detta är ett effektivt sätt att möta näringsidkare och skapa förtroende. Samtidigt kan man naturligtvis ifrågasätta betydelsen av detta. Möjligheterna att utnyttja kommunens samlade kompetens och resurser i arbetet med att utveckla näringslivet kanske också påverkas negativt. Detta förefaller ändå vara det enda motivet till bolagisering där bolagsformen inte kan ersättas med en resultat-/balansenhet.

I den nyligen bolagiserade fastighetsförvaltningen är det mycket roligare att arbeta - än i en gammal kommunalförvaltning! Förändringar generellt - vet vi sedan länge - höjer effektiviteten. När verksamheten förändras mobiliseras resurser och kreativiteten stimuleras vilket ofta ger effekter till det bättre. Organisationen har i detta fall blivit mindre, det är lättare att identifiera sig. Kostnadsmedvetandet har blivit högre, man ser tydligare vad man gör. Dessa, både konkreta och psykologiska faktorer är naturligtvis avgörande för effektiviteten på kort sikt. Det svåra är att behålla och vidareutveckla dessa positiva aspekter och "företagskulturer". Och de kan likaväl uppstå och vidmakthållas i en nybildad resultatenheter som i ett bolag.

Styrning och effektivitet

Styrningsfrågor har i mindre utsträckning tagits upp i våra studier, men de behandlas ingående av Dahlgren, Meyer och Sturesson. Vad vi främst ville veta var i vilket utsträckning förvaltningar och bolag hade efterfrågat kommuninvånarnas synpunkter på t.ex. service och avgifter, d.v.s. hur marknaden styr verksamheterna.

Brukarundersökningar är vanligt förekommande i de avgiftsfinansierade verksamheter vi studerat. Inom eldistributionen har samtliga tre intervjuade och inom avfallshandlingen har cirka två tredjedelar som besvarat enkäten använt sig av Brukarundersökningar för att få invånarnas synpunkter på verksamheten. Detta sker oberoende av organisationsform.

Dahlgren, Meyer och Sturesson pekar i sin rapport på brister i kommunernas styrning av sina kommunal aktiebolag. har bl.a. funnit att "det står helt klart att de kommunala företagen utvecklat ett mycket kraftfullt immunförsvar mot aktiv ägarstyrning". Vår studie har gett anledning till att något fundera över skillnaderna i effektivitet i respektive organisation/bolag och en totalt sett effektiv kommunförvaltning (den kommunala nyttan).

I studien av fastighetsförvaltningen konstaterade konsulterna, vilket vi instämmer i, att det från politikernas synpunkt är lättare att styra/integrera stödfunktioner som är organiserade i en resultatenheter än i bolagsform, därför att det för sådan verksamhet är lättare att få till stånd en helhetssyn.

Ett inte lika framträdande förhållande avseende helhetssyn tyckte vi oss finna i de tekniska verksamheter vi studerat. Elverkens tillgångar, kapital och "underställda" kraftvärmeverk betraktas som elverken egna - oberoende om verken är resultatenheter eller bolag. Detta kan bero på en traditionell syn som under lång tid utvecklats utifrån den speciella tekniska profession som krävs och som politikerna många gånger har svårt för att sätta sig in i och därmed kan ha svårt för att styra.

Det finns dock risk för suboptimeringar om varje verksamhets effektivitet bedöms var för sig utan att ställas i relation till den samlade

kommunala nyttan. Men hur skall man agera för att nå effektivitet i de samlade nyttigheterna? Ett första steg, såvitt vi kan se utifrån vårt material och de tidigare studier som gjorts, är att politikerna ser över bolagsordningar och direktiv m.m. för kommunens aktiebolag. Vi anser också - med utgångspunkt i konsulternas studie av fastighetsförvaltningen - att de kommunala bolagen, i likhet med kommunal förvaltning, bör bli föremål för regelbunden verksamhetsrevision. Vid överväganden om organisationsförändringar, bör de möjligheter som kommunallagen medger för att bilda resultat/balansenheter noggrant prövas.

Ledning och effektivitet

Vi har inte tagit upp ledningsfrågor som en aspekt att undersöka i våra studier. Det har dock kommit fram att problem med ledningen var en anledning till att bilda bolag för fastighetsförvaltning. Vikten av en väl fungerande och professionell ledning för varje verksamhet skall inte underskattas. Erfarenhetsmässigt är den enskilt viktigaste faktorn för effektivitetsförbättring hur verksamheten styrs och vilken ledning som utövas av uppdragsgivaren /ägaren.

Organisationsformen är inte - enligt våra studier - avgörande för om verksamheten bedrivs effektivt. Varje verksamhets speciella egenskaper och förutsättningar samt den samlade kommunala nyttan bör tas som utgångspunkter för bedömningar om organisationsformer och effektivitet.

4.2 Rekommendationer, övrigt

Vårt studie har varit begränsad till fyra områden och ett litet urval kommuner. Men vi har inte, och inte heller i någon litteratur, funnit exempel på att någon kommun dokumenterat verksamheten före en ombildning till kommunalt bolag (eller resultatenhet) för att sedan analysera om verksamheten blivit effektivare. Vi rekommenderar de kommunledningar/verksamhetsansvariga som överväger omorganisationer att bestämma och mäta ett antal effektivitetsparametrar före en omorganisation och analysera dem regelbundet i efterhand. I sådana sammanhang bör organisationsformen resultat-/balansenhet också kunna tas i beaktande.

Vi har konstaterat att varje verksamhets speciella förutsättningar är avgörande för styrning, målformulering och effektivitetsmätning. Samtidigt ligger det i politikernas intresse att inte suboptimera utan samordna med hänsyn till den samlade kommunala nyttan. De konsulter som gjort studien av fastighetsförvaltning planerar att utarbeta checklistor som stöd vid överväganden om organisationsförändringar, då även resultat-/balansenhet tas i beaktande, vilket vi uppfattar som ett gott initiativ.

Kommunal verksamhet granskas via verksamhetsrevisioner medan revision av de kommunala aktiebolagen sker enligt aktiebolagslagen,

d.v.s. endast räkenskapsrevision genomförs. Ett tillägg i kommunallagen som stadgar att även de kommunala aktiebolagen skall vara föremål för verksamhetsrevision, borde kunna föreslås av Lokaldemokrati-kommittén.

Det har under vår studie varit besvärligt att få fram delkostnader, fördelning av samkostnader, m.m. Vi tror att det - för varje kommun - skulle underlätta med enhetliga redovisningsprinciper, överenskomna resultat/effektivitetsmått och en samlad redovisning för hela kommunen.

Bilaga 1Referenser, litteraturförteckning

- Allmänna förlaget/Statskontoret: Att lyckas i offentlig förvaltning - Lärdomar av väl fungerande myndigheter.
- Boman, Sellström, 1989: Österåkermodellen
- Boman, Sellström, 1992: Åremodellen - uppför eller utför?
- Böckmark, Svensson: Aktiebolagslagen
- Civildepartementet, Konkurrenskommittén: Konkurrensen inom den kommunala sektorn (SOU 1991:104), prop 1992/93:43 Ökad konkurrens i kommunal verksamhet
- Civildepartementet, Stat-kommunberedningen: kommunala företag (Ds C 1985:13)
- Civildepartementet: marknadsorientering av kommunal verksamhet (Ds 1992:7)
- Finansdepartementet, ESO: Kommunerna som företagsägare - aktiv koncernledning i kommunal regi (Ds 1992:111)
- Fröroth: Kommunala bolag i det kommunaldemokratiska systemet (C-uppsats HT 1991, Stockholms universitet)
- Kedner: Kommentarer till aktiebolagslagen
- Kommundepartementet, Kommunalföretagskommittén: Kommunalföretaget (SOU 1982:13)
- Lindquist, Losman: 1991 års kommunallag
- SAF: Perestrojka på svenska
- SCB: Ekonomisk politik Kommunal ekonomi
- SCB: Kommunägda företag 1990
- SCB: Årsbok för Sveriges kommuner 1992
- SCB: Kommunernas finanser 1991
- SCB: Vad kostar verksamheten i Din kommun? Bokslut 1991
- SCB: Kommunernas finanser 1990
- Socialdepartementet: Alternativa verksamhetsformer inom vård och omsorg (Ds 1992:108)
- SPK: Offentliga tjänster, Branschbeskrivningar (SPKs bokserie 1991:3)
- SPK: Remissvar på SOU 1991:104)
- SPK: Sophämtning i kommunal och privat regi (SPKs rapportserie 1991:6)
- Svenska Kommunförbundet: Bolagsbildning för kommunal verksamhet
- Svenska Kommunförbundet: Den kommunala organisationen som koncern - om förhållandet kommun - kommunägda företag
- Svenska Kommunförbundet: Kommunal verksamhet i verksform eller i privaträttslig företagsform?
- Svensson, Hjalmarsson: Vägar till framgång i morgondagens kommun

Bilaga 2

2 INSAMLING OCH TRANSPORT AV HUSHÅLLSAVFALL

2.1 Kommunal avfallshantering

För branschbeskrivning, statistik m.m. har vi utnyttjat SPKs Offentliga tjänster (1991:3). Svenska Renhållningsverks-Föreningen har varit behjälplig med skriftligt material, information och råd.

En grov uppdelning av sop- och avfallshantering mellan kommunal regi (egenförvaltning, kommunala bolag och blandformer) och privat regi visar att cirka 100, kommuner eller knappt en tredjedel, bedriver verksamheten i kommunal regi, medan resten har verksamheten utlagd på privata entreprenörer. Ser man på mängden av sopor är fördelningen ungefär hälften i kommunal regi och hälften i privat. Sop- och avfallshantering är således en konkurrensutsatt verksamhet.

Enligt SPKs redovisning för år 1987 bedrevs sop- och avfallshantering i egen förvaltning i 35 kommuner (12 %) och i kommunala bolag i 19 kommuner (7 %). Det är dessa två driftformer vi har jämfört i denna studie. Vi har också begränsat verksamheten till att avse insamling och transport av hushållsavfall. Med hjälp av Svenska Renhållningsverks-Föreningens medlemsförteckning och med biträde från Svenska Kommunförbundet har det varit möjligt att ta fram de kommuner som ingår i studien.

Kommuninvånarna betalar en fastställd avgift för sophämtning. Kostnadstäckning varierar mellan kommunerna. Endast en kommun i Sverige har sophämtningen helt skattefinansierad.

2.2 Studiens uppläggning

Inom detta verksamhetsområde ansåg vi att det fanns förutsättningar för att genomföra en bredare studie. SCB i Örebro har anlåtats som konsult för en enkätundersökning. Handläggare har varit Leif Heinstedt. Frågeformuläret utformades dels med syfte att belysa uppdragets effektivitetsaspekter, dels för att få bredare bild av kostnads- och intäktsidorna. Frågorna utformades i samråd med oss och med stöd av företrädare för tekniska förvaltningen i Örebro kommun samt av Svenska Renhållningsverks-Föreningen. Formellt samråd har skett med Svenska Kommunförbundet.

60 enkäter sändes ut till 19 kommunala aktiebolag och 41 kommunala förvaltningar. Enkäten finns som underbilaga 1 till denna redovisning. Bolagen och förvaltningarna fick cirka tre veckor att besvara frågorna.

2.3 Enkät svar

Nedan redovisas SCBs kommentarer och sammanställning av enkät svaren.

Kommunal sophantering, sammanställning av enkät.

Allmänt

Huvudsyftet med studien, Kommunal sophantering, är att jämföra effektiviteten i kommuner som bedriver verksamheten i kommunala bolag respektive i egen förvaltning. Vid analyser av kommunala funktioner måste man vara medveten om att det är svårt att göra rättvisande jämförelser p.g.a. olikheter i bl a sammansättning, ledning och former för den löpande verksamheten. Detta gäller i hög grad för den kommunala sophanteringen.

För att belysa skillnader i produktivitet har bl a uppgifter om kommunernas personal-, administration-, drift-, lokal- och kapitalkostnader samlats in. Under insamlingsarbetets gång har det visat sig att jämförelser av olika kostnadsslag bör begränsas p.g.a. betydande olikheter i organisation och redovisning. Entreprenörer anlitas t ex i varierande omfattning oberoende av om sophanteringen bedrivs i kommunalt aktiebolag eller i egen förvaltning. Det innebär att kostnaderna inte blir jämförbara då de påverkas olika beroende på entreprenadverksamhetens omfattning. Dessutom finns det skillnader i den interna redovisningen som ytterligare försvårar jämförbarheten. Ansvaret för kommunens lokaler, maskiner och inventarier kan t .ex. ligga på en särskild förvaltning som " hyr ut " utrustning till övriga förvaltningar. I sådana kommuner belastas inte sophanteringen med några kapitalkostnader utan dessa utgör en del av driftkostnaderna.

På grund av de beskrivna svårigheterna att göra tillförlitliga jämförelser har redovisningen av olika kostnadsslag begränsats till de totala kostnaderna för sophanteringen och vissa personalkostnader.

Resultatet av de sammanställda enkäterna presenteras dels i form av medelvärden för de två grupperna, kommunala aktiebolag och egen förvaltning, dels i form av ett antal frekvenstabeller. De kommunala aktiebolagen benämns AB i sammanställningen och de kommuner som bedriver verksamheten i egen förvaltning förkortas med EF.

Population och bortfall

Antalet utsända enkäter uppgick till 60 varav 19 AB och 41 EF. Bland AB visade det sig att 2 var destruktionsanläggningar som enbart tar emot insamlat avfall.

	Totalt	varav AB	EF
Population	58	17	41
Bortfall	14	4	10
Inkomna svar	44	13	31

Svarsfrekvensen är densamma, 76 procent, oberoende av verksamhetsform. Bland EF var det 2 kommuner som avstod från att lämna uppgifter därför att de har omorganiserat arbetet efter 1991. Resultat från 1991 är inte representativa för den verksamhet som bedrivs i dag.

A. Gruppernas sammansättning, några genomsnittsvärden

	AB	EF
Folkmängd	120 000	60 000
Folkmängd (exkl. Sthlm o Gbg)	74 000	44 000
Areal, km ²	2 700	1 600
Areal (exkl. Kiruna)	1300	1 600
Befolkningstäthet (inv/km ²)	350	90
Befolkningstäthet (exkl. Sthlm o Gbg)	80	60
Andel småhus	48	52
Avfallsmängd (ton)	49 000	21 000
Återvinning (%)	14	11
Antal årsarb	40,5	27,5
därav Renhålln arb	34,1	22,7
Adm personal	6,5	4,7
Totala kostnader (1 000-tals kr)	35 000	15 500
Totala intäkter (1 000-tals kr)	40 500	19 200
därav abonnemangsentäkter	34 500	18 000

B. Jämförbara genomsnittsvärden (nyckeltal)

	AB	EF
Hushållsavfall per inv	354	330
Kostnader per kg avfall	0,85	0,88
Kostnad per inv	307	272
Kostnad per km ²	94 000	26 000
Kostnad per km ² (exkl. Sthlm o Gbg)	16 400	16 600
Kostnad per inv per km ²	294 000	242 000
Personalkostn per anställd	260 000	265 000
Personalkostn per renh arb	249 000	267 000
Taxa, flerbost. hus (160 liters säck)	683	703
Taxa, småhus (160 liters säck)	727	744
Taxa, fritidshus (160 liters säck)	316	332
Abonnemangsentäkter per inv	321	312
Abonnemangsentäkter per kg avfall	0,93	0,97
Totala intäkter per inv	367	325
Totala intäkter per kg avfall	1,00	1,00

C. Frekvenstabeller (Fördelningarna redovisas i procent)

1. Motiv till varför verksamheten bedrivs i AB/EF

	AB	EF
Traditionella	16	13
Ekonomiska	8	22
Politiska, traditionella och ekonomiska	46	39
Bättre samordning	15	-
Uppgift saknas	15	26

Anm: AB som angett samordningsvinster ansvarar för sophantering i flera kommuner.

2. Lönesystem

	AB	EF
Ackordslön	38	58
Månadslön	23	16
Annat, t ex komb ackords- och månadslön	31	26
Uppgift saknas	8	-

3. Vilket ekonomiskt resultat uppvisades 1991?

	AB	EF
Överskott	62	58
Underskott	15	32
0-resultat	23	10

Anm: 0-resultat innebar för AB att differensen mellan intäkter/kostnader var 4 milj kr. Motsvarande differens för EF var 1,6 milj kr.

4. Tillskott av skattemedel?

	AB	EF
Ja	-	6
Nej	100	94

Anm: 2 EF har svarat ja, varav en kommun har sophantering helt skattefinansierad.

5. Följs verksamheten upp med hjälp av resultat-/prestationsmått ?

	AB	EF
Ja	31	52
Nej	69	48

6. Har abonnenternas synpunkter på de tjänster som AB/EF tillhandahåller undersökts vid något tillfälle genom t ex intervjuer eller liknande ?

	AB	EF
Ja	69	58
Nej	31	42

7. Finns det någon konkurrerande verksamhet i ert hämtningsområde ?

	AB	EF
Ja	46	65
Nej	54	32
Uppgift saknas	-	3

Om ja, hur har konkurrensen påverkat verksamheten ?

	AB	EF
Positivt	67	80
Inte alls	33	20

8. Hur uppfattas insynsreglerna (offentlighetsprincipen) ? (Frågan besvarades bara av AB)

	AB
Positivt	38,5
Negativt	38,5
Både pos och neg	9
Varken pos eller neg	9
uppgift saknas	9

2.4 Resultat

Svarsfrekvensen på enkäterna är 76 %, vilket motsvarar 15 % av Sveriges kommuner. 20 % av kommunerna tillhör de två kategorier som vi skall studera.

SCB har framhållit svårigheter med att tolka enkäten. Delkostnader bör inte jämföras likvärdigt eftersom många, både förvaltningar och bolag, anlitar underentreprenörer. Betydande skillnader finns också både i organisation och redovisning. Enkäten avser verksamhetsåret 1991. Två kommunala förvaltningar avstod från att lämna uppgifter eftersom de ansåg att dessa inte var relevanta för dagens situation. På många håll pågår förändrings- och utvecklingsarbete.

Med dessa reservationer konstaterar vi följande.

Kostnader för lokalanvändning och administration har inte gått att redovisa tillfredsställande för att kunna jämföras.

Av redovisningen avseende bemannning framgår att lönekostnader etc per anställd i aktiebolag är 260 000 kronor, i egen förvaltning 265 000 kronor. Motsvarande kostnader för enbart renhållningsarbetare är 249 000 kronor respektive 267 000 kronor. Kostnaden för renhållningsarbetare är alltså 18 000 kronor högre i egen förvaltning än i bolag.

Genomsnittligt antal årsarbetare visar att bolagen är större organisationer än de egna förvaltningarna. Bolagen är också vanligare i tätorter.

Beträffande uppföljning av verksamheten med hjälp av resultat- eller prestationsmått, är detta vanligare i förvaltningarna (52 %) än i bolagen (31 %). Cirka hälften av förvaltningarna använder sådan mått, medan ungefär en tredjedel av bolagen gör det.

Endast en kommun, förutom den som har helt skattefinansierad sophantering, har tillskott av skattemedel för sin verksamhet. Hur detta rimmar med den underskottsredovisning som gjorts - 15 % av bolagen och 32 % av förvaltningarna redovisar underskott - kan inte utrönas. Vi kan anta att uppkomna förluster beräknas täckas av vinster nästkommande år. Överskott redovisas för 62 % av bolagen och 58 % av förvaltningarna.

På frågan om avfallshanteringen är konkurrensutsatt i respektive kommun svarar 46 % ja av bolagen och 65 % av förvaltningarna. Förvaltningarna är således något mer konkurrensutsatta. Majoriteten (80 %) av förvaltningarna har också ansett att denna konkurrens påverkat verksamheten i positiv riktning. 67 % av bolagen anser att konkurrensen är positiv.

Aktiebolagens synpunkter på offentlighetsprincipen delar populationen i två lika stora delar. 38,5 % är positiva, lika många är negativa. 9% är både positiva och negativa, lika många är helt neutrala.

Att via enkät fråga om motiv till varför verksamheten bedrivs i nuvarande form visade sig vara ett trubbigt instrument. Någon egentlig slutsats kan inte dras från de kortfattade skäl som angivits.

Frågan om extern kontroll formulerades så att vi skulle få veta om organisationerna genomfört någon form för brukarundersökning. 69 % av bolagen och 58 % av förvaltningarna har undersökt abonnenternas synpunkter på organisationernas tjänster.

För verksamhetsspecifika uppgifter har SCB tagit fram ett stort antal genomsnittsvärden med utgångspunkt i enkätsvaren och den kommunalstatistik som SCB förfogar över (jfr ovan).

Vi vill särskilt peka på några resultat.

Skillnaden vad gäller kostnad per kilo hushållsavfall mellan bolag (0,85 kr) och förvaltning (0,88 kr) är 3 öre. Avfallshanteringens kostnader utslagna på antalet invånare är 307 kr i kommuner med bolag och 272 kr i kommuner med egen förvaltning.

På motsvarande sätt kan abonnemangsinträder fördelas per kilo avfall till 0,93 kr i bolag och 0,97 kr i förvaltning. Totala intäkter per kilo avfall är 1,00 kr i båda formerna. Abonnemangsinträder per invånare är 321 kr i bolag och 312 kr i förvaltning.

Genomsnittstaxan för flerbostadshus är 683 kr i kommuner med bolag och 703 kr i kommuner med egen förvaltning (20 kr, 2,8 % lägre i AB)

samt för småhus 727 kr i kommuner med bolag och 744 kr i kommuner med egen förvaltning (17 kr, 2,2 % lägre i AB).

För övrigt kan konstateras att ackordslön eller kombination med ackord fortfarande är vanligt inom avfallshantering och något mer förekommande inom egen förvaltning än inom bolag.

Redovisningen inklusive analys av enkätsvaren leder oss till att, tillsammans med SCB, dra slutsatsen att det inte föreligger någon skillnad i effektivitet mellan insamling och transport av hushållsavfall i egen förvaltning jämfört med samma verksamhet organiserad i kommunalt aktiebolag.

Vi har av naturliga skäl inte frågat vilka parametrar som de svarande uppfattar som avgörande för effektivitet i verksamheten. Det får därför bli en gissning att konkurrens spelar en relativt stor roll. I båda organisationsformerna arbetar man också med resultat- och produktionsmått, ett tecken på att man följer upp produktiviteten i effektivitetshöjande syfte. Inom båda organisationsformerna förefaller man också vara kvalitetsmedveten när det gäller service till kommuninvånarna, vilket genomförande av brukarundersökningar tyder på.

Januari 1993

Kommun/Kommunalt AB
Kontaktperson (TEXTA)
Datum och underskrift
Telefon (riktnr. och direktnr.)

Enkät rörande kommunal sophantering i kommunalt bolag respektive i kommunal förvaltning.

SCB undersöker nu, på uppdrag av Statskontoret, skillnader i kommunala driftformer avseende hämtning och transport av hushållsavfall. Studien ingår i Lokaldemokratikommitténs uppdrag att belysa vissa effektivitetsaspekter i kommunal verksamhet. Syftet är att jämföra verksamhet som är organiserad i kommunalt bolag med motsvarande verksamhet i kommunal förvaltning. Målet är att försöka avgöra om det finns någon skillnad i effektivitet mellan de olika driftformerna.

Studien omfattar ca 20 procent av landets kommuner, vilket innebär att resten, ca 80 procent har sophantering i blandad eller privat regi. De kommunala bolag som anlitar underentreprenörer ingår i studien.

Då undersökningen endast genomförs i ett bestämt urval kommuner är varje svar av mycket stor betydelse för den slutliga analysen. Det är vår förhoppning att Ni har möjlighet att besvara enkäten. Ingen uppgiftsplikt råder för denna undersökning.

Resultatet kommer att redovisas i en rapport - från Statskontoret till Lokaldemokratikommittén - där den kommer att utgöra underlag för kommitténs fortsatta arbete. Deltagande kommuner kommer att få en sammanfattning av enkätresultatet.

SCB har, enligt förordning, samrått med Svenska Kommunförbundet vid uppläggning av enkäten. Kontakter har också förekommit med Renhållningsverksföreningen och enskilda kommuner.

Vi ber Er att Ni efter ifyllande av blårkatten skickar den i bifogat svarskuvert till SCB så snart som möjligt, dock senast **den 5 februari 1993**.

Frågor om enkäten besvaras av Leif Heinstedt, SCB, tel. 019-17 65 44. Frågor om undersökningen i sin helhet besvaras av Meta Boethius, Statskontoret, tel. 08 - 738 45 95.

Tack för Er medverkan.

Information

På denna blankett skall uppgifter om den kommunala sop- och avfallshanteringen besvaras. Sop- och avfallshanteringen avgränsas i undersökningen till insamling och transport av hushållsavfall.

Med **hushållsavfall** avses:

hushållssopor: köksavfall, sopor, pappersavfall och dylikt

grovsopor: kasserade möbler, cyklar och dylikt samt trädgårdsavfall från normal trädgårdsskötsel

returpapper: dags- och veckotidningar, telefonkataloger, wellpappavfall och dylikt

Dessutom tillkommer miljöfarligt hushållsavfall som t.ex. överblivna läkemedel, oljerester, kvicksilver, batterier och liknande.

OBS ! Insamling/transport av slam och latrin skall inte ingå i undersökningen

Alla uppgifter skall avse **1991 års verksamhet**.

Alla belopp anges i **1 000-tal kronor** exklusive eventuell moms.

De enskilda frågorna besvaras med hjälp av information som finns i anslutning till respektive fråga.

Sätt streck i svarsrutor där det inte kan förekomma uppgifter.

Insamling och transport av hushållsavfall under verksamhetsåret 1991.

1. Verksamhetens omfattning och avgränsning

Vilken (-a) kommun (-er) omfattar Ert ansvarsområde ? _____

2. Kommunal förvaltning / kommunalt bolag

Av vilken orsak drivs verksamheten i egen regi / bolag?

(t.ex. politiska, ekonomiska, administrativa, traditionella etc.)

3. Avfallsmängd

Hur mycket hushållsavfall (exkl. slam och latrin) hämtade och transporterade Ni?

(inkl. miljöfarligt hushållsavfall och ev. hushållsavfall som återvinns)

ton	m ³ (löst)	m ³ (komp)

Ange om möjligt avfallsmängden i både ton och m³. Det viktigaste måttet är ton. Om mängden inte kan anges exakt, anges istället ett intervall som omfattar det sanna värdet.

Återvinns delar av hushållsavfallet?

1. Ja

2. Nej

Om ja, ange om möjligt

- andel av det totala hushållsavfallet enl. ovan

%

4. Bemanning

Ange **totala** antalet personer som var verksamma med insamling / transport av hushållsavfall?

(renhållningsarbetare, chaufförer, arbetsledare, administrativ personal)

Antal årsarbetare

- varav renhållningsarbetare

administrativ personal o ledning

Med årsarbetare avses en heltidstjänst. Om uppgifter endast föreligger i form av antal tjänster räknas dessa om till heltidstjänster (årsarbetare). För timanställd personal motsvarar en årsarbetare det antal timmar som ingår i en heltidstjänst.

Vilken typ av lönesystem tillämpas för renhållningsarbetare och chaufförer?

1. Ackordslön

2. Månadslön

3. Annat, ange vad _____

5. Lokalutrymmen

Vilka utrymmen disponerade Ni för

Garage och verkstäder

 m²

Kontor, personal

 m²

Om inte hela byggnaden i fråga användes för verksamhet med anknytning till hämtning och transport av hushållsavfall skall den del av byggnaden som avser denna verksamhet uppskattas.

6. Körsträckor

Hur många körkilometer uppmättes sammanlagt för hämtfordonen i Ert område?

 km

7. Abonnemang / hämtställen

Hur många abonnenter hade Ni i Ert hämtningsområde?

Abonnemang	Antal abonnenter 1/1 1991	Antal hämt- ställen	Antal hämtningar per år	Taxa, 52 hämtningar/år (160 liters säckar)
Helår i flerbost. hus				
Helår i villa				
Delår i fritidshus				
Övriga				

Inkluderade Er taxa även hyra av säckstall / stativ, kärl eller behållare i Ert hämtningsområde?

1. Ja
 2. Nej

Ange om hämtning av grovsopor inkluderades i taxan samt ev. avgifter för hämtning av grovsopor

Fastighetstyp	Inkl. i taxan (Ja - Nej)	Extra avgift per gång
Flerbost. hus		
Villa		
Fritidshus		

8. Kostnader

Generellt för kostnadsposterna gäller att de särkostnader och de samkostnader som återspeglar resursåtgången i verksamheten skall anges. Om vissa samkostnader inte är fördelningsbara, ska den andel som kan hänföras till hämtning och transport av hushållsavfall uppskattas. För t.ex. garage, kontor och personalutrymmen gäller då att om inte hela byggnaden i fråga används för verksamhet med anknytning till hämtning och transport av hushållsavfall skall den andel av lokalkostnaderna som avser denna verksamhet uppskattas.

I personalkostnader ingår sociala avgifter (PO), lön, semesterlön, provisioner, gratifikationer, övertidsersättning, andra kontanta löneförmåner samt värdet av naturaförmåner.

Totala kostnader	hämtning / transport av hushållsavfall (1 000-tal kr)	
Däruv Personalkostnader (inkl. PO)		
-varav för renhållningsarbetare, chaufförer		
adm.personal och ledning		
tillfällig arbetskraft, styrelsearvoden		
Administrationskostnader (exkl. personalkostnader)		
Ekonomi-, personaladm., personalutveckling, budget, debitering/ fakturering av sophämtningsavgifter, ADB, bud och post, telefon och liknande		
Driftkostnader		
Hyra/leasing av fordon, reparationer, driv- och smörjmedel, däck, fordons- o kilometerskatter, engångsemballage, ersättningar till entreprenörer		
Om ersättningar till entreprenörer, ange typ av tjänst och belopp (1 000-tal kr):		

Lokalkostnader		
Här räknas kostnader i form av direkta lokalkostnader såsom hyror, driftkostnader (uppvärmning, energi, snöröjning etc.) underhåll m.m. samt kapitalkostnader för ägda lokaler.		
-varav kontorslokaler		
garage/verkstäder		
kapitalkostnader för ägda lokaler		
Kapitalkostnader för maskiner och inventarier		
Ange enligt vilken metod kapitalkostnaderna beräknats.		

Ev. kommentarer _____

9. Intäkter (1 000-tal kr)

Abonnemangsavgifter
Försäljning av insamlat material
Övriga intäkter (ange vad)

10. Vilket ekonomiskt resultat uppvisades 1991?

Med ekonomiskt resultat menas resultat efter finansiella intäkter och kostnader samt avskrivningar.

1. överskott 2. underskott 3. 0 - resultat

Om överskott, ange belopp och hur det har disponerats

1 000-tal kr

Om underskott ange belopp 1 000-tal kr

11. Tillskott av skattemedel

Erhöll förvaltningen / bolaget tillskott från kommunen (-erna) under 1991 för insamling / transport av hushållsavfall?

1. Ja
 2. Nej

Om ja, ange belopp 1 000-tal kr

12. Resultat- / prestationsmått

Följs verksamheten upp med hjälp av resultat-/ prestationsmått?
(kostnad per kommuninvånare, kostnad per ton etc.)

1. Ja 2. Nej

Om ja, ange måtten och resultaten för 1991

13. Kvalitetsuppföljning

Har abonnenternas synpunkter på de tjänster som förvaltningen/det kommunala bolaget tillhandahåller undersökts vid något tillfälle genom t.ex. intervjuer eller enkäter?

1. Ja 2. Nej

14. Den lokala marknaden

Finns det någon konkurrerande verksamhet i Ert hämtningsområde?
Verksamheten kan omfatta delar av bearbetningskedjan.

1. Ja 2. Nej

Ev. kommentarer _____

Om det finns konkurrerande verksamhet, hur har den påverkat Er verksamhet?
(flera svar kan anges)

3. inte alls
4. befrämjat effektiviteten, påverkat kostnaderna
5. befrämjat effektiviteten, påverkat avgifterna
6. annat, ange vad _____
- _____

15. Möjligheter till insyn i verksamheten

(Besvaras bara av kommunala aktiebolag)

Hur uppfattas insynsreglerna (offentlighetsprincipen) ?
(flera svar kan anges)

1. positivt med externa synpunkter på verksamheten
2. annat positivt (ange vad)
3. medför ökad byråkrati
4. konkurrenshämmande
5. resurskrävande
6. annat hinder (ange vad)
- _____
- _____
- _____

Allmänna kommentarer:

Bilaga 3

**Göran Andersson
Per Dahlgren**

1993-04-20

KONSULTRAPPORT

**Är fastighetsbolag bättre
än fastighetskontor?**

Innehållsförteckning

1 Sammanfattning	1
2... Inledning	2
2.1 Uppdraget	2
2.2 Metod	2
3 Kommun A	4
3.1 Kommun A före bolagiseringen	
3.2 Motiv och förväntningar på bolagiseringen.....	4
Bättre kontroll över kostnaderna	5
Fastighetskostnaderna ökade oroväckande.....	5
Bli av med ej önskvärd personal.....	5
Bättre och billigare verksamhet.....	6
Ruska om organisationen.....	6
Internhyressystem inget alternativ	6
Politisk "grej"	6
3.3 Blev det bättre med bolag, tycker man?.....	6
Tydligare kostnadsbild.....	6
Kostnadsmedvetenhet bland personalen i bolaget	6
Kostnadsmedvetenhet bland hyresgästerna.....	7
Generösare personalpolitik	7
Vi - dom attityder	7
Viss suboptimering.....	7
Bli av med ej önskvärd personal.....	8
Politisk "grej"	8
Ledning och styrning	8
Intern och extern kontroll	8
Insyn	9
Den lokala fastighetsmarknaden.....	9
4 Kommun B	10
3.1 Kommun B före bildandet av fastighetskontorets balansenhet	10
3.2 Motiv och förväntningar på balansenheten	10
3.3 Hur blev det?.....	11
5 Ekonomi	12
5.1 Kommun A.....	12
5.1.1 En jämförelse mellan fastighetskontoret och bolaget i kommun A	12
5.1.2 Driftöverskott/-underskott	13
5.1.3 Produktivitets- och effektivitetsmått	13
5.2 Kommun B	13
5.2.1 Driftöverskott/-underskott	13
5.2.2 Produktivitets- och effektivitetsmått	14
5.3 En jämförelse mellan kommun A och kommun B 1992	
14	

6	Vad påverkar utvecklingen inom kommunal fastighetsförvaltning?	15
7	Analys	16
7.1	Före omorganisationen	16
7.2	Motiven till omorganisationen.....	16
7.3	Hur blev det efter omorganisationen?.....	16
7.4	Ledning och styrning	17
7.5	Intern och extern kontroll	17
7.6	Fastighetskompetens.....	18
7.7	Insyn	18
7.8	Ekonomi.....	18
7.9	Slutsatser.....	19

1 Sammanfattning

Vi har jämfört förvaltning av förvaltningsfastigheter i två kommuner (kommun A och kommun B). I den ena kommunen har man bildat ett bolag, i den andra en balansenhet. I "bolagskommunen" har vi studerat hela processen och försökt göra en jämförelse mellan det gamla fastighetskontoret och nuvarande fastighetsbolag. Vi har också jämfört fastighetsbolaget med balansenheten i den andra kommunen.

Vår bedömning är att det är en mycket liten skillnad i hur de båda organisationerna i kommun A och B fungerar. Man hade i stort sett samma problem före respektive omorganisation och sålunda också samma motiv till att göra någonting åt detta. Som resultat anger båda kommunerna att de fått en bättre kostnadsbild och mer kostnadsmedvetna lokalanvändare och personal i resp fastighetsorganisation.

Ekonomiskt finns det skillnader mellan kommunerna men dessa kan vi inte hänföra till den ena eller den andra organisationsformen.

Möjligtvis är det lättare att få till stånd en fungerande koncernstyrning med förvaltningsformen i jämförelse med bolagsformen eftersom aktiebolaget har en inbyggd konflikt mellan å ena sidan egen vinning och å andra sidan kommunkoncernens väl och ve.

2 Inledning

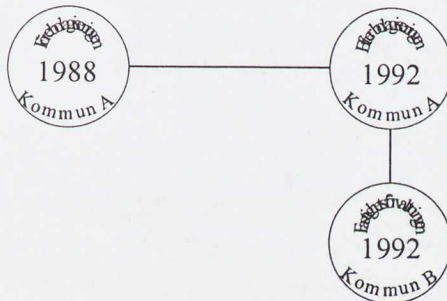
2.1 Uppdraget

Lokaldemokratikommittén uppdrog åt Statskontoret i september 1992 att utreda skillnader mellan kommunal verksamhet i egen förvaltning och motsvarande verksamhet i kommunala bolag. De kommunala verksamhetsområden som valdes ut var avfallshantering, eldistribution, näringslivsfrågor, vatten och avlopp samt fastighetsförvaltning. För vart och ett av verksamhetsområdena ska ett antal sk effektivitetsparametrar studeras. Om möjligt ska dessa sedan ligga till grund för en bedömning av huruvida organisationsformen har någon betydelse för hur effektivt verksamheten bedrivs.

Komrev AB har fått i uppdrag av Statskontoret att studera området förvaltning av förvaltningsfastigheter. Övriga områden studeras av SCB och Statskontoret.

2.2 Metod

Två huvudansatser har använts i Komrev AB:s studie. Dels har en kommun som bolagiserat sitt fastighetskontor (kommun A) studerats över tiden, dels har samma kommun jämförts med en annan kommun (kommun B) som organiserat sitt fastighetskontor som en balansenhet. Tyngdpunkten i arbetet har lagts på kommun A.



Figur 1 En jämförelse har gjorts över tiden i kommun A och för 1992 mellan kommun A och B.

Till grund för våra slutsatser i denna rapport ligger intervjuer och samtal med ett trettiotal personer i de två kommunerna samt en jämförelse av kostnaderna att bedriva fastighetsförvaltningen i respektive

kommun. De som intervjuats är företrädare för fastighetsbolaget respektive fastighetsförvaltningen, politiker på nämnds- och kommunledningsnivå, tjänstemän från centrala administrativa funktioner samt representanter för lokalanvändarna/hyresgästerna.

Vi har också gjort en analys och jämförelse av ekonomiska effektivitetsmått (kostnadslag per kvadratmeter). Denna jämförelse har, i möjligaste mån, gjorts över tiden i kommun A samt mellan de två kommunerna år 1992 (se fig 1). En jämförelse har också gjorts med Repabs nyckeltal för kostnader och förbrukningar för några av lokaltyperna.

3 Kommun A

3.1 Kommun A före bolagiseringen

Före bolagiseringen var förvaltningen av kommunens förvaltningsfastigheter organiserad på traditionellt sätt i förvaltningsform. Förvaltningarna "ägde" sina fastigheter och fastighetskontoret skötte dem.

Lokalerna var förvaltningarna en fri nyttighet såtillvida att man inte behövde bekymra sig om kostnaderna för dem. Man hade de lokaler man ansåg sig behöva och man fick kostnaderna för dessa täckta i budgeten. Eventuella beviljade nyinvesteringar i lokaler resulterade automatiskt i att man dessutom fick pengar till driften av desamma.

Kontakterna mellan fastighetskontoret och lokalanvändarna fungerade bra. Användarna var i allmänhet nöjda med den service som tillhandahölls.

Det fanns ett visst missnöje från politikernas sida vad gäller den ekonomiska redovisningen. Det var svårt för en utomstående att utläsa vad de olika fastigheterna egentligen kostade att driva. T ex har man efter senare mätningar kunnat konstatera att ytorna i fastighetsregistret inte har stämt särskilt väl med verkligheten. Man har också kunnat konstatera att rena investeringar har bokförts som underhåll och vice versa.

Utän att gå in på detaljer kan man sammanfattningsvis säga att lokalanvändarna var nöjda med den service som fastighetskontoret tillhandahöll, men att den interna och externa kontrollen och insynen i förvaltningen var svag.

3.2 Motiv och förväntningar på bolagiseringen

Anledningen till att man bildade fastighetsbolaget var att det fanns flera saker på fastighetskontoret som man inte var nöjd med. Som en följd av detta ansåg politikerna att man måste göra någonting. Man diskuterade flyktigt andra organisationsformer, t ex balansenhet med internhyressystem, men vara ganska snart på det klara med att det var aktiebolag man skulle ha.

Motiven och förväntningarna kan delas in i huvudsak två grupper. Dels de öppret redovisade motiv som man kan finna dokumenterade och dels andra motiv som vi fått fram i de intervjuer som vi genomfört.

De dokumenterade motiven är:

- Klarare och tydligare lokalkostnadsansvar hos nyttjarna
- Klarare och tydligare relationer mellan hyresvärd och hyresgäst
- Samordning och samverkan på det lokala planet skall ge ekonomiska fördelar i fastighetsförvaltningen (personal, upphandling, finansiellt)
- Bevara och stärka kompetensen hos kommunens bostadsföretag.

Dessa punkter tarvar en förklaring. I kommunen fanns ett antal lokala bostadsstiftelser som verkade på de mindre orterna i kommunen. Hyresgästunderlaget var relativt begränsat för dessa vilket gjorde att de var ganska sårbara ur ekonomisk synpunkt. Man ansåg att det var viktigt att bevara företagen och man tyckte då att det bästa var att samordna driften av stiftelserna genom att göra om dem till aktiebolag och låta dem ingå i en fastighetskoncern som också bildades. Genom koncernbildningen skulle stiftelsernas sårbarhet minska genom att tillfälliga ekonomiska svackor skulle kunna regleras genom bidrag från moderföretaget¹. I samband med denna koncernbildning bildades också det kommunala förvaltningsfastighetsbolaget vilket alltså också ingår i koncernen.

Det är mycket litet som är dokumenterat av bolagiseringsprocessen och ovanstående punkter är i stort sett allt vi fått fram rörande motivbild. Bolagiseringen ligger dock inte längre tillbaka i tiden utan att de flesta av dem som var inblandade i den fortfarande är anställda i kommunen. Detta har möjliggjort att vi genom intervjuerna kunnat få fram en mer nyanserad bild av motiven. Dessa kan redovisas på följande sätt:

Bättre kontroll över kostnaderna

Genom att bilda ett bolag tvingas man att redovisa allting rätt för att bli a kunna göra lönsamhetsbedömningar. Man får också automatiskt med alla kostnader som är förknippade med förvaltningen av fastigheterna. Allting som kommunen tillhandahåller i form av ekonomiadministration och annan service får bolaget betala. Alla kostnader kommer härigenom i dagen och måste läggas på hyrorna.

Fastighetskostnaderna ökade oroväckande

Att fastighetskostnaderna ökade ansåg man berodde på att fastighetskontoret saknade "grepp" över kostnaderna. Genom att få en bättre redovisning skulle man framförallt kunna planera det långsiktiga underhållet bättre. Förut var det inte ovanligt med så kallade brandkärsutryckningar.

¹Det är inte tillåtet för allmännyttiga bostadsföretag att ta emot eller ge koncernbidrag. Eventuella bidrag till företagen får därför än så länge - en ändring är på gång - ges såsom ägartillskott direkt från kommunen.

Bli av med ej önskvärd personal

Fastighetschefen på fastighetskontoret och "den nya generationens politiker" i kommunen var inte riktigt på samma våglängd när det gällde förändringar i verksamheten. Politikerna ställde orimliga krav, ansåg fastighetschefen. Politikerna å sin sida ansåg att fastighetschefen var en bromskloss som satte sig på tvären i allt. Detta var helt klart ett ledningsproblem i kommunen. Att lägga ner fastighetskontoret och istället bilda ett bolag, där man kunde anställa vilken personal man ville, skulle lösa detta problem. Detta har av flera intervjuade angetts såsom ett av huvudskälen till bolagiseringen.

Bättre och billigare verksamhet

Att driva verksamhet i bolagsform innebär att beslutsvägarna blir kortare, folk är mer motiverade m m vilket automatiskt höjer effektiviteten i verksamheten.

Genom att strukturera upp kostnaderna skulle möjlighet till mer ordnat underhåll ges.

Ruska om organisationen

Det faktum att man gör någonting överhuvudtaget gör att de anställda rycker upp sig. Man får känslan av att börja på någonting nytt om man organiserar om lite då och då, tyckte man. Man kände att man behövde ett "rejält kliv bort från det gamla". Aktiebolagsformen tedde sig då ganska lockande.

Internhyressystem inget alternativ

Internhyressystem är inte på riktigt, tyckte flera av de intervjuade. I ett bolag måste man ta konsekvenserna av sitt agerande. Om fastigheter inte är lönsamma får man försöka sälja dem eller lösa det på något annat sätt. En förvaltning kan alltid överskrida sin budget, menade man. Det kan inte bolaget.

Politisk "grej"

En del menar att bolagiseringen var en politisk "grej". Att bolagisera låg i tiden. Det var modernt. Man reflekterade inte så mycket över alternativa organisationsformer utan visste att bolag var det bästa för kommunen.

3.3 Blev det bättre med bolag, tycker man?

Tydligare kostnadsbild

Samtliga fastigheter har idag en specificerad kostnadsredovisning. Detta gör att kostnaderna för de olika fastigheterna kan jämföras med varandra. Redovisningen ligger till grund för hyresförhandlingarna mellan företaget och förvaltningarna.

Kostnadsmedvetenhet bland personalen i bolaget

Många menar att de anställda i bolaget har blivit mer kostnadsmedvetna i förhållande till när de arbetade på fastighetskontoret. Förvaltningen av kommunens fastigheter skulle genom detta ha blivit mer effektiv, menar man. Man har inte mätt detta utan påpekar att det endast är en känsla man har.

Andra menar att några förändringar inte har skett, och att kostnadsmedvetenhet även kan nås inom andra former av organisation.

Kostnadsmedvetenhet bland hyresgästerna

I och med att kommunen bolagiserade fastighetsförvaltningen införde man ett hyresförhållande mellan bolaget och de enskilda förvaltningarna. Till grund för förhandlingarna om hyran ligger fastighetsbolagets redovisning för respektive fastighet. Denna redovisas öppet av bolaget. Hyresgästen vet alltså bolagets kostnader för fastigheten och kan till stor del välja vilken servicenivå, och därmed hyresnivå, som ska skrivas in i det kontrakt som sedan ligger till grund för samarbetet mellan bolaget och förvaltningen.

I reglerna ligger att hyresgästerna får hyra av annan än kommunens fastighetsbolag. De får också minska de ytor de förfogar över och använda de pengar som blir över på lokaler till annat. Förvaltningarna har utnyttjat detta och följderna har blivit att man på flera ställen i kommunen fått tomma lokaler.

Kostnadsmedvetandet hos förvaltningarna hänger också samman med ett allmänt krismedvetande i kommunen i kombination med en allt större decentralisering av ansvar och befogenheter.

Generösare personalpolitik

En kommun har inte samma möjligheter att ge personalen förmåner, tycker både politiker i kommunen och företrädare för bolaget. Kommunen har en personalpolicy som bolagets ledning betraktar som ett golv. De försöker utöver denna göra något lite mer för att få personalen att trivas och stanna kvar i bolaget. En viss del av intäkterna sätts av för att kunna göra något extra för personalen till jularna.

Personalen tycker att det är roligare att arbeta i bolaget än på fastighetskontoret. Man känner större gemenskap i en mindre organisation. Man känner att man har större ansvar och frihet och kortare avstånd till chefen.

Vi - dom attityder

En del vi-dom attityder har uppstått efter bolagiseringen. Vissa menar dock att det inte är mer nu än det var på fastighetskontorets tid. Mycket handlar om bagateller som t ex att de bolagsanställda får tillgång till en bubbelpool i en av bolagets lokaler, oenighet mellan fastighetskötare och skolvaktmästare om vem som ska hissa flaggan på skolgården och vem som egentligen äger verktygslådan.... Vi-dom attityderna var mer påtagliga den första tiden efter bolagsbildningen och är nu inte starkare än de var på fastighetskontorets tid.

Viss suboptimering

En viss suboptimering i förhållande till hela kommunkoncernen kan märkas. Det yttrar sig t ex i att förvaltningarna kan säga upp sina kontrakt på lokaler som senare visar sig mycket svåra att hyra ut. De kan sedan istället hyra av något annat kommunalt bolag eller av extern hyresvärd. För koncernen innebär det att man nu står med tomma lokaler som är svårt att göra någonting av.

Bli av med ej önskvärd personal

Ett av huvudsyftena med bolagiseringen var att bli av med en chef som politikerna ansåg obekväma. Det är bara att konstatera att detta har man lyckats med. Att bilda bolag för att uppnå detta kan man ju tycka är något i stil med att skjuta mygg med kanon. Det skulle förmodligen gå att finna en annan lösning. Att t ex sparka olämplig personal är inte omöjligt även om man bedriver verksamheten i förvaltningsform.

Politisk "grej"

Att bolagisera var en "politisk grej", sade flera av de intervjuade (även politiker). I kommunen ska för närvarande gatukontoret organiseras om. Anledningarna är delvis desamma som för fastighetskontoret, d v s man vill ha en klart avgränsad ekonomi för avdelningen. Efter den forcerade bolagiseringen av fastighetskontoret ser man nu mera nyktert på det här med bolag. Nu är man intresserad av att testa nya lösningar och få nya erfarenheter från andra organisationsformer och har därför valt balansenhetsformen för gatukontoret.

Ledning och styrning

Fastighetskontoret upplevdes av politikerna som mycket svårstyrt. Detta var ju en av anledningarna till att man lade ner det och istället bildade ett fastighetsbolag. Trots detta har man lagt ner ganska lite möda på styr- och ledningsfunktioner för den koncern där fastighetsbolaget ingår.

Ledningen av bolaget sker i huvudsak genom dess moder, såsom brukligt är för koncerner. De formella styrinstrument som finns, t ex ägardirektiv, bolagsordning, insyn och kontroll utnyttjas inte fullt ut.

Såväl politiker i allmänhet som ordförande och VD i bolaget *talat* mycket om koncernnytta. Vi har dock svårt att se några konkretiseringar på detta.

Intern och extern kontroll

Fastighetskontoret var underkastad kommunallagens regler om revision. Detta innebär att både räkenskaper (redovisningsrevision) och verksamhetens ändamålsenlighet och effektivitet (förvaltningsrevision) står under löpande granskning via kommunens revisorer.

Något som motsvarar kommunernas förvaltningsrevision finns ännu ej för kommunala bolag. Förutom sedvanlig redovisningsrevision enligt aktiebolagens krav förekommer ingen direkt *formell* kontroll av verksamheten. Inte heller görs någon kontroll av hur effektivt och ändamålsenligt verksamheten bedrivs. Den förvaltningsrevision som aktiebolagslagen talar om är endast en kontroll av huruvida VD och styrelsen har begått några oegentligheter eller ej.

Brakarundersökning i syfte att ta tillvara hyresgästernas synpunkter har inte gjorts. Kontakter med hyresgästerna sker löpande vid behov eller vid hyresförhandlingarna.

Insyn

Eftersom fastighetskontoret var en del av kommunen gällde självklart bestämmelserna om handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen. Vem som helst kunde, i princip, begära vilken information som helst.

För bolaget är det i grunden aktiebolagslagen som gäller. Och för aktiebolag gäller inte automatiskt offentlighetsprincipen. I bolagsordningen har man dock skrivit in denna princip vilket i stort sett jämställer bolaget med kommunen vad gäller handlingars offentlighet. Numera ska fullmäktige enligt kommunallagen 3 kap 17 § före en bolagsbildning "besluta om att allmänheten har rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap, tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100)".

En ledamot av kommunstyrelsen sitter, i enlighet med kommunallagens regler om uppsiktsplikt, i bolagsstyrelsen. Inga kommunalråd sitter dock, av princip, i någon av styrelserna för de kommunala bolagen.

Kommunens ekonomichef har rätt att ta del av samtliga handlingar i bolaget. Detta gäller dock inte kontrakt med privata hyresgäster.

Den lokala fastighetsmarknaden

När det gäller påverkan på den lokala fastighetsmarknaden vill man gärna från bolagets sida hävda att man påverkar hyrorna neråt. Om man granskar de lokaltyper som bolaget tillhandahåller har man dock lite svårt att förstå detta. Det finns visserligen en potentiell konkurrens i form av förvaltningarnas frihet att hyra vilka lokaler de vill och var de vill. Men på de lokaltyper som efterfrågas (skolor, badhus, brandstation, idrottsplatsanläggningar etc) är det i praktiken en fråga om ett bilateralt (ömsesidigt) monopol. Förvaltningarna har i stort sett bara en hyresvärd att vända sig till medan hyresvärden är starkt beroende av de hyresgäster man har. Om fastighetsbolaget skulle bli av med en enda större hyresgäst skulle det förmodligen gå i konkurs.

4 Kommun B

3.1 Kommun B före bildandet av fastighetskontorets balansenhet

I kommun B hade man före omorganisationen ett fastighetskontor och ett nybyggnadskontor. Fastighetskontoret förvaltade alla offentliga byggnader i kommunen. Nybyggnadskontoret arbetade, som namnet skvallrar om, med nybyggnation. Merparten av förvaltningsbyggnaderna "ägdes" och förvaltades av respektive förvaltning.

Lokalerna var för förvaltningarna en fri nyttighet såtillvida att man inte behövde bekymra sig om kostnaderna för dem. Man hade de lokaler man hade och man fick kostnaderna för dessa täckta i budgeten. Eventuella beviljade nyinvesteringar i lokaler renderade automatiskt i att man dessutom fick pengar till driften av desamma.

Kostnadsbildningen var luddig och det var till följd av detta svårt att riktigt säga vad varje enskild fastighet kostade att driva. Det var också svårt att få ett grepp om de totala fastighetskostnaderna i kommunen.

3.2 Motiv och förväntningar på balansenhetsenheten

I kommun B har man klara motiv för vilka verksamheter som är lämpliga att drivas i bolagsform och vilka som inte är det. Grundtanken med aktiebolaget är att skaffa fram riskvilligt kapital som ska förräntas på bästa sätt. Ur kommunalt perspektiv kan det också finnas andra skäl till bolagsformen, nämligen att verka på en marknad där annars marknaden skulle leda till att servicen skulle bli sämre och kostnaderna högre än om kommunen inte hade varit representerad på marknaden. Om en verksamhet ligger utanför den kommunala kompetensen är det bättre att sälja verksamheten än att lägga den i ett bolag.

Förvaltningsfastigheterna används i stort sett endast av kommunens förvaltningar. Marknaden är således helt intern. Enligt ovanstående synsätt finns det därför inte heller något skäl att driva fastighetskontoret på annat sätt än i förvaltningsform.

I aktiebolaget finns mycket som är positivt men det mesta av detta kan man även uppnå som balansenhet i kombination med internhyressystem, anser man i kommun B. Det är också denna form man har valt där.

Någon "lista" på motiv, som man hade i kommun A, har man inte i kommun B. Skälen till balansenhetsenheten var att man ville strukturera upp fastighetskontoret och få ett bättre kostnadsmedvetande hos personalen och hos förvaltningarna som "hyr" fastigheterna.

4.3 Hur blev det?

Kommunstyrelsepolitiker betonar att de har ett mycket stort förtroende för fastighetskontorets nämnd och personal. De anser att kompetensen är hög och är därför inte förvånade att fastighetskontoret har levt upp till alla förväntningar som man har haft på omorganisationen. Processen har gått smidigt och det eftersträvade kostnadsmedvetandet har uppnåtts. Både politiker och tjänstemän på fastighetskontoret anser att fastighetschefen är mycket kompetent och drivande och har en stor del i att förvaltningen fungerar så bra som den gör.

Även om personalen inte direkt vantrivdes i den gamla organisationen har förändringen inneburit en "kick". Många upplever den nya organisationen som en ny fräsch start.

Kommunnyttan har tidigare varit och är alltså en viktig fråga för kommunen. Även om man bildar bolag eller balansenheter är det i första hand kommunkoncernens väl och ve som är viktigast. För nyttjandet av fastigheterna i kommunen har man försökt tillgodose detta genom att ha någon slags mäklarfunktion på fastighetskontoret dit lokalanvändarna får vända sig med önskemål om lokaler. Mäklaren tar då fram alternativ som lokalanvändaren får välja mellan. Ibland kan detta vara kommunala lokaler. Ibland kan det vara privata. Den enskilda förvaltningen har alltså inte fullständig frihet att hyra lokaler var man finner för gott. Kommunnyttan går alltid före förvaltningens nytta.

5 Ekonomi

5.1 Kommun A

5.1.1 En jämförelse mellan fastighetskontoret och bolaget i kommun A

En av anledningarna till att fastighetskontoret bolagiserades var att det var svårt att få en klar bild av kostnaderna. Bilden av fastighetskontorets kostnader har inte blivit skarpare med åren och därför får vi nöja oss med att redovisa de kostnader som vi kan vara någorlunda säkra på. Med hjälp från anställda på kommunens ekonomifunktion har vi kunnat få fram kostnader för barnomsorgsfastigheter och skolor för några av åren 1988-1992. Året 1992 avser inte kommunen utan är de kostnader som redovisats av bolaget sedan detta har tagit över driften av lokalerna. I posterna ingår följande:

Energi:	Uppvärmning och fastighetsel
Löpande underhåll:	Akut underhåll
Periodiskt underhåll:	Planerat underhåll, t ex byte av tak
Övriga driftskostnader:	VA, renhållning, viss fastighets- skötsel, försäkring, fastighetsskatt, serviceavtal
Kapitalkostnader:	Avskrivning och intern ränta
Förvaltningskostnader:	Kostnader för administrativ personal på fastighetskontoret

Fastighetstyp : Kostn/kvm	Barnomsorgsfastigheter			
	1988	1989	1990	1992
<i>Energi</i>	85	81		86
<i>Löpande underhåll</i>	20	21		18
<i>Periodiskt underhåll</i>	55	59		50
<i>Övriga driftskostnader</i>	81	93		131
<i>Kapitalkostnader</i>	255	270		220
<i>Förvaltningskostnader</i>	7	8		15
Totalt/kvm	503	532		519

Tabell 1 Kostnader för barnomsorgsfastigheter i kommun A 1988-1992. 1992 avser fastighetsbolagets kostnader. Löpande priser, kronor per kvm(BTA).

Fastighetstyp : Kostn/kvm	Skolor			
	1988	1989	1990	1992
<i>Energi</i>	107	79	83	77
<i>Löpande underhåll</i>	21	17	15	18
<i>Periodiskt underhåll</i>	56	46	14	41
<i>Övriga driftkostnader</i>		23	23	54
<i>Kapitalkostnader</i>	191	207	262	226
<i>Förvaltningskostnader</i>		6	10	14
Totalt/kvm	375	378	397	432

Tabell 2 *Kostnader för skolfastigheter i kommun A 1990 och 1992. 1992 avser fastighetsbolagets kostnader. Löpande priser, kronor per kvm (BTA).*

På grund av osäkerheten i siffrorna från fastighetskontorets tid är det vanskligt att uttala sig om huruvida effektiviteten i förvaltningen av fastigheterna har förändrats. Kostnaderna i löpande priser har ökat mycket måttligt. Om vi deflaterar kostnaderna med ett index över lokalhyrors utveckling (SCB) är kostnaden per kvadratmeter i barnomsorgslokaler 1992 73 procent av vad de var 1988. Motsvarande siffra för skollokaler är 82 procent.

5.1.2 Driftöverskott/-underskott

Bolaget gick under 1992 med ett visst underskott till följd av mindre lyckade finansiella transaktioner. I reglerna för den koncern som bolaget ingår i ligger att eventuellt uppkomna överskott eller underskott i driften är en intern angelägenhet för koncernen. Sålunda får detta lösas med koncernbidrag.

5.1.3 Produktivitets- och effektivitetsmått

Några produktivitets- och effektivitetsmått använder man sig inte av i den löpande uppföljningen av bolagets verksamhet. VD själv följer sporadiskt upp vissa mått såsom olika kostnader per kvadratmeter. Dessa jämförs sedan med Repabs kostnader för förvaltningslokaler.

5.2 Kommun B

5.2.1 Driftöverskott/-underskott

Kommun B har som princip att eftersom fastighetskontoret nu är en balansenshet ska de också kunna klara av sin ekonomi själva. Man får sålunda "ta med sig" både över- och underskott till följande år. I det fall man befarar långsiktiga underskott får lokaler i möjligaste mån avyttras.

5.2.2 Produktivitets- och effektivitetsmått

I kommun B arbetar man mycket med produktivitets- och effektivitetsmått. Förutom rena kostnadsmått såsom olika kostnadslag per kvadratmeter, mäter man också förbrukningar m m i olika lokaler. Man

planerar dessutom att mäta ytor och driftskostnader och ställa dem i relation till förvaltningarnas verksamhet. Även om driften av fastigheterna i sig kan vara effektiv kan fastighetskostnaderna ändå vara för höga om t ex antalet kvadratmeter per elev blir för stor, resonerar man.

5.3 En jämförelse mellan kommun A och kommun B 1992

I tabell 3 nedan görs en jämförelse mellan kostnader och intäkter för olika typer av fastigheter i kommun A och kommun B. Siffrorna är rättvisande såtillvida att samma saker redovisas under samma rubriker för de båda kommunerna. Vi kan ändå inte garantera att jämförelsen är hundraprocentigt rätt. Som exempel på felkällor kan vi ta kostnaderna för fastighetsskötsel. I kommun A finns inte skolvaktmästarna med i dessa kostnader. Dessa definieras i kommunen såsom verksamhetsvaktmästare och är anställda av skolförvaltningen. I kommun B finns dessa med bland de vanliga vaktmästarna.

Andra källor till skillnader mellan kommunerna är lokalanvändarnas önskemål om servicenivå. Det är med andra ord inte samma tjänst som erbjuds. Den relativt höga kostnaden för underhåll för daghem i kommun B beror t ex på att hyresgästerna begärt kortare perioder mellan ommålning, mattbyten etc.

Kommun A					Kommun B				
	Totalt*	Skolor	Daghem	Fritid**		Totalt*	Skolor	Daghem	Fritid
Intäkter					Intäkter				
Hyor	399	467	557	381	Hyor	516	527	789	370
Övriga intäkter		2			Övriga intäkter				
Summa	399	468	557	381	Summa	516	527	789	370
Kostnader					Kostnader				
Reparationer	17	18	18	16	Reparationer	15	15	14	16
Underhåll	40	41	50	27	Underhåll	62	62	98	46
Kapitalkostnader	177	226	220	150	Kapitalkostnader	230	238	390	134
Fastighetsskötsel	34	37	97	13	Fastighetsskötsel	32	34	42	21
Vatten	6	6	12	18	Vatten	8	7	10	10
Sophantering	2	3	5	2	Sophantering	9	9	9	9
Serviceavtal	4	5	5	3	Serviceavtal	9	9	14	6
Försäkringar	3	3	5	3	Försäkringar	11	13	8	6
Energi	6	6	37	20	Energi				
Fastighetstax	20	22	16	20	Fastighetstax	21	18	21	32
Värme	45	48	33	38	Värme	45	45	53	36
Förvaltningkostnad	13	14	15	14	Förvaltningkostnad	12	12	12	12
Fastighetsskatt				1	Fastighetsskatt				
Övriga kostnader	1	0	7	0	Övriga kostnader	6	6	7	5
Summa	369	432	519	334	Summa	480	468	678	333
(exkl kap.kostn)	192	206	299	175	(exkl kap.kostn)	230	230	288	199
Bruttoarea, kvm	141 020	155 760	11 811	45 482	Bruttoarea, kvm	216 589	158 096	15 924	42 567

*Endast ägda fastigheter

**Endast förvalda fastigheter

Tabell 3 Kostnader och intäkter för förvaltningen av förvaltningsfastigheter i kommun A och kommun B 1992, kronor per kvm (BTA).

6 Vad påverkar utvecklingen inom kommunal fastighetsförvaltning?

Hur ser fastighetsförvaltningen ut i kommunerna om fem år eller tio? Denna fråga ställde vi i båda kommunerna och fick i stort sett samma svar i båda. Det är förvaltningarnas behov av lokaler som till syvende och sist styr bolagets respektive balansenshetens utveckling och omfattning.

Den fysiska miljön i skolorna och barnomsorgen har blivit uppmärksammat under senare år. Ett allt större antal allergiker gör att saneringar av olika slag behöver göras. Det kan röra sig från ett byte av en heltäckningsmatta till omfattande ombyggnader av ventilationsanläggningar. Just ventilation förutspås ta en stor andel av framtida investeringar i fastigheterna.

Ett eventuellt medlemskap i EG får effekter på upphandling vid t ex större reinvesteringar eller nybyggnation. Detta är dock inget specifikt för fastighetsförvaltning utan gäller all offentlig verksamhet.

Forskning och utveckling har alltid haft en stor påverkan på kommunal fastighetsförvaltning, främst inom de rent tekniska bitarna av verksamheten. Det finns ingenting som talar för att intresset för forskning och utveckling ska minska framöver.

7 Analys

7.1 Före omorganisationen

Före bolagiseringen i kommun A respektive bildandet av balansenheten i kommun B var fastighetsförvaltningen organiserad på i stort sett samma sätt i de båda kommunerna. Man upplevde också i stort samma problem med dåvarande ordning. Man tyckte att man hade dåligt grepp om kostnaderna och man hade svårt att motivera lokalanvändarna att hushålla med lokalerna.

7.2 Motiven till omorganisationen

Eftersom man upplevde samma problem före omorganisationen är det inte så konstigt att motiven också var liknande i kommun A och B. Den stora skillnaden är det förtroende som politikerna i kommunerna kände för personalen på respektive fastighetskontor. I kommun B var detta stort medan det i kommun A närmast kan betraktas som obefintligt. Detta kan ha påverkat valet av organisationsform i de båda kommunerna. I den kommun där man kände ett litet förtroende ville man göra någonting radikalt medan man i den andra tyckte att det var värt att utveckla förvaltningsformen och den personal som arbetade på kommunens fastighetskontor.

7.3 Hur blev det efter omorganisationen?

Följden av att man avgränsar en verksamhet som man har gjort i de båda kommunerna är att man tvingas renodla sin kostnadsredovisning. I och med att man har resultatkrav måste man, för att kunna bedöma sin lönsamhet, föra en relativt detaljerad kostnadsredovisning för varje fastighet i sitt bestånd. Denna måste också följas upp kontinuerligt, vilket också görs i kommun B. Följden av allt detta blir naturligtvis att det är betydligt lättare att få ett grepp om kostnaderna än om man bakar ihop allting på ett "jättekonto" vars enda syfte är att det ska kunna följas upp och jämföras med budgeten en gång om året.

I samband med omorganisationen infördes ett hyresförhållande mellan fastighetsförvaltningen och lokalanvändarna. Lokalanvändarna har i båda kommunerna möjlighet att välja servicenivå och yta. Eftersom förvaltningarna får använda pengar som blir över på "lokalkontot" till annat har kostnadsmedvetandet självfallet förstärkts.

Resultatkravet har också bidragit till att kostnadsmedvetandet bland personalen i respektive organisation har ökat. Man känner att man inte längre är en del av en stor obestämd massa vid namn kommunen, utan ingår i en mindre och flexiblare organisation.

Sammanfattningsvis har förändringen lett till i huvudsak tre saker:

- En tydligare kostnadsbild
- Högre kostnadsmedvetande hos lokalanvändarna
- Högre kostnadsmedvetande hos anställd personal

Som tidigare påpekats har det allmänekonomiska läget, ett ökat krismedvetande och en ökad decentralisering påverkat kostnadsmedvetandet.

Någon skillnad mellan kommun A och kommun B kan vi inte se härvidlag.

7.4 Ledning och styrning

Ledning och styrning sker på liknande sätt. Man använder sig i huvudsak av resultatstyrning, d v s man anger ett önskemål om resultat i monetära, kvantitativa och kvalitativa termer. Till detta är i kommun A fogat ägardirektiv, om än i liten omfattning, samt en bolagsordning. I kommun B har man precis som i kommun A ett avkastningskrav på sin balansenhet. Man har också skriftliga direktiv för hur förvaltningen ska skötas. I kommun A är det ganska luddigt formulerat i bolagsordningen vad som bolaget egentligen är till för. I kommun B har man en tydlig och klar skriftlig verksamhetsidé som bl a framhåller att det är kommunens intresse som är det viktigaste, därefter förvaltningarnas och sist enheter inom förvaltningarna.

Man talar mycket om koncernnyttan i båda kommunerna. Vi bedömer det dock så att man i kommun B har en bättre möjlighet att efterleva detta eftersom styrningen av lokalanvändarna är betydligt starkare än i kommun A.

Ibland anger man som motiv till bolagisering att man vill ha kortare beslutsvägar, d v s att VD skulle ha större befogenheter än en förvaltningschef. Vid tidpunkten för bolagsbildningen var detta riktigt. Numera ger kommunallagen möjlighet till delegation så att en förvaltningschef kan få samma rörelsefrihet som en VD.

7.5 Intern och extern kontroll

Det är stora skillnader i hur den interna och externa kontrollen är uppbyggd. Medan den sker relativt sporadiskt i kommun A är den mer formaliserad och rutinartad i kommun B. I kommun A nöjer man sig med att då och då jämföra sina kostnader med Repabs tabeller. Kommun B följer mer kontinuerligt olika slags mått för sin verksamhet. Man söker också aktivt efter jämförelsemöjligheter med andra kommuner.

7.6 Fastighetskompetens

I ett system där man har en säljande part och en köpande, krävs för att få en fungerande marknad att båda parterna har en likvärdig kompetens. I kommun A är det fastighetsbolaget som har all kompetens medan hyresgästernas kompetens är bristfällig. Detta har lett till att hyresgästerna känner sig underlägsna i förhandlingarna med fastighetsbolaget även om fastighetsbolaget redovisar alla kostnader öppet vid förhandlingarna. Man kan inte bedöma rimligheten i det material som fastighetsbolaget presenterar.

Kommun B har en mäklarfunktion som tillgodoser behovet av fastighetskompetens vid val av lokaler och vilken servicenivå som minst behövs för att inte äventyra fastighetens skick etc. Man får visserligen ingen riktig marknad på det här viset, men det får man å andra sidan inte heller i kommun A så länge man inte har "dubbla kompetenser".

7.7 Insyn

Kommun A har i bolagsordningen för sitt bolag skrivit in offentlighetsprincipen. Rent juridiskt finns alltså inga skillnader, för allmänheten, vad gäller offentlighet och insyn mellan bolaget och en förvaltning. Man har dock i kommun A från lokaltidningarnas sida haft lite svårt att få tillgång till den information som man velat ha. I praktiken är det alltså lite så där med principen. Frågan är dock om det är sämre än det varit tidigare eftersom den information man då fick (åtminstone vad gäller ekonomi) var av tvivelaktig kvalitet.

I ägardirektiven står att kommunen ska få insyn genom att kommunens ekonomichef ska få ta del av handlingar. Detta har inte riktigt efterlevts. Bl a har bolaget inte velat lämna ifrån sig uppgifter som rör uthyrning till privata hyresgäster. Inte heller har man fått ta del av vissa uppgifter som rör fastigheter som kommunen fortfarande står som ägare för men som bolaget förvaltar.

Det finns alltså någonting i bolagets natur som gör att en del saker börjar betraktas som affärshemligheter och inte tål en granskning av utomstående. Detta problem har man inte alls i kommun B.

7.8 Ekonomi

Förvaltningen av fastigheterna är billigare i kommun A än i kommun B. Detta är dock inte någonting som vi kan hänföra till organisationsformen. Vi har ju sett att kostnaderna inte nämnvärt har förändrats i kommun A i samband med bolagsbildningen.

De skillnader som finns får förmodligen sökas i själva fastighetsbeståndet och i hyresgästernas efterfrågan. Efter en närmare analys av åldersstruktur, fastighetstyper, servicenivå etc skulle vi förmodligen kunna svara på vari skillnaderna egentligen ligger.

Underhållet av fastigheterna i kommun B var tidigare eftersatt. Kommun B har därför under senare år medvetet satsat mycket pengar på underhåll i syfte att få till stånd en bra standard av sina fastigheter. Även detta kan förklara en del av skillnaderna.

7.9 Slutsatser

Det finns skillnader mellan de båda kommunerna. Framförallt är det skillnader i kostnaderna för att driva fastigheterna. Skillnaderna är dock inte så stora.

Bortser vi ifrån rent personliga förhållanden var motiven och förväntningarna desamma på omorganisationen. Resultatet blev också i stort sett detsamma. Man har fått ett kostnadsmedvetande hos verksamheten och hos lokalanvändarna som bidrar till att minska efterfrågan på lokaler.

Man arbetar med ledning och styrning på liknande sätt. Vissa skillnader i intern och extern kontroll finns och dessa beror på skillnader i lagstiftning för de olika organisationsformerna.

Ingen av de skillnader vi kan se kan sägas vara en följd av den ena eller den andra organisationsformen. Vi vill då hellre betona vikten av en klar och tydlig ledning och styrning om man vill få en verksamhet till att fungera på ett effektivt och bra sätt. När det gäller sådana saker som rent interna stödfunktioner som tillhandahållande av förvaltningsfastigheter, tror vi att ledning och styrning sker effektivare i förvaltningsform. Dock inte såsom fastighetsförvaltningarna traditionellt har bedrivits, utan i mer utvecklade former såsom t ex balansenheter. Inte minst är de lättare att få till stånd en helhetssyn på koncernen. Det finns en inbyggd konflikt i det regelsystem och direktiv som det kommunala bolaget har att rätta sig efter. Dels ska man enligt aktiebolagslagen tjäna pengar och gå med vinst, dels ska man i kommunallagens anda se kommunen som en koncern och finna sin plats i denna. Denna konflikt finns på sätt och vis också för förvaltningsformen om den bedrivs såsom en resultat- eller balansenhet, men eftersom politikerna kan gå in och styra en förvaltning på ett mer handfast sätt finns det större möjligheter att tidigt ta om hand eventuella avarter.

4 ELDISTRIBUTION

4.1 Kommunal eldistribution

För introduktion till området har bl.a. SPKs Offentliga tjänster, Branschbeskrivningar (SPKs bokserie 1991:3) använts.

Regler om elöverföring och eldistribution finns i ellagen. För transporter över långa avstånd för den högspända kraften krävs linjekoncession. För den lokala eldistributionen fordras områdeskoncession. Koncessionsbeviljande myndighet är NUTEK (Närings- och teknikutvecklingsverket). Innehavaren av områdeskoncession - en per geografiskt område - är skyldig att tillhandahålla el för normala förbrukningsändamål. Samtidigt ger koncessionen innehavaren ensamrätt till distribution inom området. El som kommunal tjänst utgör i huvudsak eldistribution.

En översyn pågår f.n. av lagstiftningen på elområdet. En särskild utredare har till uppgift att lämna förslag till ny lagstiftning. Den skall bl.a. innefatta ändrade regler för koncessioner i syfte att åstadkomma ökad konkurrens på elmarknaden. Förslagen väntas lämnas inom kort.

De kommunala verken och bolagen utgjorde 1988 enligt statistik från Svenska elverksföreningen 29 resp 26 % av antalet eldistributörer. De levererade el till 40 respektive 25 % av alla abonnenter. Andra aktörer på marknaden är statliga verk och privata bolag.

Någon formell skyldighet för kommunen att tillhandahålla el föreligger inte. Enligt tillgänglig statistik avgiftsfinansieras eldistributionen från kommunala verk och bolag till abonnenterna. Täckningsgraden är 100 %.

Kommunala verk och kommunala bolag för eldistribution - elverk - samverkar som regel i förekommande fall med de kommunala kraftvärmeverken för fjärrvärmedistribution och elproduktion.

Kraftvärmeverk, liksom distributionsanläggningar för el och fjärrvärme, är långsiktiga och kapitalkrävande investeringar. Kraftvärmeverk har en tekniskt livslängd på 20-25 år, distributionsanläggningar på cirka 40 år.

Priset på el varierar betydligt mellan olika distributörer beroende på sådana faktorer som råkraftskostnad, ledningslängd, när investeringar gjorts och principer för kapitalkostnadsberäkningar m.m.

4.2 Intervjuundersökning

Urval

Elddistribution i tre kommuner i mellersta Sverige har studerats. Verksamheten eldistribution (elverken) har i dessa kommunerna, av företrädare för kommunförbundet m.fl., framhållits som mycket välskötta och med låga elavgifter. I två kommuner bedrivs verksamheten i egen förvaltning i nära samverkan med kommunalt bolag för fjärrvärme och elproduktion. I båda dessa kommuner förs diskussioner på politisk nivå om bolagisering även av elverken. I den tredje kommunen är eldistribution (elverket, egen resultatenheter) och fjärrvärmeproduktion tillsammans med annan teknisk verksamhet samlad i ett helägt kommunalt bolag. I denna kommun pågår en särskild utredning om kommunens bolag.

Intervjuade

Intervjuer har genomförts med chefer och ekonomiansvariga samt i en kommun med politisk företrädare. Per brev erhöles de intervjuade frågeområdena i förväg. Intervjutiderna har varierat mellan drygt en timme till 3 - 4 timmar beroende på antalet intervjuade. De intervjuade har i efterhand fått möjlighet att korrigera de minnesanteckningar som gjorts efter intervjuerna. I detta sammanhang har också vissa ekonomiska uppgifter kompletterats, bl.a. fördelning av samkostnader med andra tekniska förvaltningar.

Frågeområden

Intervjuerna har syftat till att belysa de effektivitetsaspekter som angavs i uppdraget. De har omfattat, dels fakta uppgifter avseende kostnader för administration, personal och lokaler (drift- och kapitalkostnader), hantering av eventuella överskott/underskott (intäkter, avgifter/taxor) samt förekomsten av resultat/prestationsmått, dels mer subjektiva uppfattningar om insynsregler, marknadssituationen, kontroll av verksamheten, utveckling och framtid. Dessutom har intervjuerna syftat till att få motiv till varför verksamheten bedrivs i nuvarande organisatoriska former.

De tre kommunerna

I det följande refereras till följande identiteter för de tre kommunerna med respektive elverk.

EF 1 = kommun med god ekonomi, eldistribution i egen förvaltning

EF 2 = kommun med inte fullt så god ekonomi, eldistribution i egen förvaltning

AB = kommun med god ekonomi, eldistribution i helägt kommunalt aktiebolag

Enligt SCBs Årsbok för Sveriges kommuner 1992 och SCBs/- Svenska kommunförbundets "Vad kostar verksamheten i Din kommun" tillhör samtliga tre kommuner kategorin större städer, d.v.s kommuner med mer än 75 % tätortsgrad och mer än 50 000 invånare (totalt 26 kommuner i Sverige), närmare bestämt mellan 120 000 och 125 000 invånare och med en i princip identisk ålderssammansättning. Alla tre kommunerna har näringskaraktärskoden 037 (sysselsatta i jordbruk 0 %, i industri 30 % och i service 70 %).

Ekonomierna i de tre kommunerna skiljer sig åt. Total skattesats 1992 var 30,48 (EF 1), 32,52 (EF 2), respektive 30,85 (AB) kr/skattekrona. EF 2 har ett sämre skatteunderlag än de två övriga samt högre utgifter och högre låneskuld per invånare.

Även ytmässigt skiljer sig de tre kommunerna något åt. EF 1 är cirka 500 kvkm mindre än de två andra, som i stort sett är lika stora.

Elverken

Uppgifterna avser verksamhetsåret 1991.

EF 1

Organisation; kommunal förvaltning i tekniskt verk med egen verksamhetsstyrelse, resultatenhet Elverk. Verksstyrelsen fattar beslut om taxeändringar. "Underställt" elverket finns ett kommunalt helägt aktiebolag - kraftvärmeverk - för fjärrvärme och elproduktion. Chefen för det tekniska verket är tillika VD för kraftvärmeverket.

EF 2

Organisation; kommunal förvaltning i Energiverk med egen verksamhetsstyrelse, resultatenhet Elverk. Verksstyrelsen fattar beslut om taxeändringar. "Underställt" elverket finns ett kommunalt helägt aktiebolag - kraftvärmeverk - för fjärrvärme och elproduktion. Chefen för energiverket är tillika VD för kraftvärmeverket. Kraftvärmeverket har inga anställda, personal hyrs in från elverket.

AB

Organisation; kommunalt helägt aktiebolag för teknisk förvaltning. Elverket är en resultatenhet i bolaget. I bolaget finns också resultatenhet för fjärrvärme- och elproduktion. Förutom bolagsordning finns särskilt ramavtal upprättat mellan kommunen och de tekniska verken (bolaget), som bl.a. reglerar vilka frågor som skall godkännas av kommunfullmäktige, respektive när fullmäktige skall underrättas om fattade beslut. Exempelvis skall bolaget inhämta kommunens godkännande över principiella ändringar eller tillägg i taxan. Bolagsstyrelsen fattar beslut om

icke principiella taxeändringar. Avtalet reglerar också handlingars offentlighet, i princip gäller samma bestämmelser som tillämpas för kommunen i övrigt, men med iakttagande av vad aktiebolagslagen särskilt kan föreskriva. Kommunstyrelsens beredningsutskott skall ha full insyn i och rätt att ta del av bolagets handlingar. Kommunstyrelsen skall också se till att regelbundna samråd sker mellan bolaget och utskottet.

Elverkens ekonomi

De tre elverken redovisar i princip sin verksamhet och sina resultat enligt regler och praxis för aktiebolagsredovisning. Trots det medför olikheter att en detaljerad jämförelse inte låter sig göras utan omfattande och tidskrävande detaljstudier. Vissa jämförelsetal har dock tagits fram.

Av resultatredovisningar och vidare analyser av dessa, framgår för år 1991 följande (belopp i miljoner kronor):

	EF 1	EF 2	AB
Antal abonnenter:	60 272	64 581	66 902
Intäkter -drift (exkl. anslutn. avg) totalt	235,4	334,9	349,8
Kostnader -drift totalt	197,6	296,9	311,3
- varav inköp råkraft	156,8	212,3	243,9
- varav fördelat gemensamma adm.kostnader	5,5	4,1	2,2
- varav lokalkostn.	5,4	3,2	1,7
- varav löner egen personal	25,1	29,8	31,9
- varav löner gemensam, fördelad personal	5,5	4,8	7,0

Kapitalkostnader/-intäkter m.m.

	EF 1	EF 2	AB
Avskrivn enl plan	6,0	6,9	23,0
Avskrivn utöver plan	22,0	25,6	9,9
(alternativt kalkylmässig avskrivning)			36,7)
"Vinst"	8,7	-	-
Ränteintäkter	2,0	2,7	0
Räntekostnader	3,1	13,3	10,8
Avkastning 15 % på insatt kapital till kommunen			3,0
Investeringar inkl. anslutn.avg.	29,7	28,7	64,7
Skattkostnader	-	-	1,3

Personal, 1991, antal:

Egen personal (inkl. viss adm.)	93	131	107
Gemensam, fördelad adm. personal	12	26	17

Elavgiften består av en fast avgift och en förbrukningsavgift (rörlig kostnad). Taxorna har ytterligare variabler beroende på förbrukning, typ av uppvärmning m.m. För att jämföra taxorna har elverken beräknat kostnaderna 1991, för en normal lågspänningskund med en förbrukning på 5 500 KWh per år. Elavgiften blir i detta fall (exkl. skatt och moms)

i kommun med	EF 1	EF 2	AB
kronor per år	2 123	1 815	1.914

4.3 Intervjusvar

För alla tre elverken är det låga eltaxor som är tecken på framgång (effektivitet). Kostnader av betydelse för låga taxor är råkraftskostnader, investeringskostnader o.dyl. De intervjuade har samtliga ansett att

kostnader för administration, lokaler m.m. är av underordnad betydelse vid jämförelser av effektivitet.

Motiv till varför verksamheten bedrivs i befintlig form

AB - elverket i aktiebolag - har haft denna organisationsform sedan början av seklet, den är lika gammal som ellagen och motivet till bolagisering därmed "bortglömt". Verksamheten bedrevs ursprungligen, i slutet av 1800-talet, i privat form som blev olönsam. Den övertogs av kommunen för att sedermera ombildas till kommunalt bolag.

Förutsättningen för att verksamheten skall kunna bedrivas effektivt och kunna kontrolleras är - för alla tre elverken - särredovisning av verksamhet och ekonomi, självständighet och ett tydligt ansvar för hela verksamhetens bedrivande. Dessa faktorer kan tillgodoses både när verksamheten är organiserad i aktiebolagsform och i en egen resultat-enhet. Långsiktigt välskötta investeringar och för eldistribution gynnsamma förutsättningar är avgörande för framgång, d.v.s. låga eltaxor.

I de två kommunerna med elverk i egen förvaltning ser man det som en naturlig och praktisk form. Om däremot distributionen av el kommer att bli utsatt för konkurrens ändras förutsättningarna. Synpunkter på detta berörs längre fram i redovisningen av intervjuvaren.

Inom EF 2 har personalorganisationerna (SKTF, SKAF) tidigare motsatt sig bolagisering av elverket när detta kommit upp till diskussion. Just nu överväger politikerna en bolagisering. Kommunen behöver kortsiktigt behöver få in pengar för amortering av skulder. Köpesumman som det nybildade kommunala bolaget skall erlagga till kommunen måste då tas ut via höjda taxor och avgifter. Politikern poängterade att det nu inte finns några andra motiv, t.ex. demokratiskäl eller konkurrensneutralitetsskäl, för att överväga en ombildning av elverket till aktiebolag. Enda anledningen är möjligheten att förbättra den kommunala ekonomin.

De kommunala aktiebolagen för kraftvärmeverken är "underställda" elverken EF 1 och EF 2. Det underströks, från företrädare för EF 1, att uppbyggnaden av kraftvärmebolaget finansierats med intäkter från el- och värmeförsäljning, d.v.s. inte av kommunen med skattemedel eller avkastningar/avgifter från andra verksamheter. Kraftvärmeverket betraktas som tillhörigt elverket.

I EF 2 etablerades kraftvärmeverket i bolagsform med motivet bl.a. att det inte skulle gått att bygga upp med tillfredsställande tidsmarginaler på grund av de alltför lågsamma kommunala beslutsvägarna. Motivet var således att bilda ett bolag bl.a. för att snabba upp projekteringsfasen.

Kombinationen elverk med "underställt" kraftvärmeaktiebolag möjliggör i båda organisationsformerna att råkraft kan köpas till rabatterade priser, d.v.s. någon vinst behöver inte uppstå för beskattning i produk-

tionsbolaget. Ett lågt råkraftpris är också avgörande för att kunna hålla låga eltaxor.

Resultatmätt

Alla elverken har enligt de intervjuade som mål låga elavgifter för kommuninvånarna. Målen är något olika formulerade;

- "att ligga bland de 10 billigaste distributörerna för el och värme" (EF 2),

- "att långsiktigt hålla låga taxor - 5 % (på el) lägre än fem motsvarande stora städer" (EF 1).

I AB finns inte målet inskrivet i bolagsdokumenten.

Några interna resultat- eller produktivitetmätt används inte. I aktiebolaget, AB, skall man som försöksverksamhet införa resultatlön. I EF 2 pågår förbättring av ekonomisystemet som skall medge utarbetande av interna produktionsmätt samt bonussystem för olika personalkategorier.

Överskott/underskott, gränsdragning till kommunens ekonomi

Inte i något fall förekommer någon form för subventionering av skattemedel till elverken. Omvänt bidrar inte heller elverken till kommunens samlade ekonomi, fränsett den avkastning på insatt kapital i det bolagiserade elverket som redovisats ovan. För de två elverken, EF 1 och 2 finns inte, liksom inte heller för andra kommunala investeringar, några regler för avskrivningar av gjorda investeringar. Elverkens fasta och rörliga tillgångar betraktas som elverkens egna tillgångar.

Insynsregler för kommunal verksamhet

Inte i något av de tre elverken ser man regler för insyn och offentlighet som något hinder i verksamheten, med nuvarande verksamhet.

I det bolagiserade elverket finns, som nämnts, regler om offentlighet inskrivna i avtalet mellan kommunen och bolaget.

Om verksamheten kommer att konkurrensutsättas måste däremot reglerna för offentlighet ändras. Detta är alla tre organisationerna överens om.

Intern/extern kontroll, styrningsfrågor

Samtliga tre elverk redovisar i princip sin verksamhet i den form som brukas för aktiebolagsredovisning. För AB sker sedvanlig bolagsrevision, revisorer (2-3 revisorer med suppleanter) utses på bolagsstämman.

Det framhålls i AB att särredovisning utgör grunden för att verksamheten tillfredsställande skall kunna kontrolleras. Det är viktigt att elverket har ett tydligt ansvar, att ägaren verkligen visar och respekterar detta.

Ägarskapet, politikernas styrning, bör utövas på bolagsstämman. Avtalet med kommunen föreskriver dock regelbundet samråd med kommunstyrelsens beredningsutskott.

Även företrädarna för EF 1 och EF 2 poängterade tydliga ansvarsförhållanden och särredovisning som väsentliga förutsättningar för en effektiv kontroll.

En uppfattning som redovisats är att politikerna ibland tror att de skall sköta verksamheten. Det uppfattas inte heller förenligt med affärsmässighet att politiker i en bolagsstyrelse driver både sysselsättningspolitik och kommunal miljöpolitik. Men det kan också, å andra sidan vara lättare för politikerna att släppa det de inte kan, till de professionella teknikerna.

Hur mycket påverkar medborgarna utvecklingen? "Med målsättningen att hålla så låga taxor som möjligt har det varit naturligt att vända sig till kommuninnevånarna" Alla tre elverken har genomfört brukarundersökningar - enkäter till elabonnenterna. Sammanfattningsvis uppfattas elverken som kompetenta, men okända.

Marknadsutveckling och framtid

Utgångsläget inför framtiden och eventuellt införande av konkurrens inom eldistribution uppfattas som positivt i alla tre elverken. Det beror till stor del enligt de intervjuade på tidigare gynnsamma investeringar och bra skötsel av verken.

"Utvecklingen och satsningarna som gjorts inom kommunen beror i hög grad på att politikerna förstår verksamhetsområdets - branschens - förutsättningar. Politikerna har vågat satsa, det finns en tradition att driva teknikprojekt, många politiker kommer från en högteknologisk sektor och är lönsamhetsmedvetna". Kommunens näringsstruktur har således varit betydelsefull.

Volymtillväxt och standardisering har också inneburit att kostnader kunnat hållas nere.

På marknaden i dag konkurrerar el för uppvärmning med fjärrvärme.

En elverkschef ansåg att utvecklingen inom området på en "fri" elmarknad inte kommer att präglas av nya tekniska rön, utan mer inriktas mot att förnya affärsmetoder och effektivisera kapitalförvaltningen, d.v.s att anpassa spelreglerna till marknaden.

Samtliga intervjuade ansåg att avgörande för ett agerande på en konkurrensutsatt elmarknad, om den införs 1994, är att en ändring av kommunallagen kommer till stånd. Oberoende av om verksamheten sker i kommunalt verk eller i kommunalt bolag är reglerna om likställighet, självkostnadsprissättning och offentlighet ett hinder för konkurrens.

I de två kommunerna med elverk i egen förvaltning ansågs också att i en konkurrenssituation skulle bolagsformen markera saklighet och professionalitet.

Regler för energi- och miljöskatter kommer också att spela stor roll. För att belysa det påpekades att 58 % av fjärrvärmeomsättningen i ett av kraftvärmeverken är fiskal verksamhet, d.v.s. inbetalning av olika skatter.

Elmarknaden i Europa kommer endast indirekt att påverka elmarknaden i kommunen, ansåg en elverkschef. Han förutspår, att om tio år kommer det bara att finnas kvar två stora råkraftdistributörer. De övriga är utkonkurrerade.

"Ambitionen är att finnas kvar inom alla verksamhetsområden" (AB), "men ellagen och de kommunala principerna måste ändras."

4.4 Analys

Tre elverk har således studerats utifrån de effektivitetsaspekter som angetts för vårt uppdrag, för att utröna om det finns någon skillnad i effektivitet mellan eldistribution i egen förvaltning och i bolagsform.

Koncessionsinnehavaren - elverken - har i dag oavsett organisationsform monopol på sin verksamhet. Verksamheten i sig är tekniskt komplicerad, prissättningsmekanismer varierar och marknaden står inför stora förändringar. Det bör slås fast att det är förenat med stora svårigheter att avgöra om en eldistributör är effektiv eller ej.

De effektivitetsaspekter som angivits i uppdraget, såsom lokalanvändning, bemanning och administrationskostnader torde som de intervjuade också framhållit vara av underordnad betydelse när det gäller att bedöma effektiviteten i eldistribution. Andra faktorer såsom råkraftförsörjning, tekniska förutsättningar m.m. torde vara av avgörande betydelse för att bedöma effektiviteten i verksamheten. Detta ligger utanför ramen för vårt uppdrag.

Vi redovisar dock de efterfrågade uppgifterna i nedanstående tabell.

Nyckeltal

Elverkens delkostnader i procentandelar av de totala driftkostnaderna är

för	EF 1	EF 2	AB
Administration	2,8	1,4	0,7
Lokaler	2,7	1,1	0,5
Lönekostnader			
- egen personal	12,7	10,1	10,2
- gemensam	2,8	1,6	2,2

Samma delkostnader relaterade till abonnenterna (kronor per abonnent) är

för	EF 1	EF 2	AB
Administration	91:52	63:49	32:88
Lokaler	88:76	49:55	25:41
Lönekostnader			
- egen personal	415:95	461:44	476:82
- gemensam	91:52	74:33	104:63

Sammantaget kan inga slutsatser om effektiviteten dras från ovanstående.

Intervjuerna har inte resulterat i några påvisbara skillnader i effektivitet mellan elverken i förvaltningsform och elverket i bolagsform. Alla tre anser att en egen resultatenheter är en förutsättning för att verksamheten skall kunna drivas effektivt och kunna kontrolleras.

De tre kommunerna och de tre elverken mycket likartade. Syftena är att distribuera el till låga priser. De tre elverken har alla låga taxor och avgifter som indikation på sin effektivitet. Elverkens mål motsvarar uppfattade krav och förväntningar från kommuninvånarna.

Trots att två av elverken är kommunala förvaltningar och ett är aktiebolag är styrformer - verksstyrelser respektive bolagsstyrelse - och former för redovisning likartade. Den utpräglad tekniska professionaliteten är utmärkande för den roll de intar i den kommunala förvaltningen.

En hög yttre effektivitet - låga taxor - behöver inte nödvändigtvis innebära att verksamheten i sina olika beståndsdelar är effektiv eller att produktiviteten inte kan förbättras. Inget av de tre elverken använder sig av nyckeltal, resultat- eller prestationsmått för uppföljning av respektive verksamheter.

Skillnader kan konstateras - mellan förvaltningarna och aktiebolaget - i hanteringen av kapitalkostnader m.m. För bolaget finns avskrivnings-

regler och regler om beskattning samt avkastningskrav från ägaren - kommunen. Elverken EF 1 och 2 redovisar avskrivningar utöver plan samt vinst (ökning av resultatutjämningsfond), som inte beskattas. Klara regler saknas samtidigt som självkostnadsprincipen skall gälla. De två elverken i förvaltningsform har större möjligheter att stärka sin soliditet än vad det bolagiserade elverket har.

Insynsreglerna uppfattas inte i dag som något problem. Hotet inför framtiden är att konkurrenter skall kunna få tillgång till affärsuppgifter eller andra uppgifter om verksamheten som kan vara viktiga för ett affärsmässigt agerande.

Likställighetssprincipen är idag en utgångspunkt för taxesättning och avgiftsberäkning. I en konkurrenssituation måste det finnas frihet att ge rabatter m.m. av olika slag till olika enskilda kunder, samtidigt som uppgifter om dessa måste kunna hemlighållas.

Självkostnadsprincipen förefaller visserligen redan nu vara ett tänjbart begrepp med de relativt stora möjligheter till överavskrivningar och fonderingar som finns. På en öppen marknad kan en reglering dock utgöra en konkurrenshindrande faktor för ett affärsmässigt agerande.

Tre huvudprinciper för kommunal förvaltning uppfattas således, i alla de intervjuade elverken, som hinder för att i framtiden kunna agera på en konkurrensutsatt marknad. Frågorna förutsätts bli lösta inom ramen för den översyn av ellagstiftningen, som väntas bli färdig inom kort.

Ett motiv för bolagisering som kom fram under intervjuerna, var att kommunen, genom att omvandla det kommunala verket till kommunalt bolag, omedelbart skulle kunna disponera en köpesumma för andra ändamål.

Det har tidigare nämnts att resultat och prestationsmätt inte utarbetats vid något av de tre elverken. Det förtjänar kanske att här också markera att de tre elverken ser sig som relativt oavhängiga kommunens övriga verksamhet och politisk styrning. Till detta bidrar också den speciella tekniska professionella miljön.

4.5 Slutsats

Två elverk i kommunal förvaltning och ett elverk i kommunalt bolag - samtliga utpekade som välskötta - har studerats och jämförts. Inget tyder på att de organisatoriska formerna är avgörande för om verksamheterna bedrivs effektivt. Förutsättningar i organisatoriskt hänseende är snarare särredovisning av verksamhet och ekonomi samt tydligt ansvar för verksamhetens bedrivande. Avgörande är också tillgång till billig råkraft, långsiktiga och kloka investeringar, professionell teknisk och ekonomisk ledning samt att som övergripande mål ha att hålla låga eltaxor.

Möjligheten att frigöra kapital för kommunerna genom en bolagisering av elverken har framkommit som motiv att ändra organisationsform. Effektivitetsaspekter åberopas inte som skäl för en sådan förändring.

Om el kommer att konkurrensutsättas synes kommunallagens stadganden om likställighet, självkostnad och offentlighet att behöva omprövas på eldistributionsområdet om nuvarande organisationsformer skall kunna bibehållas.

5 NÄRINGSLIVSVERKSAMHET

5.1 Kommunala näringslivsfrågor

Inledningsvis i vårt utredningsarbete konstaterade vi att näringslivsfrågor föreföll "udda" att bedriva i aktiebolagsform eftersom de till synes har litet inslag av affärsmässighet. Motivet till vald organisationsform var därför av särskilt intresse att beskriva när det gäller kommunal näringslivspolitik.

Som bakgrundsinformation och för orientering om sakområdet har använts Svenska Kommunförbundets näringslivsenkät 1991 "Näringslivet i fokus". Synpunkter och råd har inhämtats bl.a. från företrädare för Svenska Kommunförbundet, från personer verksamma med näringslivsfrågor i kommuner samt från professor Benny Järn (som bearbetat Kommunförbundets enkät m.m.) vid Umeå universitet.

Av Näringslivsenkäten 1991 framgår att den verkställande ledningen av kommunernas näringspolitik handhas av kommunstyrelsen ensam i 60 %, av kommunalt bolag/stiftelse i 24 % och av särskilt inrättad nämnd, styrelse eller utskott i 13 %. (För resterande 3 % redogörs ej.) Genomsnittlig total årskostnad för kommunernas näringspolitiska verksamhet uppskattas till 1,9 miljoner kronor per kommun och år. Antalet tjänstemän engagerade i näringslivsverksamhet var 1991 totalt 925 i landet.

Kortfattat syftar näringslivspolitikerna generellt sett till att främja näringslivsutvecklingen i kommunen. Ambitionerna varierar, främst i förhållande till sysselsättningsläge, statlig industri- och regionalpolitik samt behov av att "stärka kommunen inför framtiden". Verksamheten kan innefatta t.ex. utbildning och information, service och rådgivning om stödformer, marknadsföring, förvaltning av industrifastigheter samt omfattande kontaktverksamhet med myndigheter på alla nivåer och med enskilda. En näringslivssekreterare i mellansverige beskrev sitt arbete som "att förr handlade det om lokaler och mark, nu rör det sig om kunskap och infrastruktur".

Det inslag av konkurrens som finns i verksamheten handlar i huvudsak om konkurrens kommuner emellan - om nyföretagsverksamhet, om inrättande av gymnasier och högskolor, om utbyggnad av AXE-växlar, om riksvägar m.m.

5.2 Intervjuer i fyra kommuner

Urval

Ett stort antal kommuner framhölls som intressanta och välskötta avseende hantering av näringslivsfrågor, under vårt inledande arbete då vi orienterade oss om sakområdet. Relativt snabbt framstod det emellertid som mycket svårt att hitta likvärdiga jämförelseobjekt, d.v.s. likvärdiga från utgångspunkterna kommunal struktur och ekonomi, näringslivsfrågornas organisering och roll m.m. Relativt snabbt framstod det därmed också som utomordentligt svårt att kunna jämföra effektivitet i kommunal näringslivsverksamhet.

Tre kommuner i Norrland valdes - två med kommunalt aktiebolag och en med egen förvaltning för näringslivsfrågor. Efter genomförda intervjuer i de tre kommunerna behövdes ytterligare en "kontrollkommun" med näringslivsverksamheten i egen förvaltning och intervjuer genomfördes med en sådan fjärde kommun.

Intervjuade

Intervjuer har genomförts med VD för aktiebolagen, politiker (i två kommuner), näringslivssekreterare, chef för näringslivsenhet m.fl. Per brev erhöles intervjuade frågeområdena i förväg. Intervjutiderna har varierat mellan 2 - 5 timmar beroende på antalet deltagare. De intervjuade har i efterhand fått möjlighet att kontrollera och justera uppgifterna i de minnesanteckningar som gjorts. Därefter har vissa ekonomiska uppgifter kompletterats.

Frågeområden

Intervjuerna har syftat till att belysa de effektivitets- aspekter som angavs i uppdraget. De har omfattat dels faktauppgifter avseende kostnader för administration, personal och lokaler (drift- och kapitalkostnader), ägartillskott eller kommunal budget för näringslivsfrågor, hantering av eventuellt överskott, förekomsten av resultat/prestationsmått, dels mer subjektiva uppfattningar om insynsregler, marknader och konkurrens samt styrnings- och kontrollfrågor. Motivet till vald organisationsform har varit av centralt intresse. Stor del av intervjuerna har också ägnats åt verksamhetens innehåll.

De fyra intervjuerna redovisas i det följande var för sig. Därefter görs en samlad analys och redovisas slutsatser.

5.2.1 Glesbygdskommun 1 - aktiebolag

Kommunen hade, enligt SCB, den 1 januari 1992 14 580 invånare, bestod av 6 211 km² - 2 invånare per km². Skattesatsen var 32,85 och

näringskaraktärskod 136 (10 % sysselsatta i jordbruk, 30 % i industri och 60 % i servicenäringar). Kommunens totala budget uppgick 1991 till 700 miljoner kronor.

Intervju har genomförts med verkställande direktören (VD) för näringslivsaktiebolaget.

Näringslivsverksamheten bedrivs i aktiebolag sedan 1972 med en person, en VD, anställd. Dessutom har kommunen en person anställd och anlitar två kontrakterade långtidskonsulter för näringslivsfrågor (lantbruks- respektive landsbygdsrådgivning). Dessa tre är arbetsmäsigt underställda VDn i bolaget.

Styrelsen består av sju ledamöter samt fem suppleanter för dem. Samtliga är politiker. Representanter från näringslivet har ansetts innebära risk för jäv eftersom styrelseärenden innebär insyn i lokala affärsangelägenheter.

Föremålsparagrafen i bolagsordningen anger att bolaget skall främja näringsverksamheten i kommunen. Något avtal, utöver bolagsordningen, mellan kommunen och näringslivsbolaget finns inte. Bolagets målsättning är att "värna om det som finns och att satsa på tjänstesektorn inom datateknologiområdet". Kommunen har också ett övergripande mål, som påverkar näringslivsbolaget, nämligen att öka invånarantalet i kommunen till 16 000.

Verksamheten präglas således mycket av att "värna om det som finns". Det tar sig bl.a. uttryck i att stimulera till bildandet av byalag, att bibehålla och utveckla bygemenskap genom t.ex. projektering av gemensamma lokaler, etablering av företagarföreningar och kooperativ, upprättande av lokala avtal mellan byalag och kommunen om bibliotek, daghem, restauranger, m.m. Givetvis stimuleras också nyföretagande från andra delar av landet.

Motivet till att verksamheten bedrivs i aktiebolag är i första hand att kunna umgås med näringslivet, speciellt vad gäller nyföretagsamhet. I kontakter är en likasinnad motpart viktig. Därtill kommer sekretessfrågorna. Alla aspekter på privata företags ekonomi måste kunna diskuteras, t.ex. vid en nyetablering med stöd, vilket inte är möjligt i kommunstyrelsen. Enbart det faktum att "överläggningar med företaget NN" står på kommunstyrelsens dagordning kan omöjliggöra vidare kontakter med företaget. Företagskontakter kan således skötas tillfredsställande diskret när verksamheten bedrivs i aktiebolagsform.

Enligt bolagets årsredovisning för 1991 var rörelsens intäkter, i kronor följande

- kommunalt bidrag	1 150 000
- övriga intäkter	521 302
Summa intäkter	1 671 302

Posten "övriga intäkter" består av intäkter från varuförsäljning 401 000, engagemangsvinster 49 000 samt vidarefördelade bygdemedel 71 000. Bygdemedel är en ersättning från vattenkraftsutbyggnad som via länsstyrelsen utgår till alla som bedömts lida skada av vattenkraftsprojekteringar. Viss del av dessa medel kan utgå till nyetableringar.

Rörelsens kostnader 1991 var 1 744 138

- varav löner till styrelsen
och VD (inkl. LKP) 633 000

Administrativa kostnader uppfattas som helt försumbara.

Kommunen svarar för lokaler, kostnaderna belastar inte aktiebolaget, men kan uppskattas till cirka (75 m² a 1 500) 112 500

De tre medarbetarna (en anställd och två konsulter) redovisas inte över aktiebolaget utan belastar annat kommunalt utgiftskonto. Med en antagen månadslön om 18 000 per person blir det en årskostnad, inklusive LKP, om 907 200

Rörelsens kapitalkostnader var 1991
cirka 30 000
Bolagets redovisade skatt var 11 580
En vinst redovisades på 253

Verksamheten drivs i huvudsak med bidrag (skattemedel) från kommunen. Någon "återbetalning" förekommer naturligen inte eftersom inslaget av affärsverksamhet är mycket litet. Bolaget förvaltar inga fastigheter. Ingen del av verksamheten är avgiftsbelagd, service gentemot näringsliv och kommuninvånare är i princip kostnadsfri. Bolaget köper in viss maskinell utrustning till småföretagare som i sin tur betalar av denna till bolaget enligt avbetalningsköp med äganderättsförbehåll. Detta förfarande är fördelaktigare än leasing. Kostnader och intäkter för detta balanseras i bolagets årsredovisning (jfr kapitalkostnader). Det förekommer också att näringslivsbolaget stöder lokala näringsidkare genom tillfälligt deläggande, dock aldrig mer än 49 %.

Konkurrens, i den mån konkurrensbegreppet är tillämpligt, kan vara av två slag. Dels kan viss konkurrens förmärkas gentemot konsulter. Men eftersom konsulter tar betalt för sina tjänster utgör det inte något reellt "hot". Dels handlar det om konkurrens kommuner emellan, som tidigare var ett problem. Näringsidkare, "lycksökare", försökte spela ut kommunerna mot varandra. Näringslivsbolaget ger inga extra utfästelser och har som policy att inte ställa upp med borgen, vilket inte heller kommunen gör. Länsstyrelsen informeras om detta.

Inom bolagets ram utgör regler för insyn inga problem. Däremot var offentlighetsprincipen i kommunal verksamhet ett av skälen till varför bolaget bildades.

För att utveckla verksamheten krävs att bolagets anställda håller sig allmänt orienterade. Information i facktidsskrifter spelar roll, vissa idéer kommer från politiker. En strävan är att tillsammans med grannkommunen utveckla det gemensamma området. I kommunen finns ett antal exportföretag - att kunna informera om EES-avtalets tillämpning blir allt viktigare.

För intern/extern kontroll svarar i första hand bolagets revisorer. Någon brukarundersökning om t.ex. bolagets service har inte gjorts. Däremot har en enkätundersökning om vad företagen behöver genomförts. Det framkom bl.a. att företagen önskar EG-rådgivning och rådgivning om kvalitetsnormering, kvalitetsmätning.

5.2.2 Glesbygdskommun 2 - aktiebolag

Kommunen hade, enligt SCB, den 1 januari 1992 7 708 invånare, bestod av 7 485 km² - 1 invånare per km². Skattesatsen var 32,55 och näringskaraktärskod 127 (10 % sysselsatta i jordbruk, 20 % i industri och 70 % i servicenäringar). Kommunens totala budget uppgick 1991 till 223 miljoner kronor (varav 207 mkr drift och 16 mkr investeringar).

Interviewer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande, kommundirektör, verkställande direktör (VD) för näringslivsbolaget m.fl. Kompletteringar har gjorts per telefon med handläggare på näringslivsbolaget.

Näringslivsverksamheten bedrivs i aktiebolagsform benämnt utvecklingsbolag - sedan början av 1970-talet. Utvecklingsbolaget har för närvarande sex personer anställda med följande kompetenser:

- VD, affärsutveckling och informationsteknologi (IT)
- två utbildare, varav en uppdragsutbildning
- en företagsutvecklare, mot befintligt näringsliv
- en företagsekonom, rådgivning till nya och gamla företag
- en assistent, videokonferensvärdinna, ekonomisk uppföljning och allmän administration.

Styrelsen består av fem ledamöter med lika många ersättare. Representeranter från näringslivet ingår i styrelsen.

Föremålsparagrafen i bolagsordningen anger att bolaget skall främja utvecklingen av industri, hantverk och turism inom kommunen samt bedriva uppdragsutbildning och kurs- och konferensverksamhet. Bolaget skall vidare uppföra, förvärva, sälja och förvalta lokaler för hant-

verk, småindustri och turistanläggningar inom kommunen samt bedriva därmed förenlig verksamhet.

Kommunfullmäktige har (februari 1992) antagit ett Näringspolitiskt program med angivande av mål, åtgärder, resurser, m.m. för den näringspolitiska verksamheten för den kommande femårsperioden. Det ankommer i huvudsak på utvecklingsbolaget att genomföra programmet. Mål för näringslivsutvecklingen är

- att tillskapa 150 nya arbetstillfällen inom IT-företag
- att tillskapa 100 nya arbetstillfällen inom "traditionell" verksamhet
- att fortsätta arbetet med konsolidering och utveckling av befintliga företag.

Dessutom finns mål för befolkningsutveckling och utbildning. Båda dessa områden engagerar också utvecklingsbolaget.

Måttet på framgång för näringslivsarbetet är att befolkningssiffran ökar.

Verksamheten är således omfattande och innebär kontakter med och stöd till näringslivet, utbildningsverksamhet med distansundervisning på högskolenivå samt förvaltning av för närvarande sex industri- och kontorsfastigheter.

Motiv till att bedriva näringslivsfrågorna i bolagsform är enligt vad som framhållits flerfaldigt. Ett motiv är att via bolag skapa en viss image som motverkar fördomar mot kommunalanställda. Kompetensen i bolaget skall också medge kontakter med företagare. VD-rollen är bra i umgänget med omvärlden, förtroendevalda politiker väljs på andra meriter. Förtroendevalda skall inte heller diskutera tekniska frågor, utan användas som ambassadörer. Näringslivsutveckling är inte myndighetsutövning och kan därför bolagiseras.

Bolaget redovisar för 1991 följande intäkter, i kronor:

- hyresintäkter	1 423 000
- uppdragsutbildning, konferenser, konsulttjänster	3 624 000
- bygdeavgiftsmedel	1 987 000
- övriga rörelseintäkter	1 010 000
- ägartillskott -drift	1 400 000
Summa intäkter	9 444 000

Redovisade kostnader för 1991, i kronor:

- lönekostnader (sex personer)	1 324 000
- övriga arbetskraftskostn.	863 000
- driftkostnader (fastigheter)	4 857 000
- lokalkostnader (egna)	199 000
- finansnetto	1 092 000
* ränteintäkter	118 000
* räntekostnader	1 210 000
- avskrivningar	500 000
Summa kostnader	8 835 000

Netto 609 000 utgör reservationer.

Bolaget redovisar ingen vinst och betalar ingen bolagsskatt. Ägartillskottet, d.v.s. kommunens bidrag till verksamheten kan användas dels för drift av den egna verksamheten (löner, administration m.m.) dels för att täcka eventuellt underskott som genereras i fastighetsförvaltningen.

Fastighetsförvaltningen är konkurren utsatt verksamhet. Kommunens ambitioner är dock att tillgodose näringslivets behov av lokaler, varför visst underskott i verksamheten tolereras. Hyran bestäms efter förhandling med hyresgäst.

Konkurrensen med andra kommuner om företagsetableringar uppfattas som knivskarp. Konkurrensmedel är dels att tillhöra stödområde med möjlighet till särskilda bidrag, dels sådana faktorer som den kommunala ekonomin, möjligheter till fritidsaktiviteter m.m. Viktigt är också att upprätta personliga kontakter och ge ett personligt bemötande.

Några problem med regler för insyn i bolagets verksamhet finns inte. Det påpekades särskilt att bolaget inte bildades för att "dölja några frågor", och "det stövlår inte in så många". Kommuninvånarna kan också få svar på fullmäktiges frågestunder.

Utvecklingen av bolagets verksamhet är som framgått dokumenterad i det näringspolitiska handlingsprogrammet för fem år framåt.

Intern/extern kontroll sker dels genom för bolag sedvanlig revision, dels gör politikerna uppföljningar av det antagna handlingsprogrammet. Det senare sker vid kvartalsvisa genomgångar med kommunstyrelsens arbetsutskott.

5.2.3 Kommun 3, större stad - egen förvaltning

Kommunen hade, enligt SCB, den 1 januari 1992 75 565 invånare och en landareal av 6 838 km² - 11 invånare per km². Skattesatsen var

32,31 och näringskaraktärskod 036 (0 % sysselsatta i jordbruk, 30 % i industri, 70 % i servicenäringar). Företrädare för kommunen framhåller att det egentligen skall vara 3 % sysselsatta i jordbruk och 25 % i industri. Kommunens totala budget uppgick 1991 till cirka 4 miljarder kronor.

Intervjuer har genomförts med ordföranden i kommunalstyrelsen och med näringslivssekreteraren.

Näringslivsverksamheten - näringslivsfrågor - hanteras inom i stort sett all kommunal verksamhet, samordnad i en stabsfunktion - ett näringslivssekretariat med en anställd handläggare, näringslivssekreteraren - i kommunkansliet.

Politiskt är näringslivsfrågor och ekonomi alltid aktuella ämnen och diskuteras i samband med de flesta ärenden vid varje kommunstyrelsesammanträde. De ses inte skilda från eller separeras ut från andra aktiviteter. Näringspolitik bedrivs i nätverk i hela den kommunala verksamheten och bör engagera alla, såväl fysiska planerare, investerare, utbildnings- och omsorgsansvariga, informatörer som politiker.

Några program för näringslivsverksamheten finns inte. Verksamheten skall drivas så att näringslivet utvecklas (aktuellt företagsregister omfattar cirka 500 företag). Uppgifterna förändras i förhållande till konjunkturerna. Förr hämtades arbetskraft från Norge, nu ges stöd - dock inte ekonomiskt - till företagsrekonstruktioner. Verksamheten redovisas regelbundet - en gång per år - i kommunens planeringsmeddelande Näringspolitisk rapport. Rapporten utgör underlag för bl.a. debatt i kommunfullmäktige om fortsatta sysselsättningspolitiska och näringsfrämjande insatser på olika områden. I denna anges/föreslås målinriktning för olika åtgärder som rör infrastruktur, arbetsmarknad, utbildning, turism m.m. Bl.a. anges att kommunens mål är att ordna arbeten åt alla utförsäkrade.

Kostnaderna för näringslivsverksamheten kan, på grund av att frågorna är integrerade i så gott som all annan verksamhet, inte budgeteras eller estimeras. Medel för sysselsättningsfrämjande åtgärder, t.ex. beredskapsarbeten, om 60 miljoner kronor har avsatts i 1993 års budget. Kostnader för en handläggartjänst, näringslivssekreteraren, är också direkt relaterad till näringslivsverksamheten. Övriga kostnader som innebär led i kommunens näringspolitik - för politiker och tjänstemän, för åtaganden och aktiviteter - kan inte särskiljas. Det statliga lokaliseringsstödet är med nuvarande nivåer av underordnad betydelse för kommunal sysselsättningspolitik, statligt regionalpolitik "bedrivs inte längre". Bygdeavgiftsmedel avsätts inte för näringslivsfrågor/projekt.

Motivet för att bedriva sysselsättningspolitik i förvaltningsform har framgått ovan. Verksamheten är integrerad i så gott som all annan verksamhet. Genom att isolera verksamheten till en organisatorisk enhet "avlövar" man ansvar och intresse från dem som nu på olika sätt

och i olika roller är engagerade i frågorna. Verksamheten är beroende av kontinuerliga ägartillskott om den bedrivs i bolag.

Motivet mot aktiebolagsformen är flerfaldigt och följande har framhållits. Tidigare var momsreglerna ett skäl till att överföra verksamheter i bolagsform - det har nu bortfallit. För att en verksamhet skall bedrivs i bolagsform skall den baseras på externa intäkter och vara väl avgränsad. Exempelvis drivs förvaltning av industrifastigheter - med externa hyresgäster - i ett särskilt aktiebolag, vilket medger en affärsmässig hyressättning. Avgiftsfinansierad verksamhet, t.ex. elverket, skall drivas i förvaltningsform. Denna form är överlägsen bolagsformen; inga skatteregler m.m. Monopolverksamhet skall inte heller bedrivs i aktiebolagsform. Detta för att insyn och medborgarkontroll skall underlättas.

Men motiven för eller emot är funktionellt betingade och styrs av viljan att skaffa sysselsättning.

5.2.4 Förortskommun (till Stockholm) - egen förvaltning

Kommunen hade enligt SCB, den 1 januari 1992 65 224 invånare och en landareal om 95 km² - 684 invånare per km². Skattesatsen var 29,26 och näringskaraktärskod 028 (0 % sysselsatta i jordbruk, 20 % i industri, 80 % i servicenäringar). Kommunens totala budget uppgick 1991 till cirka 950 miljoner kronor.

Intervju har genomförts med kommunens näringslivschef.

Näringslivsverksamheten bedrivs i en näringslivsenhet, en egen resultatenhet, med två anställda (inkl. chef). Kommunstyrelsen har ett särskilt organ, en näringspolitisk beredning, bestående av åtta förtroendevalda, som skall bevaka utvecklingen inom näringslivet. Beredningen sammanträder åtta gånger per år.

Verksamheten är målstyrd inom fastlagda ekonomiska ramar. Inriktningsmål har fastställts av kommunstyrelsen, efter att ha utarbetats i den näringspolitiska beredningen. Produktionsmål fastställs av de två handläggarna för den löpande verksamheten. Uppföljning sker dels i beredningen, dels övergripande i kommunstyrelsen. Någon annan politisk styrning eller "inblandning" från politikerhåll förekommer inte.

Inriktningsmålen anger att de näringspolitiska insatserna skall

- ge kommunens näringsliv goda verksamhetsbetingelser och utvecklingsmöjligheter

- främja nya företagsbildningar som gynnar och tar tillvara

* kommunbornas önskemål om arbete som svarar mot deras utbildning och yrkesinriktning

- * kommunbornas behov av service
- * kommunens kvaliteter och karaktär av "grön" kommun

- stödja utvecklingen av hela Stockholmsregionen.

Verksamheten för de två handläggarna innebär att vara samordnare, nätverksbyggare och länkar i kommunens företagarliv. Målgrupper är existerande företag, presumtiva företag, branschorganisationer, konsulter, fastighetsägare m.fl. Produkter är råd och service till målgrupperna. Arbetet kan ses (och fördelas också handläggarna emellan) i två tidsperspektiv, dels kortsiktiga insatser för att lösa olika frågor på ett års sikt, t.ex. förmedling av lokaler, dels långsiktiga insatser som syftar till att förbättra infrastruktur; kommunikationer, utbildning, kultur m.m. I denna verksamhet deltar också kommunstyrelsens ordförande med "lobbyinsatser" när så anses lämpligt.

Motiven till att verksamheten bedrivs i förvaltningsform är flera. Kommunen äger ingen mark eller fastigheter för näringsverksamhet för eventuell förvaltning i bolagsform. Kommunen har heller ingen tradition att bolagisera sina förvaltningar (endast energi och bostäder finns i aktiebolag). Kommunal förvaltning av näringslivsfrågor har varit och är en naturlig form.

Verksamhetens kostnader (i kronor), över den kommunala budgeten, 1992:

Löner, inkl. LKP	1 000 000
Lokaler, 60 m ²	75 000
Allmänna omkostnader, administration	130 000
Utredn, konsulter	150 000
<u>Summa kostnader</u>	<u>1 355 000</u>

Avgiftsfinansierad verksamhet bedrivs dessutom för:

Särskilt projekt för lokalförmedling	
Intäkter, cirka	200 000
Kostnader, cirka	200 000

Särskilt projekt för företagsträffar	
Intäkter, cirka	50 000
Kostnader, cirka	50 000

Konkurrens förekommer nästan alltid om olika etableringar, t.ex. inrättande av en ny högskoleenhet, med Stockholm och med övriga förortskommuner. Vid företagsetableringar fungerar näringslivshandläggarna

som "smörjolja", förmedlar lokalförslag o. dyl. Kommunen kan egentligen bara påverka marginellt eftersom den inte förfogar över mark och lokaler. Men inget etableringsärende har egentligen grundats på analyser och kalkyler - avgörande är alltid irrationella faktorer som var företagsägaren bor o. likn. Konkurrensmedel är långsiktiga infrastrukturrella satsningar - att visa på kommunens positiva möjligheter, kommunikationsmässigt, miljömässigt och kulturellt.

Konkurrenterna - grannkommunerna - är också samarbetspartners i gemensamma frågor.

Regler för insyn har aldrig vållat några problem - alla handlingar är öppna.

Att utveckla verksamheten är att stärka hela Stockholmsregionen mot bakgrund av internationaliseringen. Konkurrenterna i denna utveckling är Köpenhamn i kampen om "Nordens centrum" och Helsingfors som viktigaste kongressort. I detta utvecklingsarbete samverkar hela regionen.

Uppföljning av verksamheten redovisades ovan. Någon ytterligare styrning/kontroll av verksamheten förekommer inte. Avnämarnas intressen och behov registreras vid företagsträffar och dylikt.

5.3 **Analys**

Det har inte varit möjligt att, under den tid som stått till förfogande, hitta kommuner som på ett likvärdigt eller jämförbart sätt hanterar sin näringslivsverksamhet. Frågan är om det överhuvudtaget låter sig göras. Kommunernas strukturer och politikernas prioriteringar m.m. innebär så stora variationer att det antagligen inte finns någon kommun som är den andra lik avseende näringslivsfrågor. Denna studie kan då ses som en illustration till olikheter fyra kommuner emellan. Effektivitetsparametrar av typ administrationskostnader, personalkostnader m.m. blir följaktligen inte heller helt jämförbara.

Analysen i det följande görs mot bakgrund av detta konstaterande. Intresset fokuseras på att jämföra motiv, mål och organisationsform utifrån syftet med verksamheterna. Prioriteringar i form av beslutade anslag till näringslivsverksamhet jämförs när så är möjligt, samt detaljkostnader. Konkurrensfrågor tas också upp.

Redan vid de inledande förhandskontakterna - för orientering om sakområdet - framkom ett antal motiv för bolagisering av näringslivsverksamheten;

- Gentemot företagsledare - som redan finns i kommunen och presumtiva företagare som överväger etablering - är det mer "på samma nivå" att uppträda som VD för ett bolag, än som kommunal tjänsteman. (Sagt av många)

- När industrifastighetsförvaltning ingår som del i näringslivsverksamheten är det naturligt med bolagsformen. Hyresgästerna accepterar lättare ett beslut om hyreshöjning från ett bolag än från en kommunal förvaltning. (Normalkommun)

- Bolagsformen medger subventionering av lokala näringsidkare. (Många)

- Kommunala bolagiserade näringslivskontor kan fungera som "kommunala mini-NUTEK" (NUTEK=Närings- och teknikutvecklingsverket). (Konsult)

- Att bolagisera näringslivsverksamheten är ett sätt att skaffa en snygg reträttplats i näringslivssektorn för kommunalpolitiker. (Kommundirektör)

- I ett aktiebolag går det att utveckla professionalitet och att dölja representationskostnader (Forskare).

Det framkom i de förhandsupplysningar som gavs - från många håll - att målet för kommunal näringslivsverksamhet är legitimitet hos det lokala näringslivet. Framgång är att uppfattas som serviceinriktad mot företagen, att skapa förutsättningar för orten, att bygga infrastruktur. Effektivitet har såldes en mycket vid och svårämbar innebörd.

Organisationsform

Tre modeller kan urskiljas utifrån intervjuerna. I de två glesbygdskommuner som har näringslivsverksamheten i aktieolag är verksamheten väl avgränsad mot annan kommunal verksamhet. Styrning sker via bolagsordning och långsiktigt fastlagda program. Synen på bolagsstyrelsens sammansättning skiljer sig dock åt. I det ena bolaget uppfattas näringslivsrepresentanter i styrelsen som en risk (de kan få insyn i eventuella konkurrenters affärer), i det andra som ett stöd. I förortskommunen, där näringslivsenheten utgör en organisatorisk enhet med egen budget och programansvar, är verksamheten också relativt väl avgränsad, styrningen sker via målstyrning, men frågorna följs också löpande i en politiskt sammansatt beredning. I den större stadskommunen utgör näringslivsfrågorna ett nätverk mellan ett stort antal kommunala verksamheter, är definierad som ett "ämne" integrerad i andra verksamheter, och ständigt aktuell vid politiska överväganden.

Huruvida någon av de organisatoriska formerna bidrar till högre effektivitet än någon annan kan inte avgöras. Effektiviteten skall avgöras mot uppställda mål. De övergripande mål som finns eller syftena med de fyra organisationerna är mycket likartade - att utveckla och skapa gynnsamma förutsättningar för näringslivet och - för de två glesbygdskommunerna - att öka invånarantalet. Måluppfyllelse är därmed också mycket svår att mäta - fränsett befolkningstal, där siffrorna för närvarande visar en negativ tendens. Produktionsmål redovisades i gles-

bygdskommun 2. Huruvida dessa mål uppnås kan inte avgöras förrän om fem år. Yttre förutsättningar, konjunkturen, statliga infrastruktursatsningar m.m. är också avgörande faktorer för organisationernas målpåfyllelse och kan därmed också bli avgörande om målen inte nås.

De studerade organisationsformerna har både för- och nackdelar med hänsyn till verksamheternas syften.

Den ständiga anpassningen till yttre faktorer - konjunkturen, statligt agerande, större nedläggningar (nuläget) m.m. som kräver politiska bedömningar om kommunalt agerande, kan antagligen tillgodose bättre i en nätverksorganisation än i mer "låsta" bolagsformer. Samtidigt har näringslivsverksamheten också en långsiktig inriktning som man kan behöva värna om i en stabil egen organisation. En risk med den fasta organisationsformen är då å ena sidan att annan kommunal verksamhet inte på olika sätt medverkar till utveckling av näringslivet, intresse och motiv bortfaller. Å andra sidan kan speciell kompetens och näringslivsinriktad verksamhet utvecklas och få sin speciella profession i en avskild miljö.

Motiv

Vilken tyngd har dessa för- och nackdelar haft för motivet till val av organisationsform? Och hur står sig motiven i förhållande till de motiv som uppavavs vid utredningsarbetets inledning?

I storstadskommunen med nätverksorganisationen är det alldeles klart att man uppfattar att frågorna skall drivas så att de aktivt engagerar alla - politiker och kommunanställda. Att bolagisera här vore helt fel. I förortskommunen är det en naturlig form med egen målstyrd resultat-enhet, man har egentligen inte övervägt bolagisering. Men verksamheten är inte fullt så integrerad i övrig kommunal verksamhet som i storstadsexemplet.

I de två näringslivsbolagen är det allt annat överskuggande motivet till vald organisationsform att - via formen - kunna umgås med näringslivs-representanter på ett för näringslivet accepterat sätt. Ett ytterligare motiv till att välja bolagsformen, är att kunna värna om sekretess för att tillgodose näringslivet.

I en av glesbygdskommunerna bedrivs uppdragsverksamhet och förvaltning av industri- och kontorsfastigheter, vilket skulle motivera aktiebolag.

I storstadskommunen poängterades att motiven för eller emot bolagsformen är funktionellt betingade och styrs av viljan att skaffa sysselsättning. Bedömningen av vad näringslivet behöver - vem näringslivet föredrar att möta i form av kommunal representation - skiljer sig således åt. Det är - via denna studie - omöjligt att avgöra om näringslivet föredrar att möta en VD i ett kommunalt bolag eller en politiker eller en näringslivssekreterare. (Ofta samverkar dessa också i lämpliga kon-

stellationer.) Antagligen beror det på professionalitet - från båda sidor - i varje enskilt fall vad som är effektivast. En reflexion som är svår att förbigå är dock att kommuner med näringslivs-VD kanske underskattar den kommunala statusen.

Motivet för bolagisering av näringslivsverksamhet - att man med ett bolag kommer på samma nivå som näringslivet - som uppgavs vid de inledande förhandskontakterna har således bekräftats i de två glesbygdskommunerna.

Motivet till bolagisering att verksamhet som är avgiftsfinansierad eller är konkurrensutsatt (på en marknad) bör bedrivas i aktiebolag bekräftades också. I en av glesbygdskommunerna inkluderas i näringslivsbolagen både uppdragsfinansierad utbildningsverksamhet och förvaltning av industrifastigheter. I förortskommunen är ett av motiven till att ha verksamheten i kommunal förvaltning att man inte har industrifastigheter eller mark att förvalta. I storstadskommunen är förvaltningen av industrifastigheter förlagd till ett särskilt aktiebolag.

Medger också bolagsformen subventionering av lokala näringsidkare? Svaret är ja, även om subventioneringen sker med finess. Av exemplet från en av glesbygdskommunerna framgår att näringslivsbolaget tillfälligt kan gå in som ägare i enskilda privata företag som stöd och att bolaget kan fungera som mellanhand vid företags maskinköp (avbetalning med äganderättsförbehåll). I det andra studerade näringslivsbolaget kan hyror i industri- och kontorsfastigheter förhandlas så att näringsidkares betalningsförmåga tillgodoses. (Hur detta är förenligt med kommunalagen tas inte upp i detta sammanhang.)

Övriga, tidigare uppgivna motiv, som har litet av "skval lerkaraktär" över sig har inte tagits upp för seriösa överväganden.

Kostnader, ekonomi m.m.

De i uppdraget från Lokaldemokratikommittén efterfrågade ekonomiska effektivitetsaspekterna redovisas och jämförs när så är möjligt, nedan. De bör dock ses som ett försök att få fram nyckeltal och är inte uttryck för effektivitet.

Redovisade kommunala kostnader (anslag, ägartillskott, lokal- och lönekostnader) för näringslivsverksamhet och sysselsättningsbefrämjande åtgärder kan beräknas och fördelas per kommuninvånare, enligt följande (belopp i kronor):

Glesbygdskommun 1 - 1991

Ägartillskott	1 150 000	
Lokalkostnad	112 500 (subv. från kommunen)	
Löner	907 200 (anställda av kommunen)	
Totalt	2 169 700	Per kom.inv 149:-

Glesbygdskommun 2 - 1991

Ågartillskott	1 400 000
---------------	-----------

Totalt	1 400 000	Per kom.inv 182:-
---------------	------------------	--------------------------

Förortskommun - 1992

Budget för resultat- enheten	1 355 000
---------------------------------	-----------

Totalt	1 355 000	Per kom.inv 21:-
---------------	------------------	-------------------------

Redovisningen för storstadskommunen avser kommunens **totala satsningar** på sysselsättningsfrämjande åtgärder, anslag 60 milj kr (1993). Med tillägg för en antagen lönekostnad för en näringslivssekretärer (årslön inkl. LKP 370 000) blir kostnaden per kommuninvånare cirka 800 kronor.

Lönekostnader jämförs, utifrån uppgifter som erhållits, enligt följande:

Glesbygdskommun 1 (1991)

Lön VD och styrelse	633 000
Lön tre medarbetare	907 200
Totalt (inkl. styr.)	1 574 000
Per anställd (4 pers)	385 050

Glesbygdskommun 2 (1991)

Löner VD, fem medarb	1 324 000
Övr arbetskraftskostn	863 000
Totalt (inkl. övr)	2 187 000
Per anställd (6 pers)	364 000

Förortskommun (1992)

Löner, två pers	1 000 000
Totalt	1 000 000
Per anställd (2 pers)	500 000

Lokalkostnader per anställd beräknas till följande:

Glesbygdskommun 1	
Lokalkostnad	112 500
Per anställd (4 pers)	28 000 (1991)

Glesbygdskommun 2	
Lokalkostnad	119 000
Per anställd (6 pers)	19 833 (1991)

Förortskommun	
Lokalkostnad	75 000
Per anställd (2 pers)	37 500 (1991)

Ovanstående nyckeltal - där basuppgifter för lönekostnader dessutom är olika - visar endast att löne- och lokalkostnader i Stockholmstrakten är högre än i glesbygd.

Tillskott av skattemedel

I de två kommunerna med näringslivsverksamhet i egen förvaltning är verksamheterna i princip helt anslagsfinansierade. I förortskommunen förekommer intäktsfinansierade aktiviteter - lokalförmedling och företagsträffar - som bär sina egna kostnader.

Näringslivsverksamheterna i aktiebolagsform har kommunala ägartillskott. Bolaget i glesbygdskommun 1 har knappt en tredjedel av sina intäkter i form av externa intäkter, i glesbygdskommun 2 bedrivs konkurrensutsatt intäktsfinansierad verksamhet i större omfattning, cirka 85 % av intäkterna. I det första av bolagen redovisas skatt, vilket kan förefalla något märkligt. Det senare bolaget redovisar positivt årsnetto som reservation.

Konkurrens, marknader

För näringslivsverksamheten förekommer två slag av konkurrens, dels konkurrens kommunerna emellan om etableringar m.m., dels konkurrens med egna tjänster och produkter på en marknad.

Den första formen bejakades av i stort sett av alla intervjuade. Numera finns dock "etiska regler" för hur kommunerna får bete sig och "lycksökare" har insett att det inte går att spela ut kommuner mot varandra.

I rollen som rådgivare och stödjande till företagare kan näringslivssekreterare och anställda i näringslivsbolag uppfattas som konkurrenter till privata konsulter. Denna roll är egentligen inte uppmärksammas och konkurrensen (för kommunerna) är inte särskilt betungande eftersom tjänsterna - om de inte är alltför omfattande - är kostnadsfria för näringslivet. Det är ju också bl.a. via sådan rådgivning som kommunen "skapar legitimitet" hos det lokala näringslivet.

Näringslivsbolagen bedriver också fastighetsförvaltning och utbildningsverksamhet, som mer är att betrakta som ren affärsverksamhet. Vad fastighetsförvaltning beträffar anser många att det är lättare att sätta marknadsmässiga hyror i ett bolag än i egen förvaltning, men den kommunala bolagsformen medger också att hyressättning kan anpassas till hyresgästernas betalningsförmåga.

Insynsreglernas påverkan

I näringslivsverksamheterna i egen förvaltning ser man inga problem med offentlighetsprincipen - snarare tvärtom - man eftersträvar öppenhet och insyn. Förhållandet är i princip detsamma i glesbygdskommun 2.

I glesbygdskommun 1 däremot har ett av motiven till att bilda aktiebolaget varit att därmed kunna hantera företagsfrågor under sekretess. Något direktiv, överenskommelse eller annan handling, som i enlighet med kommunallagen reglerar insyn, finns inte heller upprättat mellan kommunen och bolaget.

5.4 Slutsats

Motivet till att bolagisera näringslivsverksamheten är, framhålls från företrädare i de två kommuner som har verksamheten i egen förvaltning, att verksamheten har inslag av affärsverksamhet.

Av de två studerade näringslivsbolagen förekommer konkurrensutsatt verksamhet i ett av dem - fastighetsförvaltning och utbildningsverksamhet. Det huvudsakliga motivet till vald organisationsform i de två bolagen är dock inte affärsverksamheten, utan att på jämställd nivå kunna umgås med näringslivet. Aktiebolagsformen och VD-rollen innebär en "garanti" för kompetens och status i relationer med näringslivsföreträdare. I kommuner med näringslivssekreterare eller näringslivsenhet upprätthålls relationerna via politiker och tjänstemän på vad som förefaller, lika framgångsrik sätt.

Efter intervjuer i fyra kommuner har vi funnit tre principiellt olika former för att bedriva näringslivsverksamhet, nämligen aktiebolag, resultatenhet och nätverk. De fyra kommunernas näringslivsverksamhet har, av företrädare för kommunförbundet, forskare, m. fl., framhållits som väl fungerande och offensiva. Det går inte att bedöma vilken organisationsform som är effektivast. Därtill är kommunernas struktur, politikernas motiv och inställning till frågornas hantering samt yttre faktorer alltför olika. Den övergripande målsättningen för samtliga är att skapa gynnsamma förutsättningar för näringslivet och därmed för kommunens strukturella, ekonomiska och kulturella utveckling. Verksamheten styrs och följs upp utifrån denna målsättning.

Det har på motsvarande sätt varit svårt att göra ekonomiska detaljjämförelser. Påtagligt verkar ändå vara de betydligt högre kostnaderna per invånare som satsas på näringslivsverksamhet i glesbygd jämfört med en Stockholmsförort - 150-180 kronor per invånare och år jämfört med cirka 20 kronor.

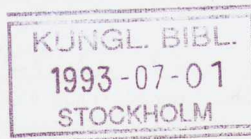
Vi har konstaterat att näringslivsverksamheten i viss mån konkurrerar med konsultverksamhet. Näringslivet har att välja mellan - oftast dyra - privata konsulter och den som regel kostnadsfria rådgivning som ges

av kommunala näringslivssekretariat/-bolag, med kommunens bästa och legitimitet hos näringslivet som målsättning.

Förvaltning av industri- och kontorsfastigheter förekommer i näringslivsbolagen. Det har uppfattats som "dubbel styrka". Dels medger bolagsformen att man uppfattas som affärsmässig hos hyresgäster och kan sätta marknadsmässiga hyror, dels kan hyressättning göras som tar hänsyn till hyresgästens betalningsförmåga.

Kommunerna konkurrerar också med varandra om företagsetableringar m.m. Denna konkurrens är dock numera "reglerad" genom samförståndsöverenskommelser av olika slag och kommunerna samverkar också i större frågor.

Affärsverksamhet kan utan problem med kommunala insynsregler bedrivas i näringslivsbolag. Däremot har insynsreglerna i ett fall utgjort motiv till att bilda bolag för att därmed kunna skydda privata företagsfrågor från behandling i kommunstyrelsen. När näringslivsfrågorna bedrivs i förvaltningsform eftersträvas öppenhet och insyn.



Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personval. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlänningslagen – en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
28. Bankstödsnämnden. Fi.
29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
32. Ny anställningsskyddslag. A.
33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
34. Förarprovare. K.
35. Reaktiön mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
36. Lag om totalförsvarspikt. Fö.
37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
38. Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. S.
39. En gräns för filmcensuren. Ku.
40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
42. Försvarets högskolor. Fö.
43. Politik mot arbetslöshet. A.
44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. C.
46. Vissa kyrkofrågor. C.
47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag. En jämförande studie. C.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]

Utrikesdepartementet

- Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

Försvarsdepartementet

- Lag om totalförsvarsplikt. [36]
Försvarets högskolor. [42]

Socialdepartementet

- Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
Hälsa- och sjukvården i framtiden – tre modeller. [38]

Kommunikationsdepartementet

- Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förarprövarer. [34]

Finansdepartementet

- Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]

Utbildningsdepartementet

- Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]

Jordbruksdepartementet

- Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Ny anställningsskyddslag. [32]
Politik mot arbetslöshet. [43]

Kulturdepartementet

- Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ågandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
Utlämningslagen – en partiell översyn. [24]
En gräns för filmcensuren. [39]

Näringsdepartementet

- Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

Civildepartementet

- Trosa byter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. [45]
Vissa kyrkofrågor. [46]
Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]
Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. [48]

Miljö- och naturresursdepartementet

- Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]