Berättelsen om de kommunala företagen

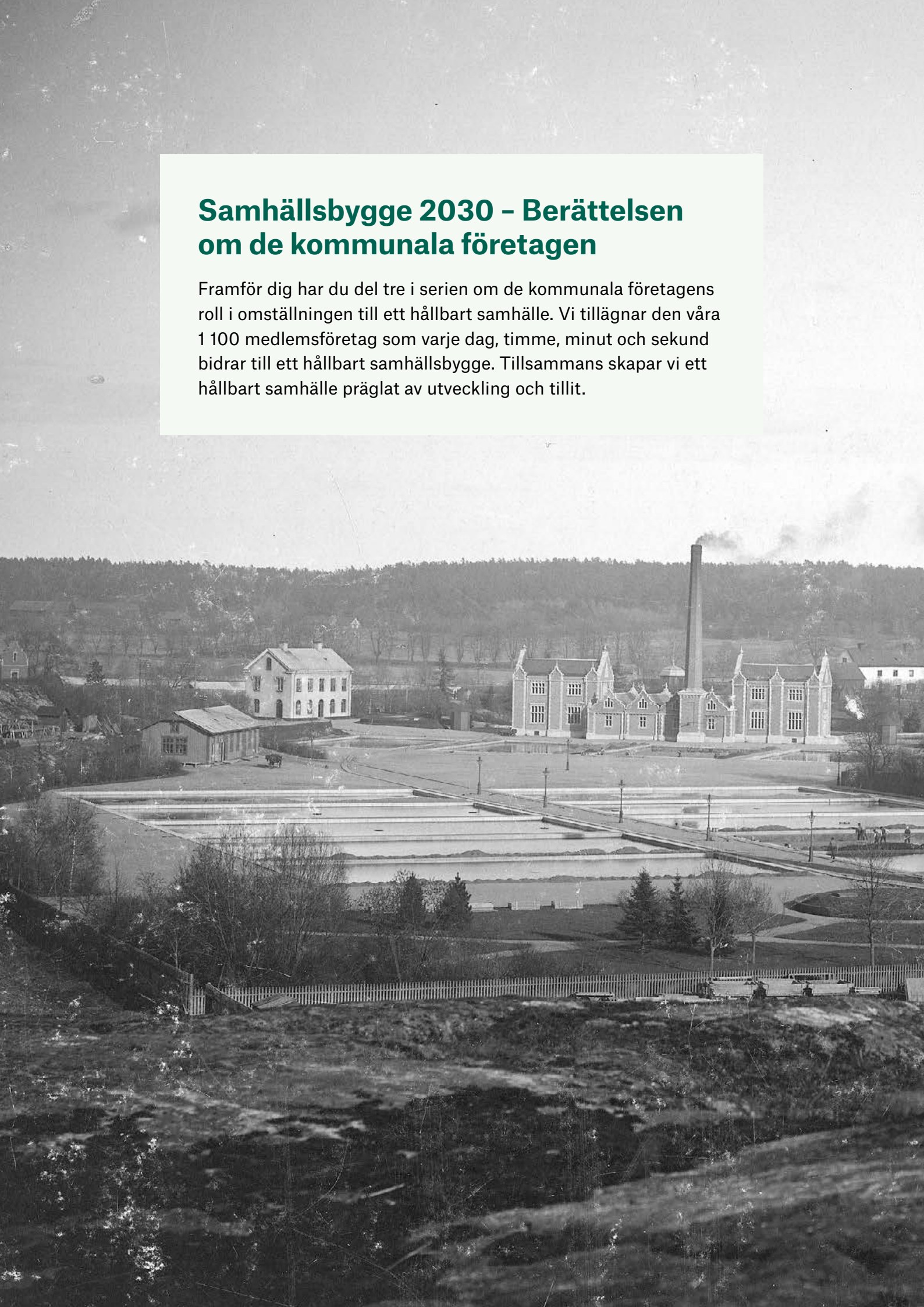
Samhällsbygge 2030

sobona
Kommunala företagens arbetsgivarorganisation

Sobonarapport 2021

Samhällsbygge 2030 – Berättelsen om de kommunala företagen

Framför dig har du del tre i serien om de kommunala företagens roll i omställningen till ett hållbart samhälle. Vi tillägnar den våra 1 100 medlemsföretag som varje dag, timme, minut och sekund bidrar till ett hållbart samhällsbygge. Tillsammans skapar vi ett hållbart samhälle präglat av utveckling och tillit.



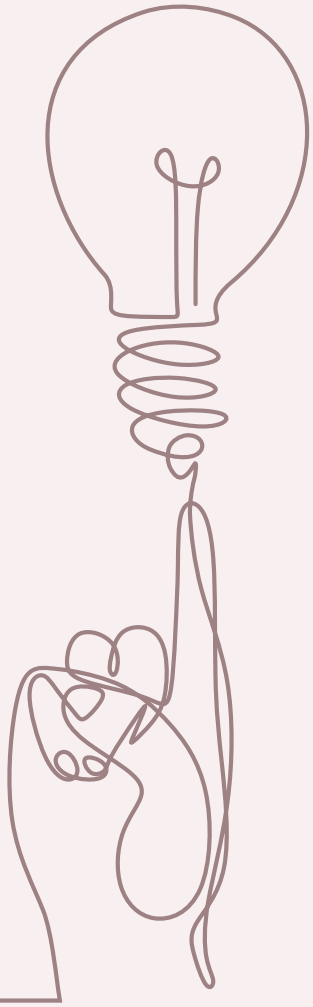
Skanstulls- och Eriksdalsverken år 1893.
Foto: Stockholm Vatten och Avfalls arkiv.

Berättelsen om de kommunala företagen

I din hand håller du *Berättelsen om de kommunala företagen*. Den är tillägnad våra 1 100 medlemsföretag som varje dag, timme, minut och sekund bidrar till ett hållbart samhällsbygge. Ambitionen är att teckna en bild av de kommunala företagens framväxt och betydelse för den omställning som vårt samhälle behöver göra.

Vi har i tidigare rapporter visat att ni – våra medlemmar – spelar en avgörande roll för att bygga en hållbar framtid. I den här berättelsen blir det tydligt vilka fördelar som finns med de kommunala företagen och hur betydelsefulla ni är historiskt, idag och i framtiden för att tillgodose allas våra behov av en fungerande och hållbar vardag. Som i förlängningen betyder att samhället fungerar som helhet.

Genom att göra ett titthål till historien, gräva i arkiv och lyssna till era egna berättelser har vi nu tagit fram en rapport som vi skulle kunna kalla för ett stolthetsdokument. Fram träder en bild av hur ni som samhällsaktörer skapat, byggt, drivit och utvecklat vårt välfärdssamhälle de senaste 150 åren. Med nyckelord som samhällsnytta, samverkan, affärsmässighet, långsiktighet och med er förmåga till anpassning efter tidens krumbukter står det helt klart: De kommunala företagen har varit och är mästerliga på att hitta sin roll i en föränderlig tidsanda. Det handlar om att kunna leverera samhällsnytta i praktiken. Och för det krävs långsiktighet som går bortom mandatperioder och kortsiktighet. Ansvarsfulla och samhällsnyttiga organisationer och ledarskap. Just dessa egenskaper som präglar de kommunala företagen.



Varför behövs en berättelse om de kommunala företagen? Tre enkla svar på denna fråga är:

1. Det finns ingen idag, här finns en lucka för oss att fylla.
2. Kunskapen om de kommunala företagens bidrag till ett hållbart samhälle behöver öka.
3. Organisationsformen i sig är lyckosam för att gå i takt med samhällsutvecklingen.

Vi som representerar de kommunala företagen ser varje dag hur våra medlemmar arbetar för en hög kvalitet, affärsmässig samhällsnytta och alltid med fokus på långsiktig hållbarhet. Trots att verksamheterna ofta spelar en avgörande roll för att samhället ska fungera och utvecklas är det få som känner till de kommunala företagen. Genom satsningen på Samhällsbygge 2030 – där *Berättelsen om de kommunala företagen* utgör del 3 – vill vi synliggöra, sprida kunskap om och därmed stärka attraktionskraften hos våra medlemmar.

Den här delen av Samhällsbygge 2030 visar att när rätt förutsättningar har funnits på plats genom åren har de kommunala företagen skapat stordåd, inte alltid som affischnamn och i strålkastarljuset, men genom att leverera i praktiken. Om förutsättningarna kommer på plats med sikte på de kommande 10 åren kommer de kommunala företagen att vara med och skapa stordåd, än en gång.

Vi riktar ett stort tack till alla engagerade medlemmar som medverkat i tillblivelsen av *Berättelsen om de kommunala företagen*. Era bidrag har berikat beskrivningen av en historia i välfärdsbygget som hittills varit relativt okänd. Stort tack!

Per Nordenstam, Vd

Samhällsbygge 2030 – Berättelsen om de kommunala företagen
Sobona – Kommunala företagens arbetsgivarorganisation.

Bild omslag: Ballongfotografi, taget av dåvarande löjtnant O. Kullberg 1894 från Andrées ballong Svea. Foto: Kullberg, O / Nordiska Museet (PDM).

Bild omslag: Helikopter bild över Stockholm. Foto: Henrik Trygg / Scandinav.

Produktion: Advant.

Innehåll

Inledning 9

Varför kommunala företag? 9

Syfte och frågeställningar 9

Metod och arbetsgång 10

Medlemmar i olika former och branscher 13

Fokus och avgränsningar 13

Om Sobonas medlemmar – de kommunala företagen 13

Om den historiska sammanställningen 15

De kommunala företagens historia 15

Första samhällsbyggnadsepoken 1850–1915 20

Första brytningstiden 1915–1945 24

Andra samhällsbyggnadsepoken – folkhemsbygget 1945–1980 26

Marknadiseringsepoken och andra brytningstiden 1980–nuläge 29

Slutsats: kommunala företag för att affärsmässig samhällsnytta fungerar i tiden 33

Kommunala företag med samhällsnytta som drivkraft 37

De kommunala företagens nuläge 37

Fler företag över tid 39

Kommunalförbund som har gjort en återkomst 42

Affärsmässig samhällsnytta är Sobonas identitet 44

Associationsformens påtagliga påverkan 45

Affärsmässig samhällsnytta en framgångsfaktor med fem fördelar 46

Utmaningarna präglas av ägarfrågor 48

På samhällsnivå handlar det om hållbarhet 51

Framtidsutblick för de kommunala företagen 51

På arenan handlar det om att hitta rollen i uppdrag och system 53

På företagsnivå handlar det om att få resurser, innovationsförmåga och ägarstyrning på plats 55

Slutsatser 59

Slutkommentarer 62

Fridhemsgatan i Stockholm år 2017. Foto: Jon Flobrant / Unsplash.

Inledning

Varför kommunala företag?

I Sobonas rapport *Samhällsbygge 2030*[1] och i fördjupningsrapporten *Samhällsbygge 2030: leda för hållbar utveckling*[2] har de kommunala företagens roll i samhällsomvandlingen belysts utifrån utgångspunkten att vi nu står inför en fas i historien när vårt samhälle behöver ställas om i grunden till mer hållbart. I rapporterna konstateras att de kommunala företagen med sina verksamheter är extra intressanta i den tid vi lever i. De befinner sig i gränslandet mellan offentligt och privat, mellan kund och invånare. De har en fundamental roll i att bära och möjliggöra dagens och framtidens samhällsbygge – historiskt, nu och framåt.

I arbetet har det blivit uppenbart att kunskapen om den roll kommunala företag har spelat historiskt och den roll dessa företag kan spela i framtiden, utifrån deras associationsformer[3], är alltför låg. Varför uppstod kommunala företag i olika former från första början? Hur ser deras verklighet ut idag? Varför kommer de att finnas i framtiden? Och med vilka strategiska frågor? Det är huvudfrågorna i den här rapporten. Utifrån rapporten är ambitionen att senare göra fördjupningar kring strategiska frågor för de kommunala företagen, sett i ljuset av historia, nuläge och framtid.

Syfte och frågeställningar

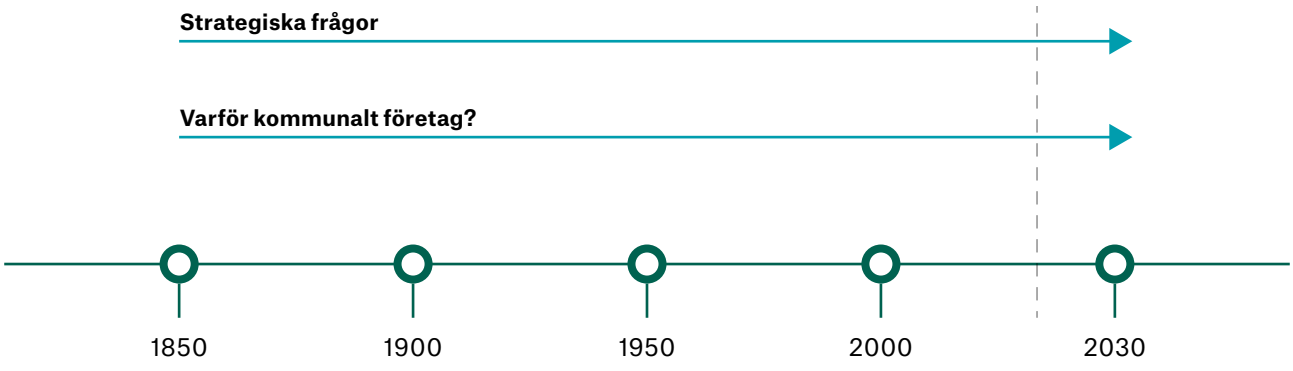
Det övergripande syftet med att ta fram den här rapporten har varit att belysa de kommunala företagens roll i samhällsutvecklingen, historiskt och i ett framtidsperspektiv.

Syftet kan beskrivas i tre delar:

- Att belysa varför de kommunala företagen med sina olika associationsformer finns, igår, idag och framåt.
- Att, ur ett framtidsperspektiv, fånga och beskriva de kommunala företagens utmaningar och möjligheter, utifrån deras associationsformer.
- Att utifrån ovan sammanfatta strategiska frågor för de kommunala företagen.

I grund och botten belyses två frågor i rapporten över tid:

- *Vilka är de strategiska frågorna för de kommunala företagens verksamheter?*
- *Varför bedriva verksamhet som kommunalt företag?*



Figur 1. Rapportens huvudfrågor, med genomlysning från 1850 och sikte mot 2030.

Metod och arbetsgång

Rapporten är ett resultat av tre olika arbetsmoment. Arbetet har präglats av en dialog med de kommunala företagen och har omfattat representation från olika associationsformer och branscher. 20 *djupintervjuer* har genomförts med experter och företrädare för kommunala företag. De som intervjuades var personer med stor kunskap om kommunernas historia samt styrelseordförande och vd:ar eller motsvarande för kommunala företag.

Utifrån djupintervjuerna utformades och genomfördes en *enkätundersökning* till kommunala företag. 180 vd:ar eller motsvarande från kommunala företag besvarade enkäten.

Sobona, Kairos Future och representanter från de kommunala företagen arbetade i en *digital analysworkshop*, där insikter från analysarbetet diskuterades, fördjupades och utvecklades.

De slutsatser och rekommendationer som presenteras i rapporten bygger på samlade bedömningar från dessa moment.

Vasaparken i Västerås år 1991. Foto: Västerås Stadsarkiv (CC CC0 1.0).

Skumning av filter vid Eriksdalsverket. Okänt årtal. Foto: Stockholm Vatten och Avfalls arkiv.

Stockholms lokaltrafik, 1975. Foto: Järnvägsmuseet (CC BY-SA).

Foto:
Glenn Viksten /
Scandinav.

Om Sobonas medlemmar – de kommunala företagen

Medlemmar i olika former och branscher

Sobona har ca 1 100 medlemsföretag med ca 100 000 medarbetare. Medlemmarna går alla under beteckningen kommunala företag, men rymmer en stor mångfald både avseende associationsformer och branscher.

Associationsformer bland Sobonas medlemmar

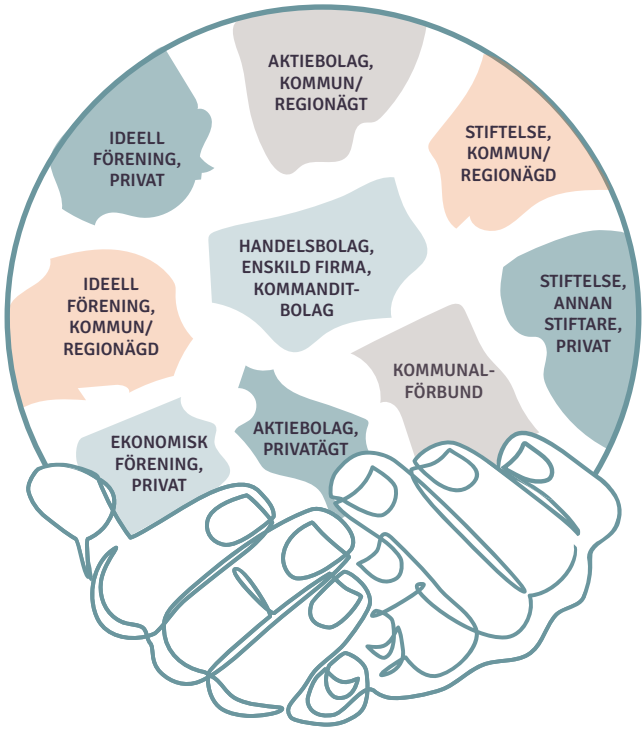
Sobonas medlemmar är till största delen kommun- eller regionägda aktiebolag och det finns också ett betydande antal privatägda aktiebolag. Den näst vanligaste associationsformen utöver aktiebolagen är kommunalförbund. Bland Sobonas medlemmar finns även kommunala företag med andra associationsformer såsom stiftelser, ekonomiska föreningar och ideella föreningar.

Branscher

Sobonas medlemmar tillhandahåller samhällsnyttiga tjänster inom 12 branscher: Besöksnäring och kulturarv, Energi, Fastigheter, Flygplatser, Hälso- och sjukvård, Personlig assistans, Region- och samhällsutveckling, Räddningstjänst, Trafik, Utbildning, Vatten och miljö samt Vård och omsorg. Vissa företag är även verksamma inom flera branscher. Inom varje bransch finns flera olika associationsformer representerade.

Fokus och avgränsningar

I rapporten läggs störst fokus på kommun- och regionägda företag, samt kommunalförbund. Detta på grund av att de utgör merparten av Sobonas medlemmar, men också på grund av att mest underlag finns tillgängligt om företag med dessa associationsformer. I rapporten belyses och berörs emellertid även de kommunala företagen med andra associationsformer, i den mån det är möjligt.



Figur 2. Vår värld av kommunala företag innefattar flera olika associationsformer och organisationsformer. Beteckningen "kommunala företag" används i ordet bredaste bemärkelse och syftar till att på ett inkluderande sätt beskriva Sobonas medlemmar. Gemensamt för de kommunala företagen är att de förenar samhällsnytta med affärsmässighet.

Skutskärsfabriken, oktober 1951.
Foto: Carl Larssons Fotografiska Ateljé / Länsmuseet Gävleborg (PDM).

Foto: ThisisEngineering / Unsplash.

De kommunala företagens historia

Pressvisning av tunnelbanan, åkning med sandtåg från Konserthuset till Thorildsplan, 21 november 1951.
Foto: Okänd fotograf / Spårvägsmuseet (CC-BY-NC).

Om den historiska sammanställningen

I den här delen av rapporten tecknar vi bilden av de kommunala företagens historia, för att bidra med kunskap om deras ursprung och syften. Huvudfrågorna har varit att förstå de kommunala företagens strategiska frågor och varför de har funnits i sina associationsformer genom åren. Här är det värt att betona tre saker:

1. Ett begränsat material har använts
Materialet som använts för att beskriva de kommunala företagens historia har varit begränsat. Det stora standardverket om dessa företags historia har inte hittats i researchprocessen.

2. Ett anspråkslöst angreppssätt för att fånga det mest centrala
Här görs inte anspråk på vare sig någon vetenskaplig eller komplett historisk sammanställning. Rapportförfattarna är inte historiker, utan har efter förmåga sammanställt det mest centrala utifrån befintligt underlag. Materialet bygger på intervjuer med kunniga personer, samt på befintliga skrifter och utredningar.

Här är det värt att framhålla två skrifter lite extra:

- **150 år av självstyrelse. Kommuner och landsting i förändring** (SKL 2013). Här tecknas den historiska helheten för kommuner och landsting på ett förtjänstfullt sätt.
- **Kommunal affärsverksamhet i de svenska städerna (SOU 1924:45)**. Här beskrivs de kommunala affärsverkens uppkomst och tidiga utveckling.

De intervjuade personerna[4] har i hög grad bidragit till allmän förståelse för de kommunala företagens historiska utveckling, men ansvariga för innehållet i sammanställningen är Kairos Future och Sobona.

3. En komplett historia värd att skrivas och spridas
En utförlig och tillgänglig sammanställning utförd av forskare på temat kommunala företagens framväxt och utveckling vore mycket välkommen. Även om den här rapporten har gjort sitt för att förstå huvudlinjerna i de kommunala företagens utveckling är det uppenbart att det finns ett jobb att göra för att få en mer utförlig beskrivning på plats och spridd. Med dessa reservationer följer nedan historien om de kommunala företagen, med avstamp i de stora förändringsprocesserna som svepte över Europa för flera hundra år sedan.

Upptakten: industrialisering, demokratisering, urbanisering

Kommunala företag innan kommuner och landsting?

De kommunala företagen tillkommer rent definitionsmässigt[5] inte i Sverige förrän kommuner och landsting uppstår, i mitten på 1800-talet. I 1924 års statliga utredning om de kommunala affärsverken[6] fastslås visserligen att de kommunala företagens rötter går långt bakåt i tiden:

"Bland den skiftande mångfalden av modern kommunal affärsrörelse torde ingen hava så gamla anor i vårt land som det kommunala slakthuset"

Det hänvisas till förordningar i december år 1622 om att:

"Av borgmästare och råd utsedda slaktare skulle verkställa slakt mot en bestämd taxa av all till staden för försäljning införd boskap"

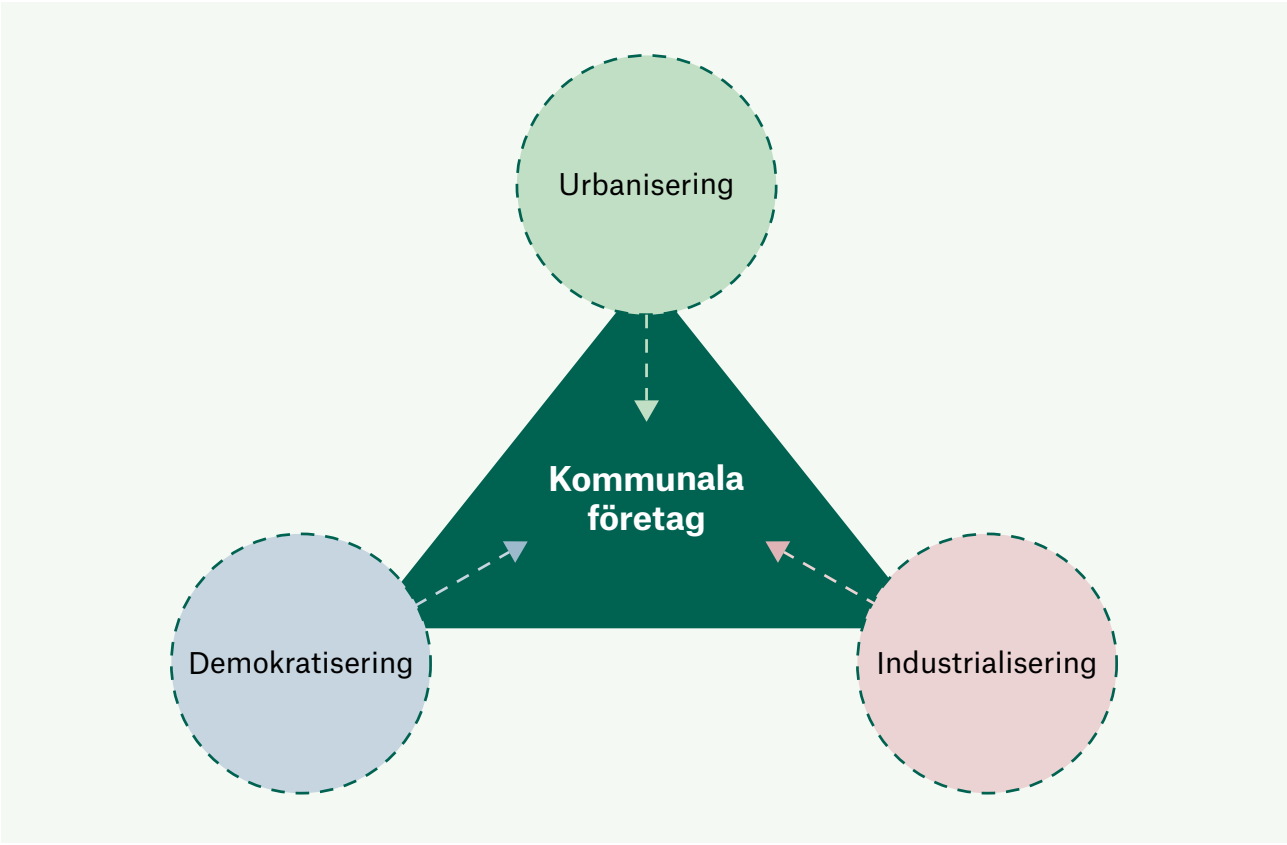
Dessa slakthus skulle därmed möjligen kunna vara de allra första kommunala företagen, i bemärkelsen att lokala avgränsningar (städer) här ansvarar för en affärsmässig drift av en verksamhet med samhällsnyttigt syfte. Samhällsnyttan var då att förhindra sjukt och hälsovådligt kött, alltså en fråga om hygien. **Hygienfrågan** ska även lite längre fram i historien visa sig vara central för de kommunala företagens framväxt.

Tre tunga trender banar väg för de första kommunala företagen

Kommunala företag som vi känner dem idag förutsätter dock existensen av kommuner och landsting, och vi behöver då röra oss ett par hundra år framåt i tiden. Tre stora trender med ursprung i 1700-talet som fortfarande präglar oss idag och som har drivit fram de kommunala företagen är demokratiseringen, industrialiseringen och urbaniseringen.

Demokratiseringen som följde på upplysningen innebar att kommunen blev en allt viktigare institution och enhet. I Frankrike blev till exempel kommunen basen för lokal administration efter franska revolutionen[7]. I Sverige tillkom kommunallagen 1862, där kommunerna: landskommuner, köpingar och städer, fick börja ta ut skatt[8] och det kommunala självstyret föddes. Samtidigt tillkom landstingen. I detta skede var det naturligtvis inte tal om någon demokrati i dagens bemärkelse, med allmän och lika rösträtt. Rösträtten var graderad efter inkomst och i stort sett bara för män. Alltjämt gick rörelsen sakta men säkert mot ett alltmer demokratiskt lokalt styre, och folkets intresse och inflytande blev allt viktigare att värna om och ta hänsyn till.

Slakthall i Stockholmsortens Slaktdjursförsäljningsförenings nya slakthus, Sofielundsgatan, Boländerna, 1935.
Foto: Fotograf Paul Sandberg/Upplandsmuseet (CC BY-NC-ND).



Figur 3. Det kraftfält av tunga trender som födde de kommunala företagen.

Parallellt löpte *industrialiseringen* som innebar en rad förändringar i form av tekniska innovationer och nya sätt att organisera arbete och näringsliv. Industrialiseringen innebar också en omfattande *urbanisering* där alltfler flyttade in till de städer där den industriella produktionen växte fram. Framväxten av de industriella städerna förändrade de europeiska samhällena i grunden. De gav upphov till rikedomar och välstånd, men också stora umbäranden för vanligt folk som skildrats omfattande i litteraturen. I en svensk kontext är Per Anders Fogelströms ”Stad-serien” den kanske mest kända skildringen.

Det är i detta kraftfält av grundläggande samhällsförändringar, den tidens megatrender, som enklast kan sammanfattas med ordet *moderniteten*, som de kommunala företagen växer fram. De näringsfrihetsreformer och lagstiftningar som ägde rum under samma tid var också viktiga. I synnerhet lagen om aktiebolag som tillkom 1848–1849[9] lade tillsammans med kommunallagen (1862) grunden för det juridiska ramverk de kommunala företagen har att förhålla sig till än idag: kommunallagen och aktiebolagslagen.

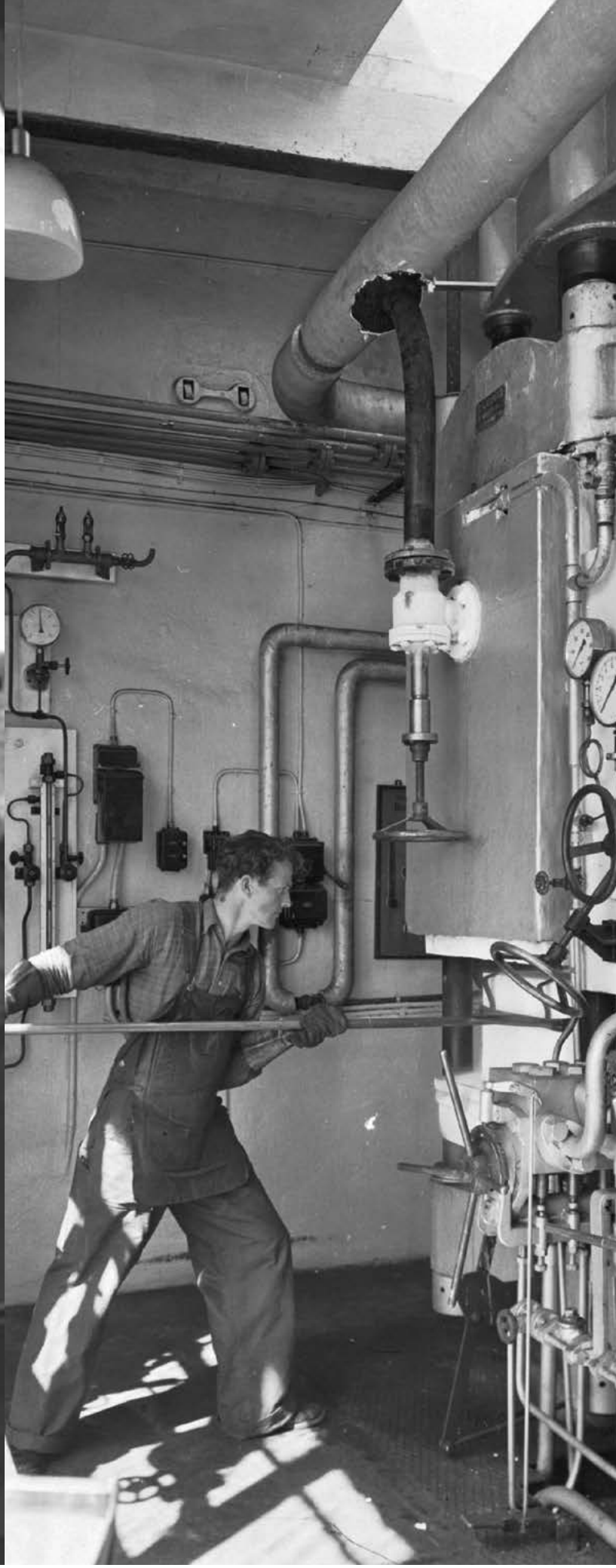
De kommunala företagens framväxt kan delas in fyra huvudsakliga epoker. Vi har valt att dela in och benämna dessa:

1. **Den första samhällsbyggnadsepoken (ca 1850–1915)**
2. **Den första brytningstiden (ca 1915–1945)**
3. **Den andra samhällsbyggnadsepoken (ca 1945–1980)**
4. **Marknadiseringsepoken och andra brytningstiden (ca 1980–nuläge)**

Indelningen tar inte fasta på några exakta årtal, utan utgår ifrån viktiga omständigheter för de kommunala företagen, och när dessa omständigheter har ändrats.

Första samhällsbyggnadsepoken 1850–1915

Gustafbergs Varmbadhus.
Foto: Bergin, Per Gustaf / Bohusläns museum (PDM).



Första brytningstiden 1915–1945

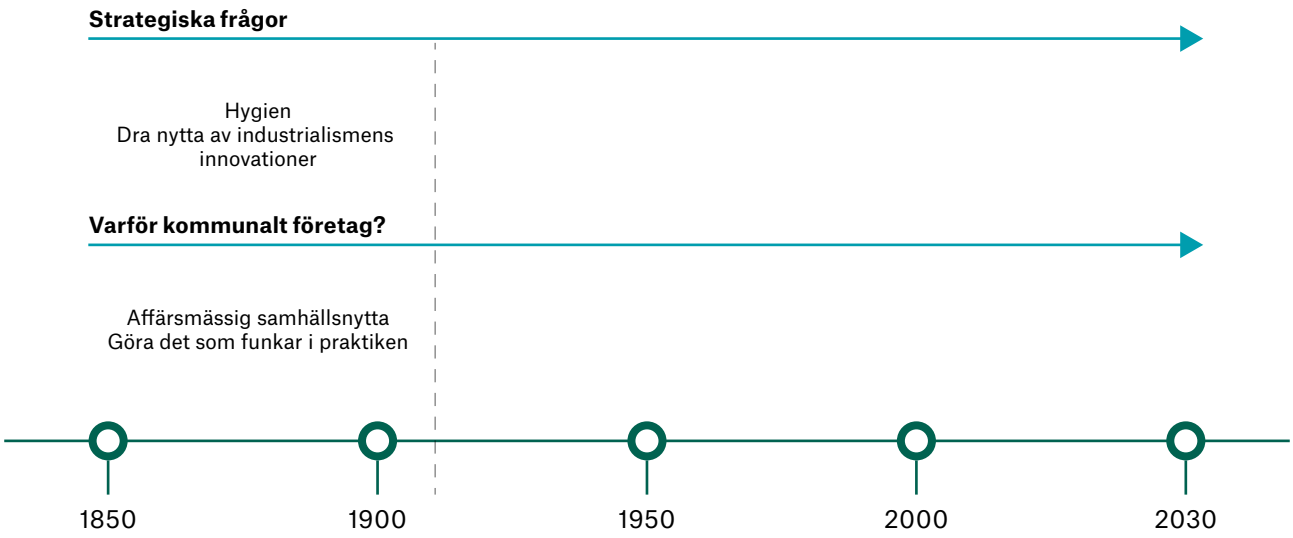
Hydraulisk pressmaskin för framställning
av kolsyresnö (torris) vid Stockholms Kolsyrefabrik.
Foto: Okänd / Tekniska Museet (PDM).

Andra samhällsbyggnadsepoken – folkhemsbygget 1945–1980

Foto: Peter Gullers / Nordiska Museet (CC BY-NC-ND).

Marknadiseringsepoken och andra brytningstiden 1980– nuläge

Foto: Jeppe Gustafsson / Shutterstock.



Figur 4. Det som främst karaktäriserade den första samhällsbyggnadsepoken, ca 1850–1915.

Första samhällsbyggnadsepoken 1850–1915

Det är i och med framväxten av de industriella städerna och transportmedlen som de kommunala företagen växer till på riktigt, även om det var svårt att exakt definiera vad som kunde räknas som kommunal affärsverksamhet[10]. Industriella innovativa verksamheter, som gasverk, vattenledningsverk och elektricitetsverk blir inslag i städerna och drivs som kommunal affärsverksamhet med avgifter. Vid sidan av dessa tekniska verk förekommer kommunal affärsverksamhet på järn- och spårvägarnas samt hamnarnas område. Det vi idag hade kategoriserat som ”upplevelser”, bedrevs som kommunala företag redan på 1800-talet, i form av badhus och saluhallar. Parallellt växte även verksamheter fram i form av föreningar och stiftelser, det vill säga grunden till de kommunala företag som ryms inom Sobona idag vid sidan av aktiebolagen och kommunalförbunden.

En brokig väg till att kommunala affärsverk blir norm

De kommunala affärsverken som byggde ut infrastrukturen i städerna på 1800-talet drevs långt ifrån alltid som kommunal affärsverksamhet från början. Gasverken för belysning som tillkom tidigt i exempelvis Göteborg, drevs först i enskild ägo för att senare tas över av staden. Det dröjde en tid innan vattenledningsverken började bedrivas affärsmässigt. Grundarna till de kommunala elektricitetsverken som tillkom senare, hade dragit lärdom av de tidiga gasverken och drev i många fall verksamheterna som kommunala affärsverk från början. Med tiden blev affärsverken alltmer vanliga och byggdes i allt fler städer.

Deltagande i infrastrukturuppbyggnad och drift av trafik

Vid sidan av affärsverken var kommunerna även viktiga för transportinfrastrukturen. Kommunernas deltagande i tillkomsten av järnvägar i Sverige var kontroversiellt. Det var allt annat än självklart att det var en uppgift för de nyfödda kommunerna, men alltjämt bidrog de genom teckning av aktier i järnvägsbolag, om än i okänd utsträckning[11]. Kommunerna var således inte helägare, utan delägare i järnvägsbolagen. Kommunerna var också i vissa fall garanter för järnvägsbolagens lån, för att järnvägarna skulle komma på plats.

Det fanns ett fåtal helt kommunala järnvägar, alla dessa kommunaliserades från enskild verksamhet. Detsamma gällde många av de första spårvägarna. I Norrköping fanns något som påminner om dagens upphandling, då en enskild företagare bedrev spårvägsverksamhet som staden betalade för. Hamnar och ångbåtstrafik bedrevs även som kommunal affärsverksamhet. Hamnarna ansågs mycket svårskötta, vilket krävde en autonom styrning utan inblandning i kommunal förvaltning.

Fest vid Varmbadhuset, Östhammar, Uppland år 1912. Foto: Skötsner-Edhlund / Upplandsmuseet (PDM).

Hygienskäl som grund för uppförandet av kommunala badhus och saluhallar

Det som idag är mer upplevelseorienterade verksamheter, som badhus och saluhallar, bedrevs först som kommunal affärsverksamhet av andra skäl. 1875 uppförde Stockholm stad den första saluhallen, som strax därefter följdes av saluhallar i landets större städer. Saluhallarna uppfördes liksom flera av de tekniska verken i själva verket av hygienskäl. Den tidigare torghandeln av mat innebar att matvarorna utsattes för damm och smuts. De slakthus som bedrevs som kommunal affärsverksamhet bedrevs kommunalt av samma skäl.

De flesta kommunala affärsverksamheterna som beskrivits ovan har varit lönsamma, vilket påpekas i de ekonomiska genomgångarna av verksamheterna[12]. Detta gällde dock inte för badhusen. De drevs ursprungligen i enskild regi, men kommunerna tecknade aktier i dem och tog över dem, för att rädda verksamheterna. De gick helt enkelt för dåligt ekonomiskt, men kommunerna ville att de skulle fortsätta leverera samhällsnytta. Säkerligen var det en angenäm upplevelse för 1800- och tidiga 1900-talets medborgare att besöka ett badhus, men även här handlade samhällsnyttan i grund och botten om hygien.

Föreningar och stiftelser blir viktiga aktörer för att skapa samhällsnytta

Bland Sobonas medlemmar finns kommunala företag som är stiftelser och ideella, samt ekonomiska föreningar. Föreningarna är i huvudsak verksamma inom region- och samhällsutveckling, besöksnäring och kulturarv, utbildning, samt vård- och omsorg. De flesta stiftelserna är verksamma inom besöksnäring och kulturarv, men även inom andra branscher, som vård och omsorg och utbildning.

Stinsen på Totebo station, stående utanför stationshuset, 1880–1900. Foto: Okänd fotograf / Kalmar läns museum (PDM).

Rötterna till de verksamheter som idag bedrivs som stiftelser och föreningar löper till stor del bakåt till samma tid som affärsverksamheterna i städerna. Under 1800-talet växte filantropiska rörelser fram med motiven att hjälpa nödlidande[13]. Detta skedde i form av stiftelser och föreningar, som agerade vid sidan av den skattefinansierade fattigvården.

Många av medlemmarna i Sobona som är verksamma inom besöksnäring är museer. Museerna växte fram under 1800-talet, glidandes på en våg av nationalism, men även på upplysningsidealet om jämlikhet och att sprida kunskap till medborgarna[14]. Här spelar länsmuseerna en viktig roll för den breda spridningen, med ursprung i fornminnesföreningarna. Ett viktigt skeende med relevans för de föreningar och företag bland Sobonas medlemmar som är verksamma inom utbildning var förändringen inom utbildningsväsendet. Under den här tiden överfördes skolan från kyrkorna och församlingen till kommunen, först i de större städerna och efterhand i hela riket[15].

Varför kommunala företag? Affärsmässig samhällsnytta som funkar i praktiken

För att återgå till den ena av rapportens två huvudfrågor, varför bedrevs då kommunala företag i den form de bedrevs? De kommunala företagen var inte innovatörer i ett tidigt skede, de låg varken bakom tillkomsten av gasverk eller järnvägar från första början. Saluhallar och badhus fanns där men togs över av kommunala företag. Fattigvården, som sedan skulle utvecklas till de sociala verksamheterna som bedrivs än idag, fanns där innan kommunerna. Museerna föregicks av privata samlingar och ett starkt statligt inflytande. De flesta verksamheter började i regel drivas som kommunal affärsverksamhet efter ett tag, efter att antingen ha drivits i förvaltningsform eller i enskild form först.

I grund och botten började de kommunala affärsverksamheterna drivas för att komma åt det som är Sobonamedlemmarnas identitet än idag – *affärsmässig samhällsnytta*. Strävan efter att både komma åt affärsmässighetens nyttor och att verka för allmänintresset svarade mot den tidens samhällsförändringar – framförallt industrialiseringen och demokratiseringen.

När det gällde de tidiga gasverken som först drevs i enskild regi var det viktigt för städerna att säkerställa att nyttan kom medborgarna till del. Det låg i tiden att verka för alla medborgare, och i takt med att kommunerna blev allt starkare aktörer kunde de göra slag i saken, inte sällan genom att köpa in sig i privata verksamheter. *Kommunernas ökade makt ledde till kommunala företa*g. Nyttan för medborgarna var också motorn till stiftelserna och föreningarnas verksamheter som Sobonas medlemmar bedriver än idag.

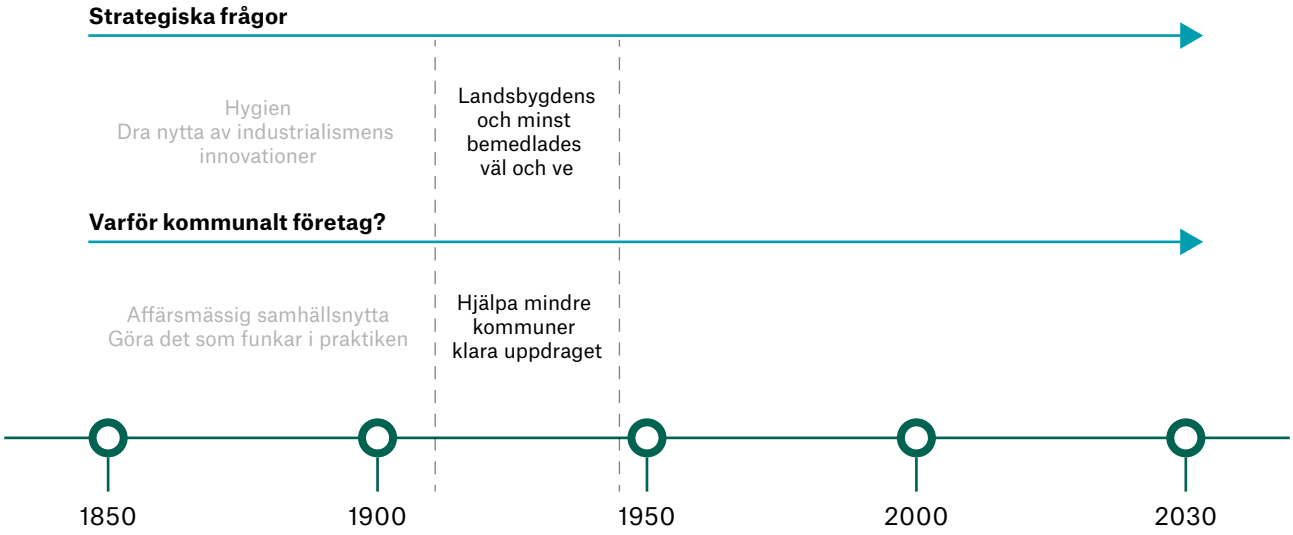
I de fall, t.ex. vattenledningsverken, då reguljär kommunal verksamhet började drivas affärsmässigt, handlade det om att komma åt fördelarna med att bedriva verksamhet som företag. Här är det avgörande att utvecklingen först skedde i städer, där många var företagare. De infrastrukturprojekt som var nödvändiga för städerna var svåra att driva i myndighetsform, de krävde affärsmässiga, snabba och enkla beslut. *Den urbana vanan av att driva industriell näringsverksamhet ledde till kommunala företag*.

De kommunala företagen var långt ifrån självklara i början, men med tiden visade det sig att kommunala företag fungerade bra. De levererade samhällsnytta och de var ofta lönsamma, vilket måste ha varit en viktig faktor för kommunerna. Ju längre tiden led, desto naturligare blev det att bedriva kommunala företag. *Till slut ledde praktik och beprövad erfarenhet till att kommunala företag blev naturliga inslag i städerna*.

Strategiska frågor: hygien och att dra nytta av industrialismens innovationer

För att besvara rapportens andra huvudfråga, vilka var strategiska frågor för verksamheterna? Den övergripande strategiska frågan var att via kommunens ökade makt leverera samhällsnytta till medborgarna. Mer konkret handlade det om att göra industrialismens städer så drägliga som möjligt. *Detta genom att dra nytta av de innovationer som följde av industrialiseringen*: gasverken, elektriciteten, järn- och spårvägar m.m. Det går inte heller att underskatta hygienen som samhällsfråga. Moderniteten hade skapat samhällen som var fruktansvärt förorenade. Det fanns ett starkt behov av att göra städerna renare och tryggare[16], det var en fråga om överlevnad.

Bygge av gasverk vid Frösunda för SJ:s räkning. Gasen som tillverkades användes till vagnbelysningen i deras vagnar, 1913.
Foto: Okänd fotograf / Järnvägsmuseet (PDM).



Figur 5. Det som främst karaktäriserade den första brytningstiden, ca 1915–1945.

Första brytningstiden 1915–1945

De industriella städerna hade under början av 1900-talet blivit mer utvecklade och likriktade, med allt fler kommunala företag som viktiga aktörer. Men Sverige bestod också av köpingar och 2 355 landskommuner, där en majoritet av befolkningen bodde. Den infrastrukturutveckling som skett i de större städerna skedde nu också i landskommunerna, vilket innebar ett väsentligt större kommunalt åtagande runtom i landet.

Frågan om den ”rätta” kommunstorleken hade diskuterats redan i samband med de första kommunalförordningarnas tillkomst. I takt med växande kommunala åtaganden och krympande befolkning på landsbygden levde frågan vidare[17]. Detta ledde till tillkomsten av kommunalförbund, som vi fokuserar på i den här epoken. Epoken 1915–1945 var också en turbulent brytningstid. Perioden rymmer två världskrig. Men det var också tiden då det ”gamla” Sverige ersattes av demokrati och folkhemsbygget inleddes, med bostadsfrågan som alltmer dominerande.

Kommunalförbunden som landskommunernas livlina

En utredning som tillsattes av nybildningskommittén år 1913 utmynnade i lagen om kommunalförbund år 1919. Lagen uppmuntrade till frivilliga samarbeten mellan kommunerna, men blev inte någon omedelbar framgångssaga[18]. Mot slutet av den här epoken fanns emellertid 500 kommunalförbund. Hälften av dessa avsåg polisiärt samarbete, något som inte lever kvar idag. Resterande kommunalförbund ägnade sig främst åt fattigvårdsfrågor, men också hälsovård, skola och brandskydd, varav det sistnämnda är en viktig del av den räddningstjänst som idag ofta organiseras i kommunalförbund.

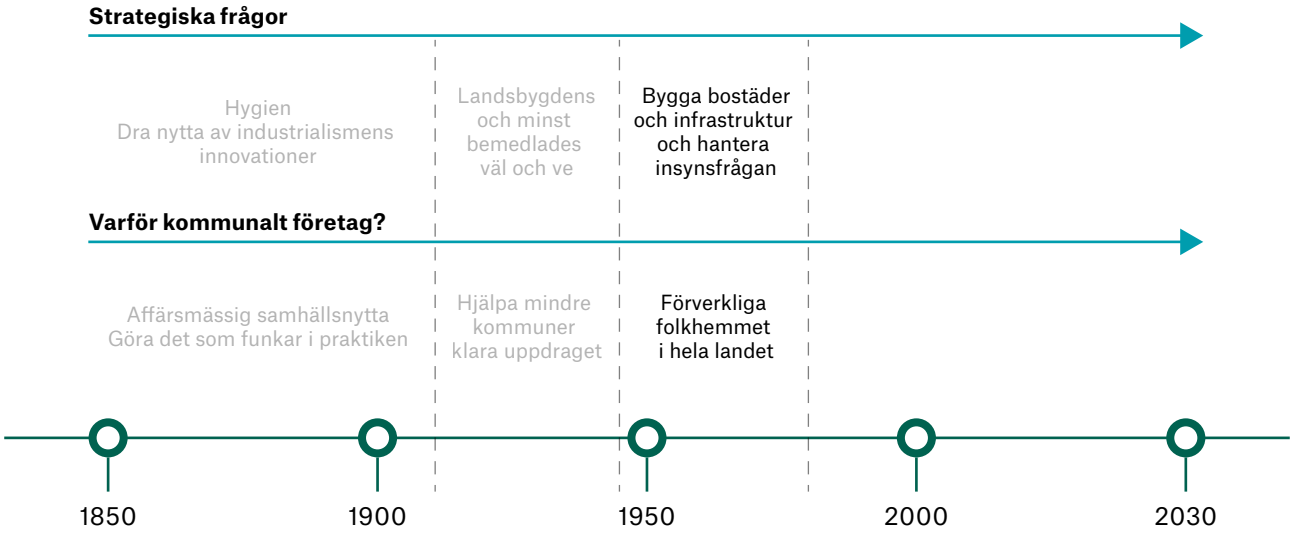
Varför kommunalförbund? För att hjälpa de mindre kommunerna att klara uppdraget

Tillkomsten av kommunalförbunden under den här tiden hade ett tydligt syfte: att hjälpa de mindre kommunerna att fullfölja sitt uppdrag, och i förlängningen deras möjligheter att leva kvar utan att bli sammanslagna. Även om kommunerna initialt inte var frälsta vid idén, kan vi konstatera att kommunalförbunden är livskraftiga än idag.

Strategiska frågor: landsbygdens och de minst bemedlades väl och ve

Medan föregående epok i hög utsträckning handlade om livet i städerna handlar de strategiska frågorna under denna epok mycket om landsbygden. Det minskade befolkningsunderlaget väckte frågor om vad kommunerna klarade av, men det var också en tid då den infrastruktur som hade byggts i de större städerna också skulle byggas ute i landet. Liksom den första samhällsepokens bygge av ”hållbara” städer påminner mycket om vår tid, är det lätt att känna igen sig även här. Diskussionerna om vad de mindre kommunerna klarar av är en brännande fråga även i vår tid.

Reparationståg vid Svartälvs Järnväg i maj 1934. Foto: Okänd fotograf / Järnvägsmuseet (PDM).



Figur 7. Det som främst karaktäriserade den andra samhällsbyggnadsepoken, ca 1945–1980.

Andra samhällsbyggnadsepoken – folkhemsbygget 1945–1980

Folkhemmets arkitekter var verksamma långt innan andra världskriget tog slut, men det var i fredstidens medvind som samhällsbygget tog fart på allvar. Detta är de kommunala bostadsföretagens storhetstid. Men det är också en period av infrastrukturutbyggnad och en tid då de kommunala företagen blir ifrågasatta, för bristande insyn och demokratisk kontroll. Kommunalförbundens tillkomst visar sig under den här perioden inte vara tillräckliga för att de mindre kommunerna ska få vara kvar. Antalet kommuner i Sverige minskar kraftigt och hamnar på en historiskt låg nivå sett till antalet.

Bostäder, bostäder och åter bostäder

På 1800-talet sågs bostadsfrågan som en i allt väsentligt privat angelägenhet[19]. Det privata bostadsbyggandet räckte dock uppenbarligen inte till för den nya tidens krav på standard för alla. På 1930-talet skapades statliga stödprogram för billiga bostäder åt barnrika familjer. Bostäderna stod under kommunal kontroll och arbetade inte i vinstsyfte. Kommunalt ägda bostadsbolag uppförde även pensionärshem för dem som endast levde på folkpension.

Under 1940-talet subventionerade staten bostadsbyggandet kraftigt. Kommunerna uppmanades att initiera bostadsbolag, med mycket förmånliga lånevillkor. Detsamma gällde för stiftelser. Flertalet kommuner föredrog inledningsvis bostadsstiftelser framför kommunala bostadsbolag.

Stiftelsen var ofta enklare att administrera och anpassa till regeringens bostadssociala mål[20]. I flera fall omvandlades stiftelserna med tiden till bolag. Bostadsproduktionen kulminerade under början av 1970-talet med miljonprogrammet.

Trafikinfrastruktur ut- och ombyggnad driven av kommunala företag

Urbaniseringen under perioden medförde också betydande infrastrukturutbyggnad. Tunnelbanan i Stockholm inleddes i praktiken med bygget av Södertunneln av Stockholms spårvägar redan på 30-talet, och kom igång under efterkrigstiden. Detta är en av de kommunala företagens största bestående projekt. I de större städerna tog kommunala bussbolag över de privata bussbolagen, samtidigt som många järnvägar som tillkommit med kommunala medel lades ned.

Insynsfrågan väcks

Samhällsbygget ångade på under efterkrigstiden, men till slut började kritik riktas mot det samhälle som formades. En ny ungdomsgeneration som hade växt upp i välstånd hade höga förväntningar. 1968-rörelsen var ett högljutt exempel på en protest mot samhället som växte fram under 50- och 60-talet. Men även de kommunala företagen stötte på kritik. Inte förrän år 1995 blev offentlighetsprincipen gällande i de kommunala bolagen. I 1975 års demokratiutredning[21] diskuteras den bristande insynen i kommunala företag, med en rad förslag på åtgärder för att ge förtroendevalda större möjlighet att påverka de kommunala företagen.

Barn leker på torget i stockholmsförorten Akalla, 1979. Foto: Peter Gullers / Nordiska Museet (CC BY-NC-ND).

Svenska datorsystemet TRASK avsett för vetenskapliga beräkningar, ca 1970.
Foto: Okänd fotograf / Tekniska Museet (CC BY).

Utredningen finner att:

"Av flera olika skäl har det ofta varit praktiskt lämpligt med kommunal verksamhet i form av företag. Sådana skäl kvarstår även idag i många fall. Men med hänsyn till de nackdelar som det kan innebära i fråga om insyn, anser vi att en allmänt restriktiv hållning bör tillämpas när det gäller överföring av tidigare kommunal verksamhet till företagsform"

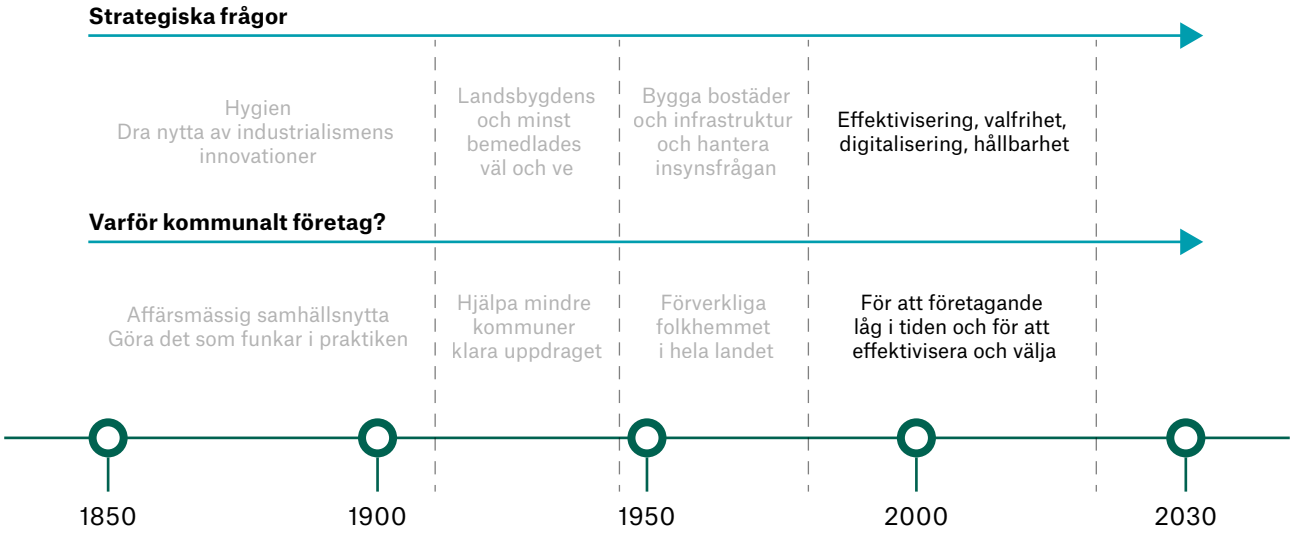
Tydligt är att politiken här har en mycket stark ställning, medan företagande ses på med skepsis. Denna tidsanda skulle dock inom kort komma att svänga.

Varför kommunala företag? För att förverkliga folkhemmet i hela landet

Kommunala företag var under folkhemsepoken inte något nytt och kontroversiellt som när de skapades i mitten på 1800-talet. Varför verksamheter bedrevs som kommunala företag fick förmodligen allt oftare svaret "varför inte?". Marknaden klarade inte av bostadsbyggandet för det sociala behov som låg i tiden att adressera. Bostäder och bostadsbyggande är en angelägenhet för lokalsamhället och har aldrig varit ett statligt åtagande, bostadsbolagen var innan folkhemsepoken privata. Därför var de kommunala företagen lämpliga förverkligare av folkhemsprojektets kärna – bra bostäder till alla.

Strategiska frågor: bygga bostäder och infrastruktur och hantera insynsfrågan

De stora strategiska frågorna för de kommunala företagen handlade om bygge av bostäder och infrastruktur. Uppgiften med koppling till samhällsfrågorna var därmed tydlig. Men efter att ha varit folkhemsbyggets förverkligare blev också frågan om den demokratiska kopplingen och insynen allt viktigare för de kommunala företagen att hantera.



Figur 8. Det som främst karaktäriserade marknadiseringsepoken och historien upp till nuläget, ca 1980–2020.

Marknadiseringsepoken och andra brytningstiden 1980–nuläge

Politikens starka ställning under 1970-talet visade sig vara en kulmen. Den inflytelserika liberale ekonomen Milton Friedman fick pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne redan år 1976 men det var inte förrän på 1980-talet som tidsandan svängde rejält. Nu var det inte politikens utan marknadens mekanismer som var ledstjärnan för samhällsutvecklingen.

I början av 1990-talet skulle kommunal verksamhet konkurrensutsättas, omorganiseras, privatiseras eller bolagiseras. Detta ledde till ren privatisering, men även ett uppsving för kommunala företag, inklusive de regionägda stora sjukhusen som bolagiserades. Privatägda aktiebolag som idag utgör en betydande andel av Sobonas medlemsskara blev utförare inom välfärdens kärnområden som vård, skola och omsorg, inte utan politiska kontroverser.

Viktiga sentida förändringar är jättetrenderna digitalisering och ökat fokus på hållbarhet. Digitaliseringen och framväxten av internet har inneburit att kommunala företag är drivande lokalt och regionalt i att leverera digital infrastruktur. Digitalisering såväl som hållbarhet genomsyrar alla kommunala företag, på ett eller annat sätt. Under perioden blir samverkan ett flitigt använt ord, bland annat i ljuset av att mindre kommuner ska kunna klara sitt uppdrag.

Fler kommun- och regionägda företag i allmänhet
Antalet kommunägda företag steg från cirka 1 200 under senare delen av 1970-talet till över 1400 i mitten av 1990-talet. Ökningen fortsatte under det nya seklet så att det år 2010 fanns över 1 600 kommunägda aktiebolag och idag är antalet uppe i dryga 1800 kommunägda företag och närmare 150 regionägda. Marknadiseringen handlade inte så mycket om ren privatisering som bolagisering med kommunen och regionen som ägare.

Bolagisering av hälso- och sjukvård
Det är här värt att särskilt betona de stora kommunala företagen som är regionägda. Det var inte förrän under den här epoken som dessa företag övergick från förvaltning till kommunala företag. Idag är några av landets största sjukhus, som Södersjukhuset och Danderyds sjukhus kommunala företag, och bland Sobonas medlemmar finns även privatägda S:t Görans sjukhus.

En mångfald av privatägda aktörer inom utbildning och omsorg samt fler former för samverkan
Vid sidan av de stora sjukhusen utgörs Sobonas medlemmar idag av friskolor som verkar inom utbildningsområdet efter friskolereformerna, samt även många mindre aktörer inom omsorg. Samordningsförbunden ser också dagens ljus i och med lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser i kraft (Finsam) år 2004. Samordningsförbundens uppgift är att verka för att medborgare ska få stöd och rehabilitering som ger dem möjlighet att försörja sig själva[22].

En ny modern vårdbyggnad blir verklighet vid Danderys sjukhus och planeras stå färdig under 2025.
Illustration: Carlstedt arkitekter / CF Møller.

Digital infrastruktur ett nytt inslag bland de kommunala företagen

Bolagen bakom utbyggnaden av de svenska stadsnäten har tagit sig an samma infrastrukturbyggande uppgift som de första kommunala företagen, men i vår tids industriella revolution, den digitala. Infrastrukturen har sedan mitten av 1900-talet i mångt och mycket tappat sin dominans i den kommunala paletten[23], men kanske finns tecken på dess återkomst i ny tappning i digitaliseringen och utvecklingen kring en grönare infrastruktur. Ironiskt nog heter stadsnäten just stadsnät, och liksom under 1800-talet pekar mycket på att staden får gå först, medan landsbygden fortfarande inte har bra internetuppkoppling på plats överallt.

Varför kommunala företag? För att företagande låg i tiden och för att effektivisera och välja

Varför växte då de kommunala företagen under den här epoken? Till stor del är svaret att det helt enkelt låg i tiden med företagande och marknadsprinciper. Men minst lika viktigt var uppfattningen att verksamheter som drevs som företag drevs effektivare. 1990-talskrisen och den finansiella katastrof den innebar, satte press på offentliga verksamheter att bli mer effektiva. Mot slutet av epoken blev även koncernbildningar viktiga för att förflytta resurser från lönsamma till mindre lönsamma verksamheter och ytterligare en anledning att bedriva kommunala företag. Till skillnad från tiden 1945–1980 rådde dock snarare en decentraliseringstrend än en centraliseringstrend. Valfrihetstanken blev stark och den förutsätter fler aktörer. Många av de Sobona-medlemmar som är helt privata tillkom i den andan.

Strategiska frågor: effektivisering, valfrihet, digitalisering, hållbarhet

De stora strategiska frågorna för de kommunala företagen handlade först och främst om effektivitet och att bedriva verksamheter enligt marknadsprinciper. Men allt mer omfattande samhällsförändringar i form av digitalisering och ett ökat fokus på hållbarhet har lett oss in i en tid som kan karaktäriseras som en andra brytningstid. Liksom under den första brytningstiden har glesbygd inte utvecklats med samma hastighet som städerna och det ifrågasätts återigen om mindre kommuner kan fullfölja sitt uppdrag[24].

Foto: Leungchopan / Shutterstock.

Epok	Tongivande kommunala företag	Varför kommunala företag?	Vilka strategiska frågor?
Första samhällsbyggnads-epoken ca 1850–1915	Kommunala affärsverk	Affärsmässig samhällsnytta och att göra det som funkar i praktiken	Hygien, dra nytta av innovationer
Första brytningstiden ca 1915–1945	Kommunalförbund	Hjälpa mindre kommuner klara uppdraget	Landsbygdens och minst bemedlades väl och ve
Andra samhällsbyggnads-epoken ca 1945–1980	Kommunala bostadsbolag- och stiftelser	Förverkliga folkhemmet i hela landet	Bygga bostäder och infrastruktur och hantera insynsfrågan
Marknadiseringsepoken och andra brytningstiden ca 1980–nuläge	Regionägda aktiebolag, privatägda aktiebolag och föreningar	Företagande låg i tiden och för att effektivisera och välja	Effektivisering, valfrihet, digitalisering och hållbarhet

Figur 9. Översiktstabell över de kommunala företagens framväxt i olika epoker.

Slutsats: kommunala företag för att affärsmässig samhällsnytta fungerar i tiden

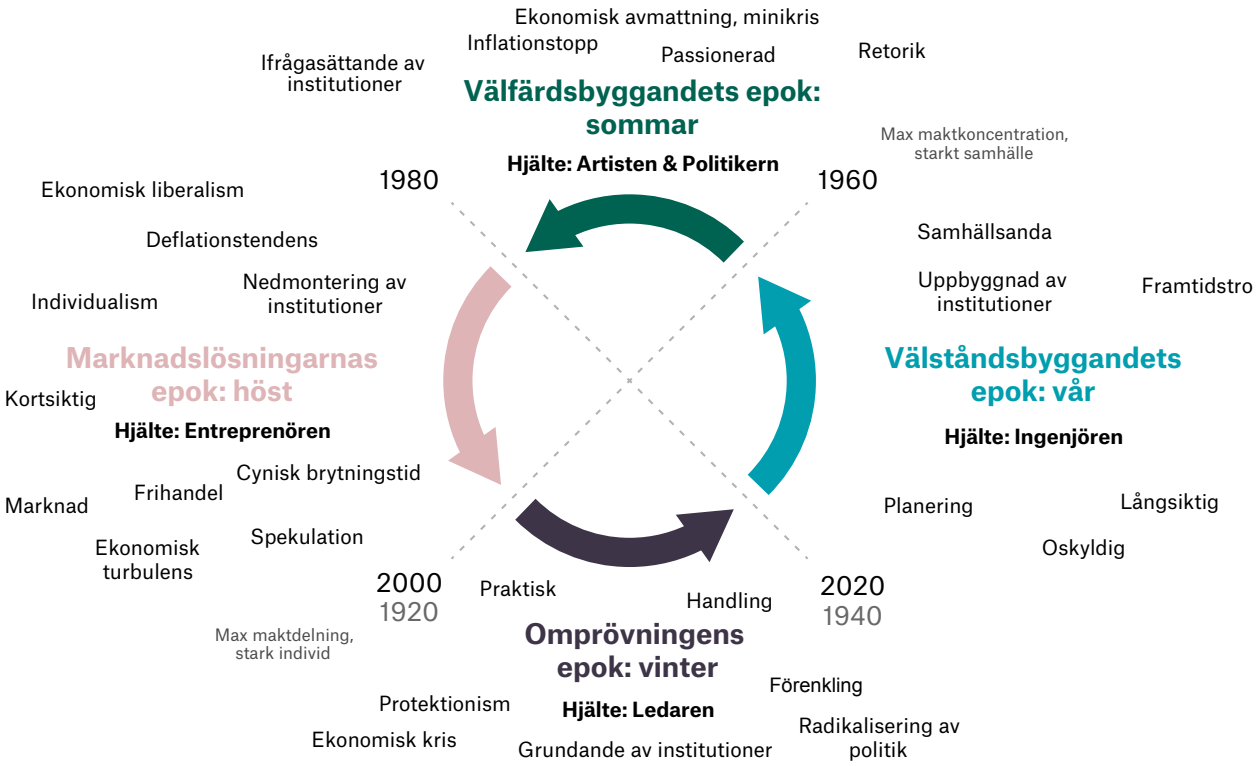
De tongivande kommunala företagen under respektive epok, varför kommunala företag var verksamma och vilka de stora strategiska frågorna var sammanfattas i figuren ovan. Om vi sedan lyfter blicken, vad är det då i grund och botten som kan förklara varför kommunala företag har funnits och varit viktiga samhällsaktörer genom alla år?

En viktig lärdom som kan dras av den historiska genomgången är att det är uppenbart hur de kommunala företagen har varit mästerliga på att hitta sin roll i en föränderlig tidsanda. Oavsett vad som är på agendan har kommunala företag på ett eller annat sätt visat sig vara en praktisk lösning.

I en tid har ett större fokus på att leverera allmännytta i affärsmässig verksamhet visat sig vara precis det som har behövts och visat sig fungera. I en annan tid har mer affärsmässighet varit detsamma för allmännyttiga verksamheter. Det är korsningen mellan affärsmässighet och samhällsnytta som har varit de kommunala företagens signum och främsta framgångsfaktor från första början och som har gjort dem anpassliga efter tidsandans krumbukter.

Av den historiska översikten ovan kunde vi konstatera att perioderna av samhällsbyggande har ca 80 år emellan sig och att vi nu lever mellan en ”andra brytningstid” som påminner mycket om 1920- och 1930- talet och en ny samhällsbyggnadsepok.

Foto: Will Swann / Unsplash.



Figur 10. Mot ett nytt samhällsbygge. Om tidsandans krumbukter, bild hämtad från Samhällsbygge 2030 (Sobona).

Den omställning mot hållbarhet som vi är inne i skulle mycket väl kunna innebära en ny fas i historien av samhällsbygge. Vi kan dra paralleller till 1940-50-60-talets utmaningar och möjligheter, men kanske än mer till 1800-talets. Då som nu handlar det om att göra samhällena ”renare”, även om nedsmutsningen ser lite annorlunda ut. Samtidigt ska vår tids innovationer och vår tids digitala industriella revolution komma allmänheten till del. Hur de kommunala företagen ser ut idag och hur Sobonas medlemmar ser på sin nutid och verksamhet handlar den andra delen av rapporten om.

Tuletornen i Sundbyberg. Foto: Hakan Tas / Unsplash.

Vänthallen vid Stockholm centralstation.
Foto: Fotograf okänd / Järnvägsmuseet (PDM).

Foto: Krister Engström / Scandinav.

De kommunala företagens nuläge

Foto: Thomas Adolfsén / Scandinav.

Vi befinner oss alltså i en ny brytningstid och med en ny typ av tid av samhällsbygge framför oss, med tydliga paralleller till tidigare epoker. Vilka är de strategiska frågorna de kommunala företagen tampas med? Vad är anledningarna till att de finns i sin nuvarande associationsform? Det ska det här avsnittet handla mer om. Men först ska vi ta en mer ingående titt på vilka de kommunala företagen är idag, baserat på tillgänglig offentlig statistik[25].

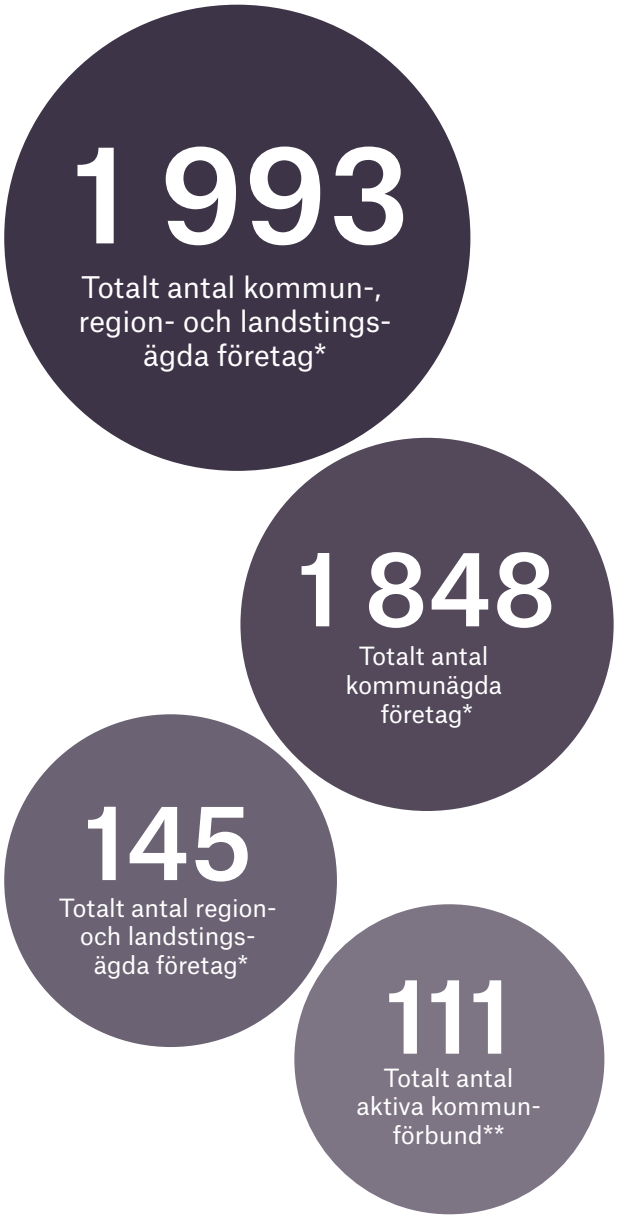
Kommunala företag med samhällsnytta som drivkraft

Vatten från kommunala VA-bolag, el från kommunala energibolag, sophämtning från kommunal renhållning, listan kan göras lång. Vid sidan av detta bor många idag dessutom i en fastighet som ägs av ett kommunalt bostadsbolag, som blev allt mer tongivande under 1900-talet. Regionägda bolag har ansvar för mycket sjukvård eller tandvård, och pendlingen till jobbet sker för de flesta med ett regionägt kollektivtrafikbolag. Den livsavgörande räddningstjänsten bedrivs ofta av kommunalförbund.

Samhällsbyggande affärer och affärsmässig samhällsbyggnad

Det är kommunallagen som sedan 1862 sätter ramarna för hur kommuner och regioner kan bedriva näringsverksamhet. I princip innebär det att verksamheten dels måste bidra till allmännyttan och att den dels måste drivas utan vinstsyfte. Dessutom måste de kommunala företagen ta hänsyn till många av de principer som gäller för kommunal verksamhet i stort, till exempel självkostnadsprincipen, lokaliseringsprincipen, och likställighetsprincipen. I tur och ordning innebär det att avgifter som tas ut för en tjänst inte får vara större än kostnaderna för att producera den, att verksamheten inte får bedrivas utanför kommungränsen, och att kommuner och regioner inte får särbehandla medborgare annat än med det att det finns tydliga skäl.

Men, de kommun- och regionägda företagen skiljer sig från mängden på några sätt. För kommunala bostadsbolag och energibolag finns t.ex. lagstadgade krav på affärsmässighet. Energibolag och turism är undantagna från lokaliseringsprincipen, eftersom de ibland behöver bedriva verksamhet utanför regionen eller kommunens gränser.



Figur 11. Antal kommunala företag enligt senast befintliga statistik från SCB. *Källa: SCB, Offentliga företag, 2019. **Källa: SCB, förteckning över antal kommunalförbund 2016. Statistiken avser aktiva företag som är majoritetsägda av kommuner och regioner (tidigare landsting).

I kommuner och regioner har samverkan varit en viktig del av historien och en del av vardagen. För att möta människors behov i ett samhälle med hög förändringstakt har betydelsen av samordning och samarbete blivit allt större. Samverkan sker på olika sätt, dels i dialoger och nätverk som inte är formaliserade, dels i fastare former. Att gemensamt äga ett företag är en möjlighet till mer formaliserad samverkan, att upprätta ett kommunalförbund är en annan, med mer än 100-åriga anor. Förutsättningarna för kommunalförbunden anges i kommunallagen. Ett kommunalförbund kan bara ha kommuner och regioner som medlemmar. Precis som företagen är kommunalförbund egna juridiska personer, men i offentligrättslig form. Två eller fler kommuner och/eller regioner kan bilda ett kommunalförbund, som sedan är fristående från sina medlemmar.

För alla kommun- och regionägda företag är det dock ofrånkomligt att de, liksom genom historien, finns för att skapa nytta för medborgarna. Det har historiskt varit ett trumfkort men det är ofta även en utmaning att kombinera samhällsnytta med affärsmässighet och att arbeta så kräver noggranna avvägningar. Utmaningarna till trots har de kommunala företagen alltid varit i takt med tiden, och Sobonas medlemmar blir allt fler.

Fler än 100 000 samhällsbyggare

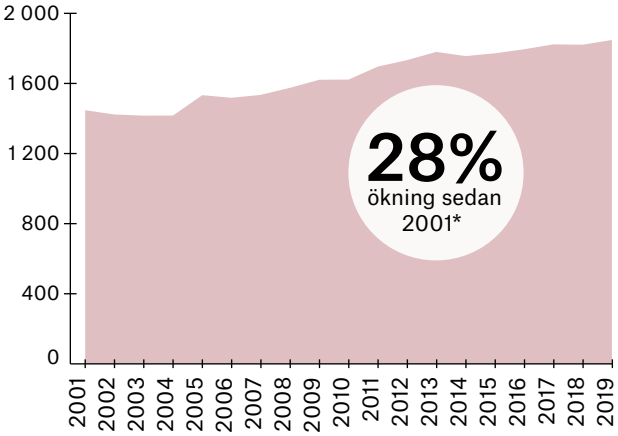
Fler än 100 000 personer arbetar i de kommunala företagen. Deras yrkestitlar varierar, alltifrån brandmän till pedagoger och ingenjörer. I kontrast mot kommuner och regioner jobbar det ungefär lika många män som kvinnor i företagen – att majoriteten är män i kommunalförbunden beror framför allt på att brandmannakåren nästan helt består av män, och utgör en stor del av de som arbetar i kommunalförbunden. Vad gäller åldersstrukturen liknar den strukturen i övriga samhället i stort.

Fler företag över tid

Om vi bortser från kommunalförbunden, som vi återkommer till nedan, kan vi konstatera att antalet kommunala företag ökar och har ökat kontinuerligt under de senaste 20 åren. Sedan millennieskiftet har antalet kommunägda företag ökat med 28 % och antalet region/landstingsägda med 61 %.

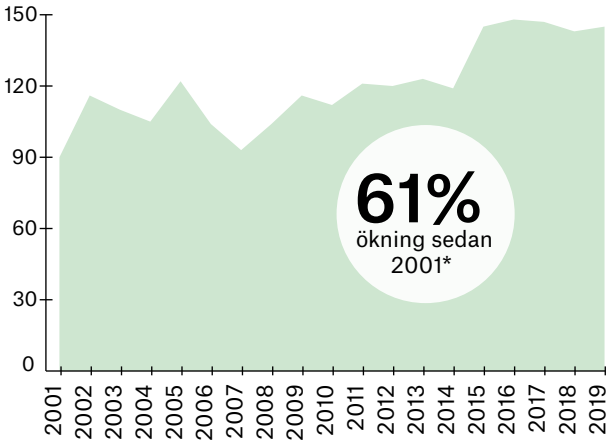
Idag uppgår de till över 1 800 kommunägda företag och 145 regionägda, med aktiebolag som den absolut vanligaste associationsformen, vid sidan av stiftelser, handels- och kommanditbolag, samt ideella och ekonomiska föreningar. Kommun- samt regionägda företag finns i alla Sveriges regioner, även om de är vanligare i regioner med större befolkning.

Antal kommunägda företag över tid



*Källa: SCB, Offentligt ägda företag (2001–2019).

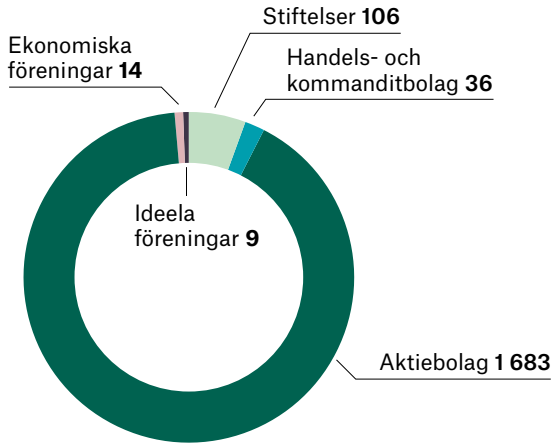
Antal region- och landstingsägda företag över tid



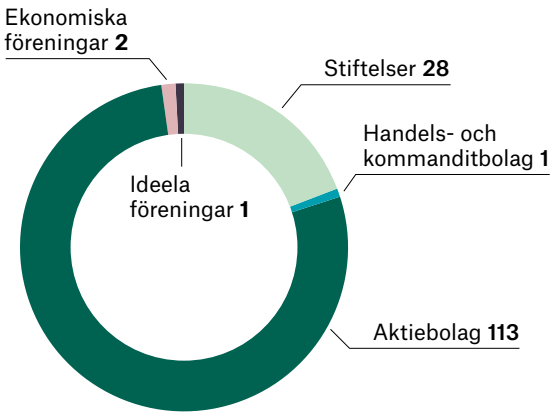
*Källa: SCB, Offentligt ägda företag (2001–2019).

Figur 12. Antal kommunägda samt region- och landstingsägda företag (ej kommunalförbund) enligt senast befintliga statistik från SCB. Källa: SCB, Offentliga företag, 2019.

Antal kommunägda företag 2019, företagsform



Antal region- och landstingsägda företag 2019, företagsform



Figur 13. Antal kommunala företag (ej kommunalförbund) efter associationsform enligt senast befintliga statistik från SCB. Källa: SCB, Offentliga företag, 2019.

Gammalt möter nytt. Moderna solceller på ett äldre bostadshus i Borås, 2020. Foto: Shutterstock.

Kraft att driva samhällsekonomin
En stor andel av de kommunägda företagen idag verkar inom fastighetsbranschen, och äger och förvaltar hyresrätter. Bredden är dock stor, och här återfinns även avfallshantering, återvinning, produktion av värme och el – viktiga historiskt liksom i ett framtids- och klimatperspektiv. VA-tjänster tillhandahålls också ofta genom kommunala företag, för att särskilja verksamheten från det skattefinansierade arbetet.

Vad gäller region- och regionägda företag är variationen mindre. Huvudsakligen rör det sig här om kollektivtrafik samt om hälso- och sjukvård, till exempel ett sjukhus i aktiebolagsform.

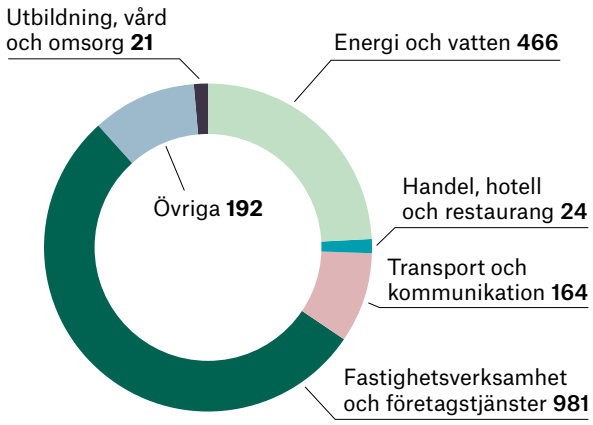
Omsättningen i de kommun-, region/landstingsägda företagen har ökat ordentligt sedan millennieskiftet. Framför allt är det bostadsbolagen samt energi- och VA-sektorn som står för volymen, så även vad gäller de totala tillgångarna. Dessa är också merparten av företag som drivs med krav på lönsamhet eller affärsmässighet. Att företagen har god ekonomi är förstås en förutsättning för att kunna fortsätta arbeta långsiktigt med att leverera samhällsnytta. Den stora ökningen i tillgångar som syns i diagrammen nedan beror till stor del på de snabbt ökande fastighetsvärdena i Sverige under de senaste åren, och mycket av ökningen kan tillskrivas fastighetsbolagen.

Kommunalförbund som har gjort en återkomst

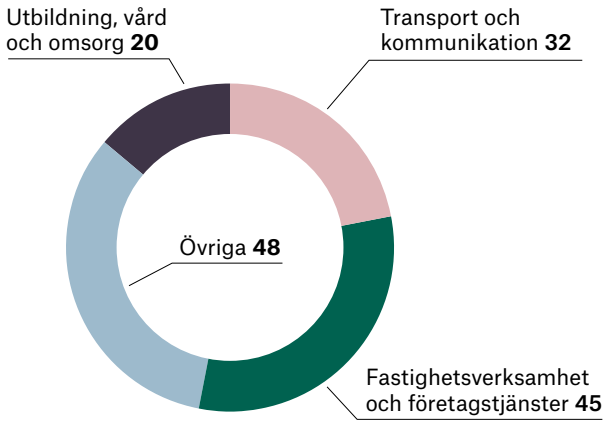
Tyvärr släpar statistiken från SCB gällande kommunalförbunden. Senaste befintliga statistiken släpptes 2016. Då fanns det 111 aktiva kommunalförbund. Som redovisats i den historiska översikten inrättades organisationsformen 1919 och kommunalförbunden blev flera hundra till antalet. Som en följd av kommunreformerna 1952 och 1971 minskade därefter antalet kraftigt, och i mitten av 1980-talet fanns endast 19 kommunalförbund kvar. Under 1990-talet förändrades lagstiftningen för att förenkla samverkansmöjligheterna genom kommunalförbund, vilket förklarar den ökning som skett sedan dess.

Den verksamhet som överlämnas till ett kommunalförbund omfattas fullt ut av de bestämmelser och principer som reglerar kommunernas och regionernas verksamhet i övrigt. Kommunalförbunden har ingen egen beskattningsrätt utan finansieras av sina medlemmar och/eller avgifter som tas ut av de som använder förbundets tjänster, exempelvis VA-avgifter.

Kommunägda företag 2019, per bransch

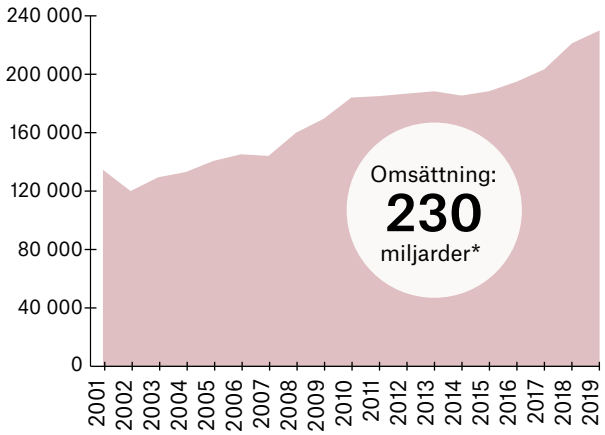


Region- och landstingsägda företag 2019, per bransch



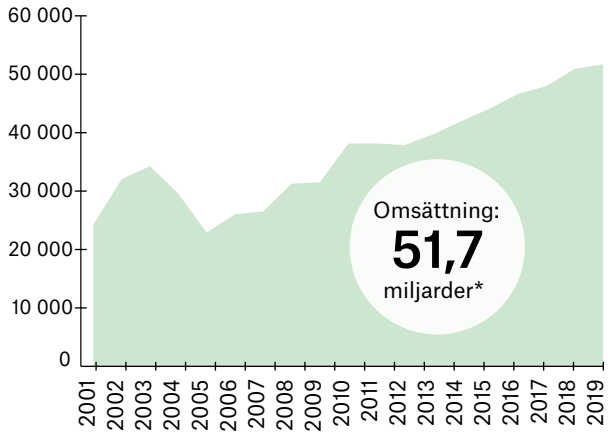
Figur 14. Antal kommunala företag (ej kommunalförbund) efter bransch enligt senast befintliga statistik från SCB.
Källa: SCB, Offentliga företag, 2019.

Omsättning över tid, kommunägda företag



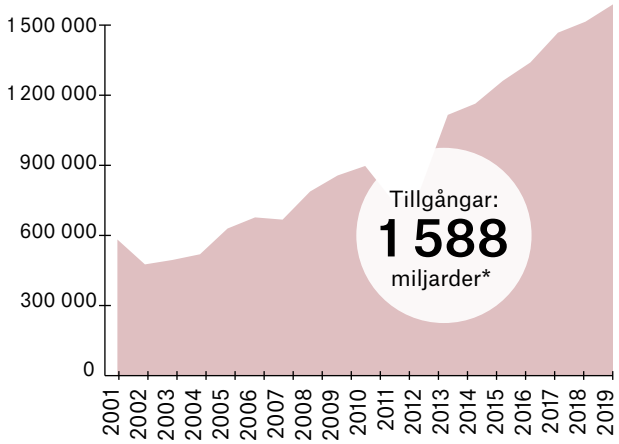
*Total omsättning, kommunägda företag.

Omsättning över tid, region- och landstingsägda företag



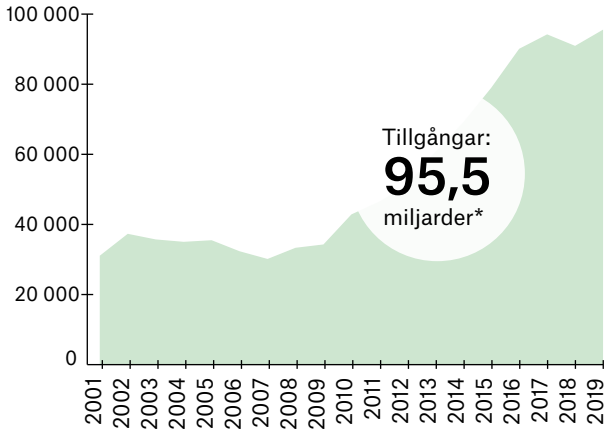
*Total omsättning, region- och landstingsägda företag.

Tillgångar över tid, kommunägda företag



*Totala tillgångar, kommunägda företag.

Tillgångar över tid, region- och landstingsägda företag

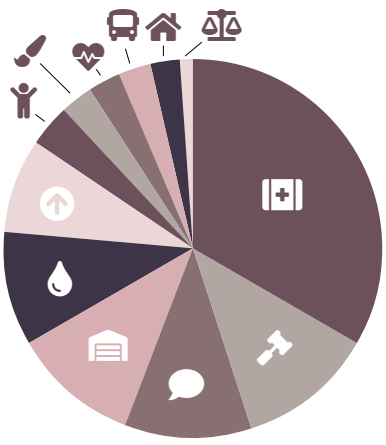


*Totala tillgångar, region- och landstingsägda företag.

Figur 15. Omsättning och tillgångar, miljoner kronor (ej kommunalförbund) efter bransch enligt senast befintliga statistik från SCB. Källa: SCB, Offentliga företag, 2019.

Antal kommunalförbund per bransch

- Räddningstjänst inkl. ambulans **37**
- Politisk verksamhet och administration **13**
- Pedagogisk verksamhet **12**
- Övrig infrastruktur **12**
- Energi, vatten och avfall **11**
- Allmän regional utveckling **9**
- Individ och familjeomsorg **4**
- Kultur och fritid **3**
- Vård och omsorg inkl. färdtjänst **3**
- Kollektivtrafik **3**
- Övrig verksamhet **3**
- Arbetsmarknadsåtgärder **1**



Totalt finns det 111 aktiva kommunförbund*

*Källa: SCB, Förteckning över antal kommunalförbund 2016.

Figur 16. Kommunalförbund per bransch, enligt senaste tillgängliga siffrorna från SCB (2016).

Affärsmässig samhällsnytta är Sobonas identitet

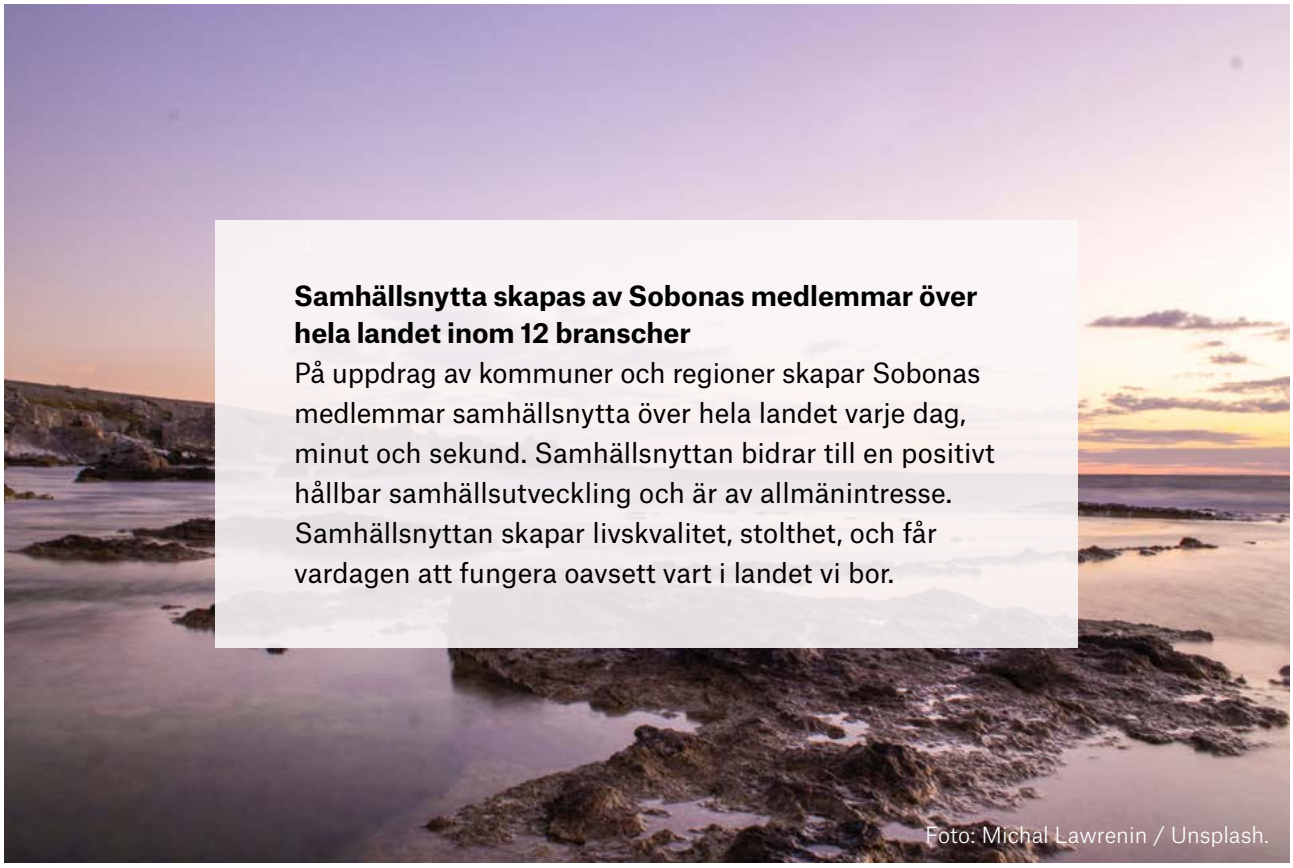
Sobona ser idag på sina medlemmar och den affärsmässiga samhällsnyttan enligt följande[26]:

Sobonas medlemmar bidrar till en hållbar samhällsutveckling utifrån tre dimensioner; ekonomisk, social och miljömässig. De agerar långsiktigt och ser till att kommunernas och regionernas resurser används effektivt. Det som skiljer kommunala företag från andra aktörer är att de förenar samhällsnyttan med affärsmässighet där långsiktighet, hållbarhet och effektiv användning av resurser går före kortsiktig vinstmaximering. Vi kallar det för affärsmässig samhällsnytta.

Tillit och utveckling skapas när den affärsmässiga samhällsnyttan fungerar väl.

Affärsmässighet skapas av Sobonas medlemmar på tre sätt:

- **Ekonomi**. Genom att kommuner och regioner bildar bolag kan återinvesteringar säkras på ett enklare sätt och högre krav kan ställas på självförsörjning. Dessutom underlättas redovisning och andra ekonomiska aspekter kopplat till finansieringen av verksamheten. Kommunala företag som agerar i bolagsform ska vara lönsamma över tid. När det går bra för företaget gynnar det kommunen och regionen där de verkar. Det sker genom att en del av överskottet går tillbaka till ägarna och genom att skapa sysselsättning och hållbar tillväxt. Dessutom möjliggör ekonomiskt överskott långsiktiga investeringar.
- **Samarbete**. Genom att gå samman i kommunalförbund och gemensamma bolag kan kommuner tillhandahålla tjänster tillsammans, som de inte har ekonomiska muskler att tillhandahålla på egen hand.
- **Partnerskap**. Genom att ingå partnerskap med privata aktörer kan kommuner och regioner skapa effektiva nätverk och organisationer. Dessa möjliggör regional utveckling och skapar nytta för både privata och offentliga aktörer.

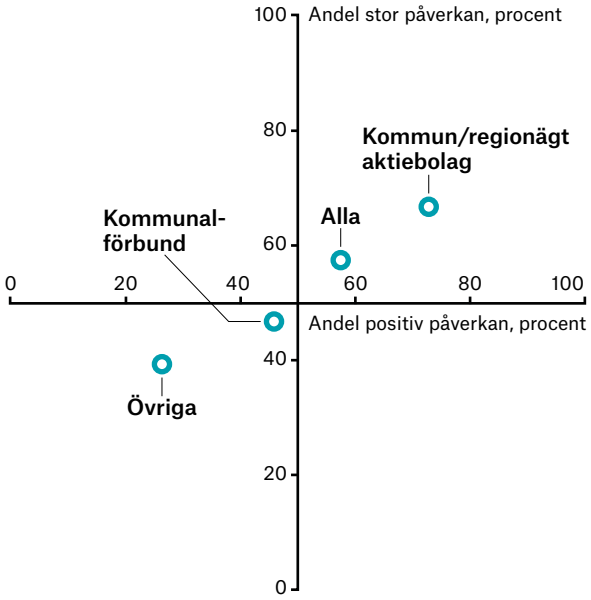


Samhällsnytta skapas av Sobonas medlemmar över hela landet inom 12 branscher

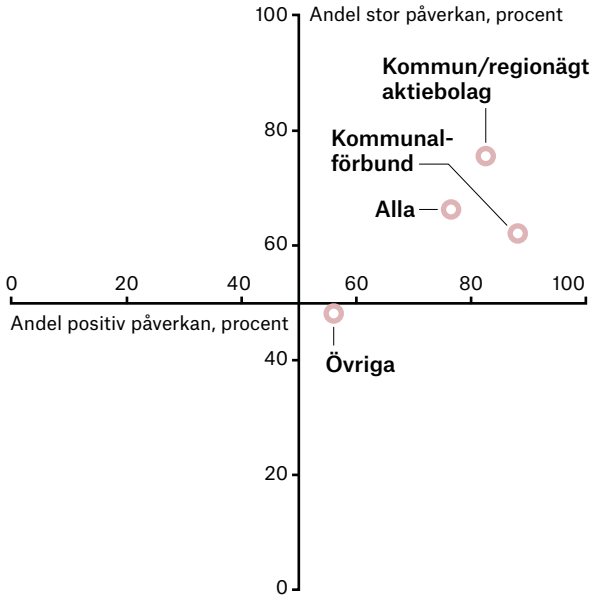
På uppdrag av kommuner och regioner skapar Sobonas medlemmar samhällsnytta över hela landet varje dag, minut och sekund. Samhällsnyttan bidrar till en positivt hållbar samhällsutveckling och är av allmänintresse. Samhällsnyttan skapar livskvalitet, stolthet, och får vardagen att fungera oavsett vart i landet vi bor.

Foto: Michal Lawrenin / Unsplash.

Den dagliga verksamheten i företaget



De långsiktiga och strategiska frågorna



Figur 17. Associationsformernas vikt enligt de kommunala företagens vd:ar eller motsvarande.

De kommunala företagens vd:ar eller motsvarande har tagits på pulsen med en enkätundersökning och djupintervjuer, där de har fått svara på just rapportens huvudfrågor: vilka är de strategiska frågorna de tampas med, och vad är anledningarna att de finns i sin nuvarande associationsform, idag och framåt? Vi ska nu lyfta in de kommunala företagens röst för att få deras bild av läget. Först frågar vi dem om det som rör deras nuläge, med koppling till deras associationsformer.

Associationsformens påtagliga påverkan

Har då de kommunala företagens associationsformer någon betydelse idag, överhuvudtaget, gör den sig påmind i det vardagliga och i det strategiska arbetet?

Påverkan och hävstången ligger främst i det långsiktiga och strategiska

I enkätundersökningen har de kommunala företagen fått ta ställning till hur stor påverkan associationsformen har för företaget, och om påverkan är positiv eller negativ. Frågorna har ställts om arbetet med den dagliga verksamheten samt de långsiktiga strategiska frågorna.

Bilden som kommer från de kommunala företagen är tydlig. Det är i de långsiktiga och strategiska frågorna som associationsformerna har både störst och mest positiv påverkan. I figuren nedan visas andelen vd:ar eller motsvarande som upplever positiv påverkan (horisontellt led) och stor påverkan (vertikalt led) av associationsformen.

I undersökningen har endast associationsformerna kommun/regionägda aktiebolag och kommunalförbund varit tillräckligt många för att kunna studeras separat. I synnerhet kommunalförbunden upplever den absolut största påverkan och nyttan med associationsformen i det långsiktiga strategiska perspektivet. Givet att samverkansformen kommunalförbund tillkom för att säkra kommunernas förmåga att fullfölja sitt uppdrag och fortsätta existera, är det kanske inte så förvånande.

Associationsformerna upplevs alltså som fördelsskapande i allmänhet och i det långsiktiga strategiska perspektivet i synnerhet. Vad är det som ger upphov till uppfattningarna, vad är det som gör att de som driver företagen ser positivt på associationsformerna, och vad är det som ses som mer utmanande? Vi tittar närmare på vad som ligger bakom uppfattningarna.

Affärsmässig samhällsnytta en framgångsfaktor med fem fördelar

De kommunala företagen har i enkätundersökningen fått ta ställning till om associationsformen är till fördel eller nackdel när det gäller olika aspekter. Utifrån dessa svar och en statistisk analys för att gruppera aspekterna har den affärsmässiga samhällsnyttans fem fördelar utmejslats.

De kommunala företagens fem stora fördelar

I figuren nedan rangordnas de olika aspekterna efter andelen som anser att associationsformerna är till fördel, minus andelen som anser att associationsformen är till varje aspekts nackdel. Ingen av aspekterna får ett negativt värde, värt att notera inledningsvis. De som leder de kommunala företagen upplever mest fördelar, när fördelar vägs mot nackdelar.

De olika aspekterna visar sig hänga ihop statistiskt och har här grupperats till fem fördelar, som visar att de kommunala företagen:

Stimulerar engagemang

Korsningen mellan samhällsnytta och affärsnytta kan engagera på olika sätt. Vissa brinner för affären, andra för samhällsnyttan och de flesta för både och. Det visar sig i svaren att både ledning och medarbetarna är starkt engagerade.

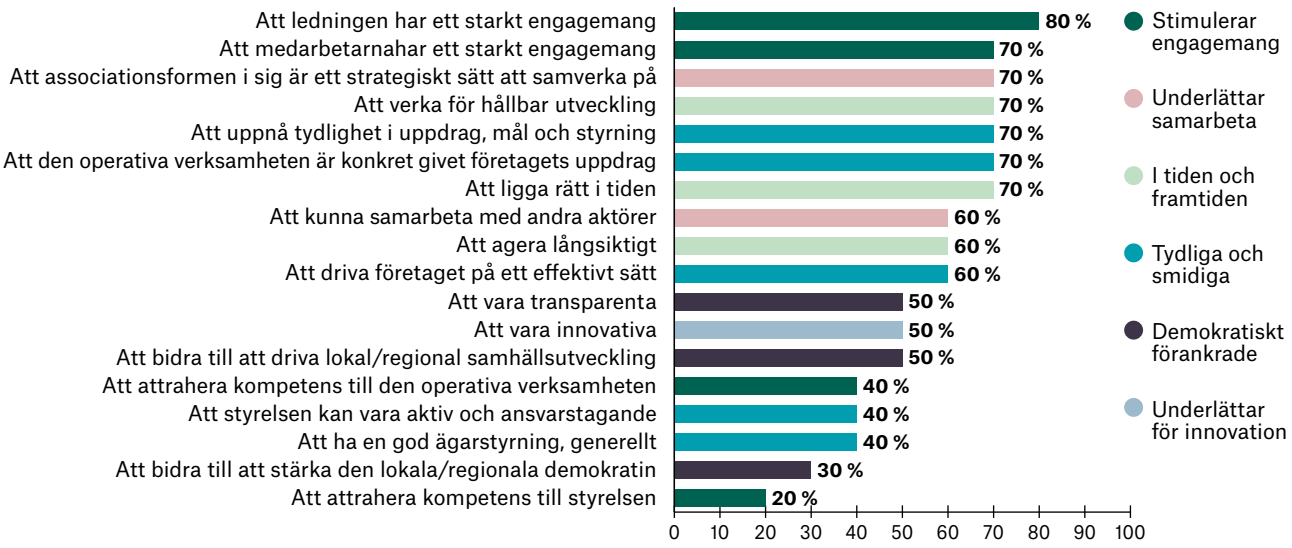
Är i tiden och i framtiden

De kommunala företagen har historiskt verkat i samklang med tidsandan och agerat långsiktigt. Att associationsformen gör det lättare att verka för hållbar utveckling understryker detta. De kommunala företagen kan t.ex. genomföra långsiktiga investeringar som inte prioriteras av ordinarie budget och inte störs av maktskiften på kommun- eller regionnivå. Ska en faktor lyftas som viktig för de kommunala företagens framväxt är det förmågan att kunna vara i tiden genom att agera långsiktigt.

Underlättar samarbete

Associationsformerna är riktigt bra i samarbete med andra, och när det gäller kommunalförbund är dessa en samverkansform i sig. Här finner vi svaret på varför kommunalförbunden får sådan utväxling på sin associationsform i det strategiska perspektivet. Många företag ägs delvis av kommun eller region och delvis av privata aktörer, men det går också att organisera samarbeten mellan olika offentliga aktörer genom att bilda aktiebolag.

Kommunalförbund, kostnad per bransch, miljoner kronor



Figur 18. De främsta fördelarna med de kommunala företagens associationsformer. Andel som har svarat att företagets associationsform är till fördel minus andel som svarat att företagets associationsform är till nackdel när det gäller olika aspekter.

Riksdagsval, Uppsala, 1948. Foto: Uppsala-Bild / Upplandsmuseet (CC BY-NC-ND).

Är tydliga och smidiga men ändå demokratiskt förankrade

Jämfört med verksamhet i förvaltning pekar framförallt aktiebolagen på en tydligare och effektivare verksamhet. Att beslutsfattande och resultatansvar förtydligas innebär ökad effektivitet. Samtidigt verkar de kommunala företagen på demokratiskt uppdrag, vilket innebär en stark legitimitet.

Underlättar för innovation

Även här är det aktiebolagen som ser den största fördelen med sin associationsform, sannolikt jämför de sig här med verksamhet i förvaltning[27]. Kommunala företag har ett större manöverutrymme att göra saker på ett lite annat sätt, vilket stimulerar nytänkande och agerande. Det är också lättare för dem att utveckla en egen identitet och ett eget varumärke.

Fördelarna med de kommunala företagens associationsformer är alltså fem generella. Men det skiljer sig också mellan associationsformerna. Utifrån resultaten från enkätundersökningen och de intervjuer som genomförts sticker följande ut som positivt för respektive associationsform:

Kommun/regionägda aktiebolag uppskattar smidigheten, tydligheten och långsiktigheten: Det är korta beslutsvägar och smidigare överlag i aktiebolagen än i förvaltning. Det blir också tydligt avseende på roll och uppgift. Det är lättare att vara långsiktig i aktiebolag än i förvaltning med mandatperioder som starkt styrande. Bolagen, som utgör den största delen av Sobonas medlemmar betonar det som gäller för medlemsskaran som helhet.

Kommunalförbunden ser storheten i skalfördelarna: Kommunalförbunden skapar skalfördelar (storlek) med en ”bottom up”-logik. Kommunalförbundens 100-åriga historia i att hjälpa mindre kommuner att klara uppdraget gäller fortfarande, där kommuner samverkar utan att behöva göra en kommunsammanslagning. Kommunalförbunden ser strategisk samverkan som en stor fördel och själva associationsformen är ett sätt att samverka i sig. Kommunalförbunden lyfter också att det kan vara fördelaktigt att vara myndighetsutövare.

Stiftelserna har pondus i sin långsiktighet: Stiftelserna lyfter att det ger pondus med sin stadga och långsiktighet, där det är tydligt vad som är uppdraget. Samtidigt upplevs det som en fördel att det är möjligt med snabba beslut inom den långsiktiga ramen.

Ideell/ekonomisk förening som idédriven men neutral part: Paradoxalt nog givet att de är idédrivna lyfts att föreningarna kan vara ”neutrala”, som politiskt opartiska med hög trovärdighet. Det är ofta korta beslutsvägar inom föreningarna.

Privata aktiebolag är det allra smidigaste: Privata aktiebolag upplever associationsformen som allra smidigast. De präglas av korta beslutsvägar, självständighet och handlingsfrihet där ägarstyrningen fungerar väl.

De kommunala företagen som ryms inom Sobonas paraply är naturligtvis olika. Men en sak har de gemensamt: De levererar i praktiken.

Utmaningarna präglas av ägarfrågor

Naturligtvis finns aspekter med de kommunala företagens associationsformer som är utmanande, även om det fördelsskapande enligt vd:ar och motsvarande överväger. Utmaningarna präglas mycket av ägarfrågor men varierar med associationsformerna.

Ägarrelationen och ägarstyrningen är inte okomplicerad
Genom historien har de kommunala företagens skärningspunkt mellan allmännyttan och affärsmässigheten inneburit en stor fördel när verksamheterna har kunnat utnyttja det bästa från båda världar. ”Hybridformerna” mellan det offentliga och privata innebär dock utmaningar kopplade till ägarrelationen och ägarstyrningen:

De kommun/regionägda bolagen upplever dubbla diken och varierande kompetens. En tidigare ordförande i kommunala företag som intervjuats pekar på risken att hamna i ägarstyrningens ”dubbla diken”. Det ena diket hamnar företaget i om ägaren är passiv och inte tillräckligt engagerad. Alla företag uttrycker en önskan om att ha engagerade ägare. I det andra diket saknas inte engagemanget, men det riktas mot fel saker, t.ex. detaljer som inte hjälper företaget i rätt riktning. Det noteras även från bolagens sida att en kommun eller region inte alltid har fullgod kompetens att äga ett aktiebolag, men där är också bilden att det är starkt knutet till vilka personer som är inblandade. Även kompetens och förståelse för innebörden i uppdraget som styrelseledamot upplevs som varierande, där det kan bli ”jackpot” eller mindre bra.

Kommunalförbunden pekar på att det kan bli tungrott med många ägare. Det är många kommuner som ska enas och det kan bli tungrott av skälet att det är svårt att komma överens. Formen är lite omständlig och det kan ta lång tid att göra förändringar på grund av att man är knuten till de olika medlemskommunernas fullmäktigen. Då kan det bli en ganska lång process för att komma till slutliga beslut.

De ekonomiska och ideella föreningarna kan ha svårt att kanalisera en gemensam vilja. När medlemmarna är många och fragmenterade blir detta extra utmanande.

Kompetensförsörjning en utmaning för de flesta, men extra påtaglig för kommunala företag. Det som upplevs som minst fördelaktigt med de kommunala företagens associationsformer i figur 18 ovan handlar till stor del om kompetensförsörjning. De kommunala företagen konkurrerar om medarbetare inom både privat och offentlig sektor och deras arbete och insatser sker ofta lite väl mycket i det dolda. Det kan ses som en baksida av att vara pragmatiska ”doers” som inte automatiskt låter högst och drar till sig mest uppmärksamhet. Potentiella medarbetare har inte de kommunala företagen på radarn i tillräckligt hög utsträckning.

Stiftelser passar inte in i alla sammanhang. Att vara alternativ i ett sammanhang får också konsekvenser i andra perspektiv än för kompetensförsörjning. Även om de kommunala företagen som är stiftelser anser att associationsformen ger pondus kan det också vara pedagogiskt svårt med stiftelseformen.

Privatägda aktiebolag möter skepsis som vinstdrivande. Från de privatägda aktiebolagens sida kan det upplevas som trögt att verka som vinstdrivande i offentliga sammanhang. Denna politiska stridsfråga finns alltid där.

Upphandling inte helt anpassad för kommunala företag. En viktig aspekt som innebär visst krångel är upphandling och lagen om offentlig upphandling. Att vara upphandlare är å ena sidan ett sätt att påverka, men det är också resurskrävande, och inte anpassat för alla typer av organisationer. Ett återkommande tema som lyfts på tema svårigheter kring upphandling är slutligen den speciella situation många kommunala företag befinner sig i, där ägaren både är ägare av företaget och beställare av dess tjänster.

Sammanfattning

Den affärsmässiga samhällsnyttans fem stora fördelar ger en samlad bild av varför de kommunala företagen finns än idag. Samtidigt finns för de kommunala företagen viktiga utmaningar att hantera med koppling till deras associationsformer. Med denna nulägesbeskrivning blickar vi nu framåt mot 2030.

Vänstertrafik i Örebro, 26 maj 1959. Foto: Örebro Kuriren / Örebro läns museum (PDM).

Foto: Flygtrafik, AB / Upplandsmuseet (CC BY-NC-ND).

Foto:
Delboa Andrea /
Shutterstock.

Framtidsutblick för de kommunala företagen

I alla tider har de kommunala företagen varit starkt styrda av tidsandan och de strategiska frågorna för företagen. De har pendlat från hygien till små kommuners överlevnad, folkhemsbygge och effektivisering. När vi nu ber de kommunala företagens vd:ar eller motsvarande reflektera kring de stora strategiska frågorna, där de ska leverera samhällsnytta, där de ska bidra i sitt sammanhang, vad är det som betonas? Och med koppling till deras associationsformer, vad är det som behöver komma på plats för att de ska lyckas?

På samhällsnivå handlar det om hållbarhet

Den trendanalys Kairos Future och Sobona genomförde i samband med rapporten Samhällsbygge 2030 kokade ner till sju trender som bedömdes mest avgörande för de kommunala företagen att följa och ta hänsyn till. Trenderna[28]: klimatförändringar, digi, auto, AI, demografiska skiften, turbulens ute och inne, ökad medvetenhet, förändrad organisation och massans återkomst sätter ramen för det samhälle som ska byggas mot 2030.

Figur 19. De 7 viktigaste trenderna som påverkar de kommunala företagen mot 2030. Källa: Sobona/Kairos Future, Samhällsbygge 2030.

Dessa trender handlar om mycket snabb teknikutveckling, förändrat klimat och demografi, förändrade medborgare med nytt engagemang och förändrade sätt att kanalisera detta engagemang. Att en av trenderna handlar om en mer turbulent omvärld sammanfattar tiden ganska väl. Den huvudsakliga konsekvensen av trenderna är att kunna navigera mellan det stora och det lilla, d.v.s. att kunna tänka mer långsiktigt i strategi och planering, samtidigt som det konkreta som t.ex. att använda miljövänliga material och utrustning hinns med.

Själva samhällsbygget vi har framför oss handlar i mycket hög grad om omställning till framförallt ekologiskt hållbara samhällen. Arbete med hållbar utveckling kommer att karaktärisera det samhälle som byggs de kommande 10 åren, inte helt olikt vad som präglade tidigare epoker av samhällsbygge, som den historiska översikten visat. I termer av Agenda 2030-mål är de kommunala företagens arbete i mycket hög grad inriktat mot målen hållbara städer och samhällen, jämställdhet, hälsa och välbefinnande, samt bekämpa klimatförändringarna[29].

Figur 20. Svar på frågan: I ett samhällsperspektiv, vilka frågor ser du att ditt företag kommer behöva adressera på 5–10 års sikt för att bidra med samhällsnytta?

Brytningstider kräver samarbete och att göra nytt
Även om historiska paralleller kan dras kräver en ny tid ny organisering i samarbeten och partnerskap. Det hållbara samhällsbygget ägs inte till fullo av någon, det förutsätter organisering i nya former, över organisatoriska gränser och samhällssektorer. De dramatiska förändringar som kommer löpa parallellt med strävan efter ett mer hållbart samhälle kan komma att ställa en hel del på ända. Den nya tiden handlar om att bygga vidare, bygga om och bygga nytt tillsammans över gränser och över samhällssektorer. Det gäller att finna de nya strukturerna, de nya formerna för leveranser av de värden som nutiden och framtiden efterfrågar; hållbart, i nätverk, med teknik och i nya samarbeten.

Privata konkurrensutsatta företag lever dagligdags med verkligheten att behöva innovera och födas på nytt i en sådan logik, men i tider av samhällsomställning är detta likväl en viktig del av uppdraget för offentliga organisationer. De kommunala företagens verksamheter är i vardagen i gränslandet mellan det privata och det offentliga, i relation med medborgarna och för flera av företagen också med ideell sektor. Det gör dem i högsta grad intressanta som form för att prova och sjösätta nya koncept och arbetssätt.

Hållbarhet överskuggar allt i fråga om samhällsnytta framåt
De kommunala företagens företrädare visar sig ha en framtidsbild som i hög grad ligger i linje med huvuddragen i rapporten Samhällsbygge 2030. Som svar på frågan om vilka frågor de behöver adressera för att leverera samhällsnytta är ”hållbarhet” i en egen kategori.

Hållbarhet kan innebära olika saker beroende på de kommunala företagens verksamhet och olika sätt att jobba med frågan. När vi frågar de kommunala företagen om vad hållbar utveckling egentligen är handlar det till största del om en klok användning av resurser, egentligen själva grunddefinitionen av ekonomi, men nu i en ny tappning.[30] Vi kan oavsett betydelse konstatera frågans vikt och dominans och att arbete med hållbar utveckling är en avgörande strategisk fråga oavsett associationsform för de kommunala företagen när de tittar framåt. Den är 2000-talets motsvarighet till hygienfrågan i städerna på 1800-talet och till folkhemsbygget på 1900-talet.

På arenan handlar det om att hitta rollen i uppdrag och system

Det är också värt att notera ordet samverkan i ordmolnet ovan. Liksom tidigare i historien väcks i vår tid frågor om de mindre kommunernas kapacitet och från statligt utredningshåll pockas det på sammanslagningar som ekar väldigt bekant i ett 100-årsperspektiv. När kommunerna i sin linda kunde räknas i tusental slutade det ändå med en rejäl runda sammanslagningar under mitten av 1900-talet. Om kommunalförbunden och andra sätt att samverka håller antalet kommuner intakt i Sverige, till skillnad från processerna i de nordiska grannländerna[31], återstår att se.

Oavsett är det för organisationer i allmänhet och för mindre organisationer i synnerhet avgörande att samverka på ett klokt sätt för att driva framgångsrik verksamhet, och för vissa att överhuvudtaget kunna driva verksamhet. De kommande åren handlar det om att skapa och leverera värden ”på tvärs”, i ett nyskapande av strukturer för värdeleveranser som bygger och håller samman samhället i en tid bortom den industriella logikens stuprör. För att kunna ägna sig åt detta är det i sin tur en avgörande strategisk fråga att hitta sin roll på den arena där man är verksam.

Rollen mellan raderna: viktigt att hitta sin roll i uppdrag och system

I de intervjuer som har genomförts med företrädare för de kommunala företagen framkommer önskan om tydlighet. De som har funnit tydligheten på olika sätt ser mycket mer positivt på sin verksamhet. När de kommunala företagens vd:ar tillfrågas om sin roll när det gäller att bidra till samhällsnytta i kommunen eller regionen finns intressanta skillnader i svarens infallsvinklar och utgångspunkter.

Många av svaren är med stark betoning på själva innehållet i uppdraget. Några exempel på hur detta beskrivs finns gulmarkerat i figuren nedan. Ett tydligt uppdrag är i sin tur starkt kopplat till ägarstyrningen, då ägardirektiven är avgörande för denna tydlighet.

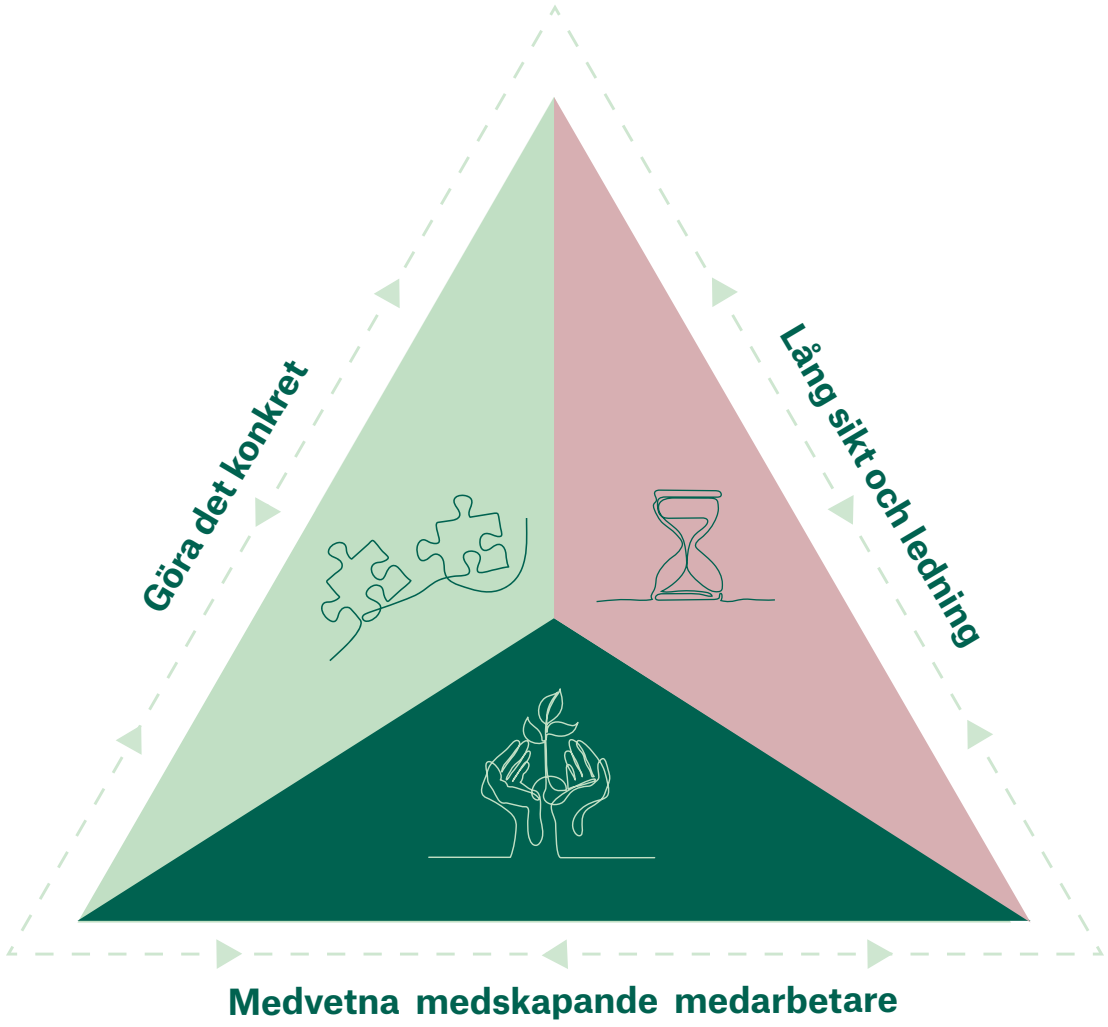
Många av svaren har också stark betoning på systemperspektivet. Några exempel på detta finns markerat i lila i figuren nedan. Det handlar här inte om innehållet i själva uppdraget, utan om vilken roll det kommunala företaget har som aktör bland andra aktörer på den arena där företaget är verksamt.

Figur 21. Svar på frågan: ”Hur skulle du beskriva företagets roll i kommunen/regionen för att bidra med samhällsnytta? Om möjligt, utgå från företagets associationsform.”

Det finns även – men betydligt färre – svar som har båda dessa perspektiv i åtanke. Svaren från dessa företag vittnar om verksamheter som ligger strategiskt rätt, de har hittat sin roll i både uppdrag och system. Det är tydligt och tryggt vad de ska göra, med vem och på vilket sätt. Det märks att de då också kan bedriva en framtids- och utvecklingsorienterad verksamhet, vilket även är bilden från de intervjuer som genomförts.

Samhällets skiftningar mot 2030 innebär inte bara en omställning mot hållbarhet. Det innebär också en omställning i hur vi organiserar värdeskapande, levererar våra uppdrag i de system vi verkar. Det kommer att kräva nya samverkanslösningar, nya roller, nya mandat, mellan kommuner, inom kommuner, mellan samhällssektorer. I dessa gränsland verkar redan de kommunala företagen. De är till nytta i att lyckas med framdrift, mål, handling och leverans i komplexa system som kräver avvägningar mellan olika intressen.

Sett i ljuset av hur aktörslandskapet i kommuner och regioner förändras, är därför att hitta sin roll av yttersta vikt. Klarhet i uppdrag och rollen i systemet underlättar för att kunna skapa resultat i ett nytt affärs- och organisationslandskap.



Figur 22. Tre övergripande framgångsfaktorer för arbete med hållbar utveckling, baserad på undersökningen riktad till de kommunala företagen.

På företagsnivå handlar det om att få resurser, innovationsförmåga och ägarstyrning på plats

För att kunna bidra med samhällsnytta i det bredare perspektivet och att bidra genom att hitta rollen på den arena de kommunala företagen är verksamma är det ett antal saker som behöver komma på plats i de kommunala företagen.

Enligt analysen i Samhällsbygge 2030 är det framför allt tre olika framgångsnycklar som framträder, som kan sammanfattas i bilden nedan: Lång sikt och ledning, medvetna och medskapande medarbetare, samt att göra det konkret.

Lång sikt och ledning helt avgörande
Starkast samband med att lyckas med hållbar utveckling som kommunalt företag är förmågan eller förmånen att kunna jobba långsiktigt, samt att det finns ett starkt ledningsengagemang för frågan.

Faktorer som är viktiga inom ramen för detta är:

- Företaget investerar idag för att vara hållbara på längre sikt
- Det finns kraft i företaget att orka vara långsiktiga
- Det finns ett starkt engagemang i ledningen kring hållbarhetsfrågor
- Företagsledningen har en stark vilja att vara bäst i branschen beträffande arbete med hållbar utveckling

Först och främst gäller det att kunna investera och orka vara långsiktig. Här är det värt att lyfta ägarnas roll. Utan stabila och långsiktiga ägare är det väldigt svårt att finna kraft i företaget att vara långsiktig och investera.

De kommunala företagen uppmanades i enkätundersökningen inom ramen för den här rapporten att resonera fritt kring vad som är viktigt att få på plats för att driva företaget framgångsrikt de kommande åren. Deras svar ligger mycket väl i linje med det som handlade om lång sikt och ledning enligt ovan. I svaren ryms tre viktiga strategiska frågor med fokus på att beskriva själva utmaningen.

1 Att säkra ekonomiska resurser

Många av de kommunala företagens svar på temat vad som behöver komma på plats för att bli framgångsrika i sitt uppdrag handlade om ekonomiska aspekter och det är uppenbart att de ekonomiska frågorna sätter ramen för och möjliggör all verksamhet. Det är också uppenbart att frågan om ekonomiska resurser rymmer flera dimensioner, där dessa är:

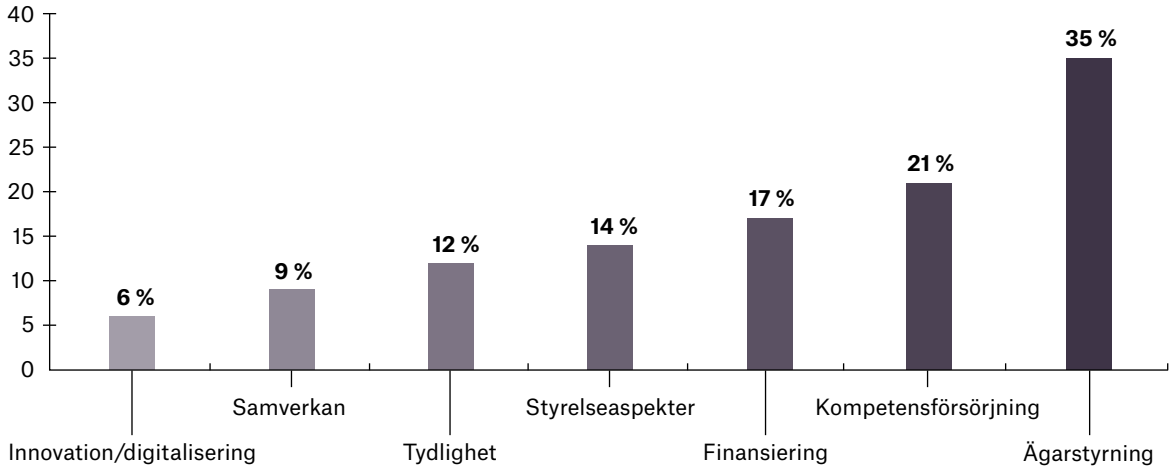
De ekonomiska resurserna är lite väl ändliga. Vd:arna tar upp att den långsiktiga verksamhet som bedrivs av kommunala företag kräver investeringar, och att dessa i sin tur kräver sin finansiering. Det är en fråga och ett önskemål från vd:arna att ägarna tillskjuter mer medel, om än med en medvetenhet om att ägarnas resurser är allt annat än oändliga.

De ekonomiska resurserna handlar om affärsmodeller och finansieringsmodeller. Den ekonomiska frågan handlar inte bara om att det finns tillräckliga ekonomiska medel från ägarna, det kan också handla om att hitta rätt affärsmodell eller finansieringsmodell för verksamheten. Det finns flera tänkbara affärs- och finansieringsmodeller i allt från avgifter till att ansöka om projektmedel.

De ekonomiska resurserna handlar också om kostnader och att dela resurser. Den ekonomiska verkligheten har naturligtvis även en kostnadssida. Kommunalförbunden är extra intressanta i detta perspektiv, då de ingående kommunerna kan dela resurser och faktiskt avstå från att ta kostnader i vissa fall. Att de skapar skalfördelar tillsammans innebär också att de kan sätta kostnadspress vid inköp.

2 Att få utväxling på innovationspotentialen och leda för utveckling

De kommunala företagens vd:ar ser visserligen associationsformerna som fördelaktiga gällande att vara innovativa, jämfört med verksamhet i förvaltning. Genom historien kan det konstateras att de kommunala företagen har varit tidigt ute med att dra nytta av befintliga innovationer, även om de inte har varit ”uppfinnare” i ett tidigt skede. Bland svaren på frågan om vad som behöver vara på plats handlar det om att företagen behöver bli mer innovativa.



Figur 23. Kategoriserade öppna svar på frågan: Specifikt med koppling till ditt företags associationsform, vad är strategiskt viktigt att få på plats för att driva företaget framgångsrikt de kommande 5–10 åren?

Sett med utifrånperspektiv ger intervjuer och enkätsvar intryck av att de kommunala företagen inte riktigt får utväxling på den innovationspotential som ändå finns. Även i rapporten Samhällsbygge 2030 (del 1) pekade de kommunala företagens svar på att de inte ser sig arbeta med innovativ verksamhet i den grad allmänheten anser att det är viktigt[32].

Jämfört med verksamhet i förvaltning är verksamheterna smidigare, och det finns gott om möjligheter att samarbeta med andra innovativa aktörer för att utveckla verksamheten. Här kan de kommunala företagen dra nytta av den historiska erfarenhet som finns av att, liksom de tidiga kommunala företagen, samarbeta med aktörer som finns runtom dem. För 150 år sedan köpte kommunala företag in sig i enskilda företag och järnvägsprojekt, idag finns långt fler möjligheter att tillsammans med andra driva utveckling mer offensivt.

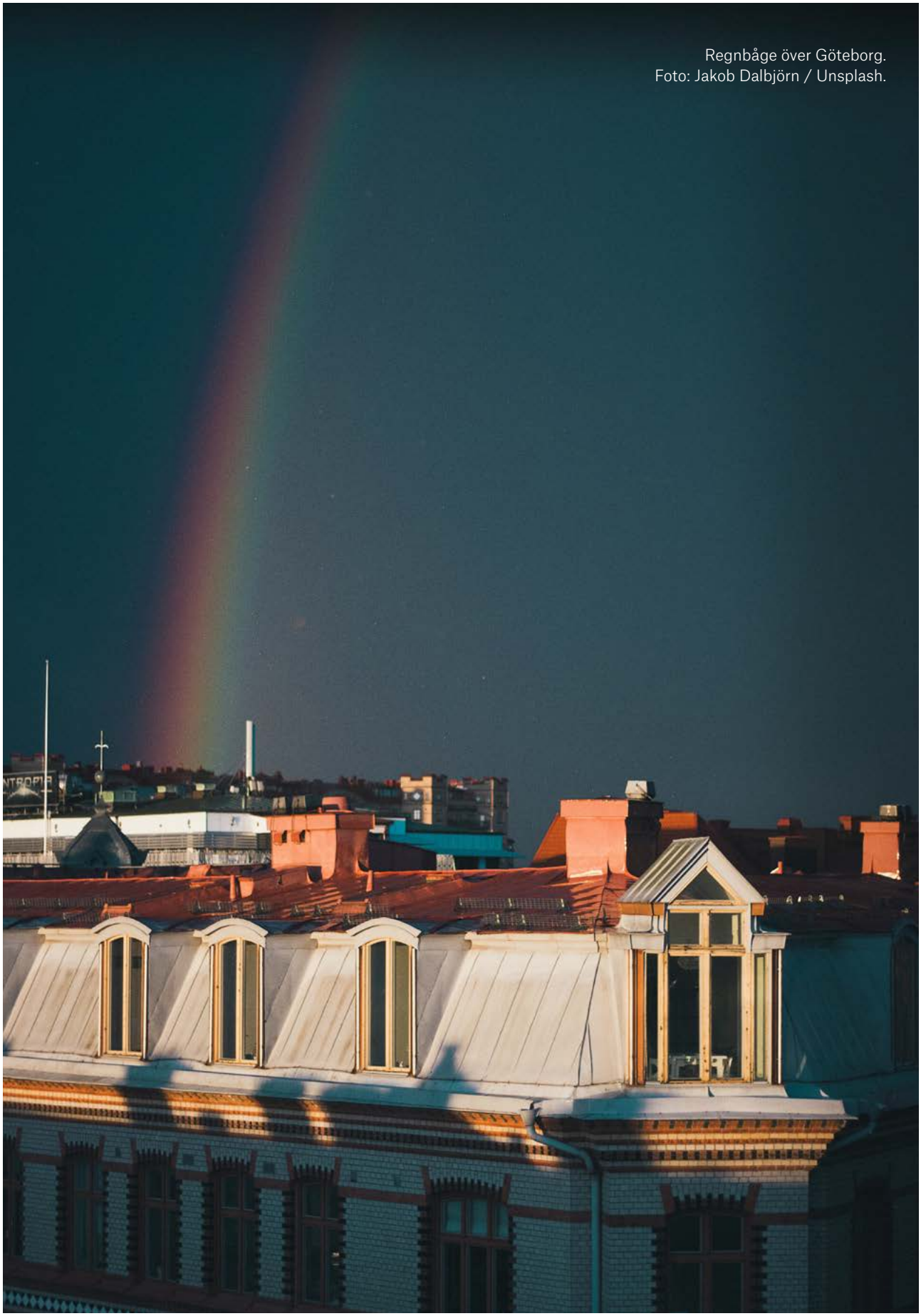
Att leda för utveckling i en ny affärsmiljö med flera aktörer är i det perspektivet en viktig fråga för de kommunala företagen och deras chefer och ledare. I turbulenta tider präglas framgångsrika organisationer av att våga ta täten, vilja vara bäst och ha en kultur präglad av nyfikenhet[33]. Att se sig själva som sådana organisationer innebär en attityd- och identitetsförändring bland många kommunala företag, som snarare har en doer-mentalitet.

3 God ägarstyrning för att leverera affärsmässig samhällsnytta

De flesta av svaren på frågan om vad som behöver vara på plats för att driva det kommunala företaget framgångsrikt de kommande åren handlar om ägarstyrning. Här är det tydligt vad vd:arna eller motsvarande önskar sig: tydlighet och långsiktighet från ägarna.

Att vara ägare till ett kommunalt företag är uppenbarligen inte detsamma som att vara ägare till ett privatägt företag som verkar på en fri marknad. Det är mer komplext och är den utmanande sidan av att verka för samhällsnytta med affärsmässighet. De kommunala företagens upplevelse är att ägare och styrelse inte alltid har förståelse för deras verklighet.

Särskilt med hjälp av historien blir frågans vikt lättare att förstå. Genom åren har kommunala företag briljerat för att de är i takt med tidsandan. De är inte entreprenörsgrundade företag med enskilda uppfinnare och företagare vid rodret som har kläckt en helt ny idé och driver igenom den för att de själva står för visionen. Istället är de beroende av en långsiktig riktning som är förankrad i att leverera tjänster av allmänt intresse som ligger i tiden och framtiden. Framgångsvägen för de kommunala företagen ligger därmed i en tydligare ägare, men även att de kommunala företagen sträcker på sig, ser sitt historiska bidrag och vågar ta täten i samhällsutvecklingen.



Regnbåge över Göteborg.
Foto: Jakob Dalbjörn / Unsplash.

Foto: Uppsala-Bild / Upplandsmuseet (CC BY-NC-ND).

Foto: Chrstian Ferm / Scnadinav.

Slutsatser

Den här rapporten har belyst de kommunala företagens uppkomst och framväxt genom åren. I ljuset av deras historia har temperaturen tagits på nuläge och framtid. Huvudfrågorna i rapporten har varit varför de kommunala företagen finns och vilka som är deras strategiska frågor. 10 svar på dessa frågor med sikte mot 2030 sammanfattas nedan:

Varför kommunala företag?

1. De kommunala företagen har en 150-årig kärnverksamhet som består av att leverera affärsmässig samhällsnytta. Från de första kommunala affärsverken till den flora av företag som idag utgör Sobonas medlemmar, har kärnan i de kommunala företagen utgjorts av att kunna leverera samhällsnytta med affärsmässiga principer.
2. De kommunala företagen fungerar i praktiken. Trots att tidsandan har svängt rejält har de kommunala företagen funnit sin plats, oavsett tid. Kommunala företag har aldrig varit odelat älskade av dogmatiker och ideologiskt drivna. Men när det gäller att leverera samhällsnytta i praktiken har kommunala företag varit ett pragmatiskt sätt att organisera verksamhet som har fungerat.
3. De kommunala företagens associationsformer har fem stora fördelar som ledningen får stort stöd av idag. De som leder de kommunala företagen ser associationsformen som fördelskapande för att de stimulerar engagemang, är i tiden och framtiden, underlättar samarbete, är tydliga och smidiga samtidigt som demokratiskt förankrade, samt underlättar för innovation. Även om vd:arna är part i målet är det uppenbart att de ändå ser associationsformen som en hävstång snarare än en belastning.
4. De kommunala företagen har en inbyggd långsiktighet. De kommunala företagens verksamhet har längre ledtider än mandatperioder. I tider när politiken riskerar att bli instabil och kortsiktig kan de kommunala företagen agera utifrån en längre tidshorisont. De samarbeten och samverkansformer som är möjliga och verkliga för kommunala företag sitter oavsett politisk sammansättning.
5. De kommunala företagen är samhällsbyggare för framtiden. Genom historien har perioder av samhällsbygge gått i vågor. Under 1800-talets andra hälft spelade de kommunala företagen en avgörande roll i att bygga hållbara städer. Under mitten av 1900-talet var de kommunala företagen avgörande för att förverkliga folkhemsbygget. Nu inleds en ny period av samhällsbygge, med omställning mot hållbarhet i fokus. Allt tyder på att de kommunala företagen har en avgörande roll att spela i bygget mot 2030.

”Allt tyder på att de kommunala företagen har en avgörande roll att spela i bygget mot 2030.”

Foto: Dane Deaner / Unsplash.

Vilka är de strategiska frågorna?

1. Det hållbara samhällsbygget mot 2030

Den övergripande frågan för det samhällsbygge de kommunala företagen deltar i framåt handlar om hållbarhet. Tydliga paralleller finns med perioden under efterkrigstiden, men ännu mer så med perioden då 1800-talets städer och samhällen blev mer hygieniska och drägliga.

2. Att hitta/forma rollen på arenan i uppdrag och system

De flesta kommunala företag har tydlighet i sitt uppdrag eller i sin roll som aktör bland andra aktörer. För att verkligen komma till sin rätt är det en viktig hävstång att tydlighet i båda perspektiven är på plats. Kommunala företag som både har en tydlig roll i sitt uppdrag och i det system av aktörer på den arena där de är verksamma kan lättare bli framgångsrika.

3. De ekonomiska resurserna

Det är alltjämt ett stort frågetecken kring tillräckliga ekonomiska resurser. Frågan gäller tillräckligt tillskott från ägare med begränsade medel, men också angående finansierings- affärsmodeller och smarta sätt att hantera kostnader.

4. Få utväxling på innovationspotentialen och leda för utveckling

De kommunala företagen driver verksamheter som ofta är i frontlinjen i det nya samhällsbygget. De har goda möjligheter att samarbeta med andra innovativa aktörer, och har även gjort så historiskt. Men erfarenheten från kontakten med de kommunala företagen är att de inte ser sig som innovativa i första hand, mer som praktiska genomförare. Här finns ett behov av att leda för utveckling, att våga ta täten och stora möjligheter att bli mer innovativa.

5. Ägarrelationen och ägarstyrningen för att få utväxling på potentialen

Till sist är det tydligt att ägarrelationen och ägarstyrningen är det avgörande med kommunala företag, där de kommunala företagens vd:ar är uppenbart beroende av engagerade och kompetenta ägare, och en tydlig styrning som handlar om riktning snarare än detaljer.

Foto: Yingchou Han / Unsplash.

När rätt förutsättningar har funnits på plats genom åren har de kommunala företagen skapat stordåd, inte alltid som affischnamn och i strålkastarljuset, men genom att leverera i praktiken. Om förutsättningarna ovan kommer på plats med sikte på de kommande 10 åren kommer de kommunala företagen att vara med och skapa stordåd, än en gång.

Slutkommentarer

1. *Samhällsbygge 2030*. Kairos Future på uppdrag av Sobona 2019.
2. *Samhällsbygge 2030: leda för hållbar utveckling*. Kairos Future på uppdrag av Sobona 2021.
3. En association är en sammanslutning som har medlemmar eller delägare. Associationsformer är de olika sätt man kan skapa en sådan sammanslutning på och de olika associationsformerna fungerar olika väl beroende på vad man vill använda dem för. Exempel på associationsformer är aktiebolag, kommunalförbund, stiftelser och ekonomiska/ideella föreningar.
4. Erik Wångmar (forskare verksam vid Linnéuniversitetet), Gunnar Wetterberg (historiker, skribent m.m.), Ola Mattisson (forskare verksam vid Lunds universitet), Markus Gustavsson (tidigare VD, Pacta).
5. Visserligen finns privatägda företag bland Sobona-medlemmarna, men dessa arbetar på uppdrag av kommuner/regioner.
6. Kommunal affärsverksamhet i de svenska städerna – SOU 1924:45 (1924).
7. 150 år av självstyrelse – kommuner och landsting i förändring. SKL 2013.
8. Det svenska samhället 1720-2000, böndernas och arbetarnas tid, Christer Ahlberger, Lars Kvarnström (2004).
9. https://www.foretagskallan.se/foretagskallan-nyheter/lektionsmaterial/aktiebolaget-som-organisationsform-vaxer-fram/
10. Kommunal affärsverksamhet i de svenska städerna – SOU 1924:45 (1924).
11. Ibid.
12. Ibid.
13. 150 år av självstyrelse – kommuner och landsting i förändring. SKL 2013.
14. *I naturens teater*. Samuelsson, Anna (2008).
15. 150 år av självstyrelse – kommuner och landsting i förändring. SKL 2013.
16. Gasbelysning sågs som en ”ordningsfråga”.
17. 150 år av självstyrelse – kommuner och landsting i förändring. SKL 2013.
18. Ibid.
19. Ibid.
20. Ibid.
21. Utredningen om den kommunala demokratin. SOU 1975:42.
22. https://www.finsam.se/samordningsforbund
23. 150 år av självstyrelse – kommuner och landsting i förändring. SKL 2013.
24. Exempelvis i kommunutredningen Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget, SOU 2020:8 (2020).
25. Notera att siffrorna om antal kommunala företag efter associationsform här inte är exakt samma som den inledande förteckningen över Sobonas medlemmar, då alla som klassificerats som kommunala företag nedan inte är medlemmar i Sobona, och vissa som inte klassificeras som kommunala företag enligt nedan är medlemmar i Sobona.
26. https://sobona.se/om-sobona/sektorn-for-kommunala-foretag/affarsmassig-samhallsnytta
27. Respondenterna från de kommun/regionägda företagen ser att deras verksamheter även skulle kunna drivas som förvaltning och privatägda aktiebolag och är därmed vad de främst jämför sig med.
28. För beskrivningar av trenderna, se *Sobona/Kairos Future: Samhällsbygge 2030 (2019)*.
29. Ibid.
30. Sobona/Kairos Future: Samhällsbygge 2030 (2019) och Samhällsbygge 2030: leda för hållbar utveckling (2021).
31. I såväl Danmark, Finland som Norge är en betydlig minskning av antalet kommuner genomförd eller i vardande.
32. De kommunala företagen anser inte i så hög grad att de arbetar med Agenda 2030-målet *hållbar industri, innovationer och infrastruktur*.
33. Att lyckas på kanten till kaos, Kairos Future 2018.

Foto: Henric Forsell.

Vid frågor om rapporten, kontakta:

Madeleine Gimåker
08-452 78 14
madeleine.gimaker@sobona.se

Anna Lirén
08-452 79 15
anna.liren@sobona.se

sobona
Kommunala företagens arbetsgivarorganisation

Tel. 08-452 77 00
kontakt@sobona.se
www.sobona.se
www.samhällsbygge2030.se

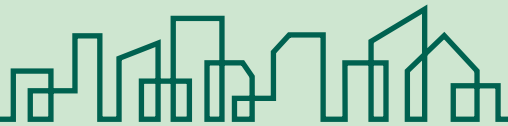
KAIROS FUTURE

Om Kairos Future
Kairos Future är ett internationellt konsult- och analysföretag som hjälper företag att förstå och forma sin framtid. Genom trend- och omvärldsanalys, innovation, strategi och mjukvarustöd för AI-driven analys, omvärldsbevakning och innovation, hjälper vi våra kunder att omsätta de stora sammanhangen till konkret handling. Kairos Future grundades 1993, vårt huvudkontor finns i Stockholm och vi har egna kontor eller samarbetspartners över hela världen.

Kairos Future
Box 804, 101 36 Stockholm

Besöksadress:
Västra Järnvägsgatan 3

08–545 225 00
info@kairosfuture.com
www.kairosfuture.com



SOBONA ÄR KOMMUNALA FÖRETAGENS ARBETSGIVARORGANISATION

Vi tecknar kollektivavtal, stödjer medlemmarna i arbetsgivarfrågor och opinionsbildar för att stärka de kommunala företagen. Vi bidrar till att medlemmarna blir mer attraktiva arbetsgivare och får de bästa förutsättningarna för att skapa affärsmässig samhällsnytta. Med arbetsgivarfrågorna på plats kan våra medlemmar fokusera på sitt uppdrag: Att agera långsiktigt och se till att kommunernas och regionernas resurser används effektivt. Sobonas vision är ett hållbart samhälle präglat av utveckling och tillit.

Läs mer på **sobona.se** och följ oss i våra sociala kanaler.

sobona
Kommunala företagens
arbetsgivarorganisation

Samhällsbygge 2030

Berättelsen om de kommunala företagen