

Utlåtande 2004: RI (Dnr 023-1038/2003)

Avveckling av de kommunala bolagen

Motion av Jan Björklund m.fl. (fp) (2003:10)

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande
Motion (2003:10) av Jan Björklund m.fl. (fp) om avveckling av
de kommunala bolagen avslås.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Bakgrund

Jan Björklund m.fl. (fp) har i kommunfullmäktige väckt en motion (2003:10) rörande avveckling av de kommunala bolagen, *bilaga*.

Motionärerna har yrkat dels att staden skall inleda ett arbete med avveckling av koncernbolaget Stockholms Stadshus AB, dels att inleda ett arbete med en försäljning av AB Stokab, stadens innehav i Mässfastigheter i Stockholm AB, AB Stockholm Globe Arena, Stockholm Globe Arena Fastigheter AB, Centrum Kompaniet i Stockholm AB, Parkab övervakning AB samt ett av bostadsbolagen. Därutöver anförs att staden skall upprätta en plan för hur Stockholms Stadsteater AB, Stockholm Vatten AB, Stockholms Stads Bostadsförmedling AB, Stockholms Hamn AB, Stockholm Visitors Board AB, Skolfastigheter i Stockholm AB kan övergå i förvaltningsform.

Remisser

Motionen har inom staden remitterats till stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB.

Stadsledningskontoret anser att de argument som anförs i motionen till stöd för kravet på att avskaffa de kommunala bolagen inte är relevanta vid en närmare granskning, varför motionen bör avslås. Stadsledningskontoret anför bl.a. att skillnaderna mellan kommunala bolag och förvaltningar gällande offentlighet och allmänhetens möjligheter att granska verksamheten numera är så små att det knappast har någon avgörande betydelse.

Koncernledningen för Stockholms Stadshus AB anför inte heller några argument som i sak ger stöd åt vad som anförs i motionen. Ett grundläggande skäl för att ha stadens bolag samlade i en koncern är att få en samlad överblick över företagets verksamhet, övergripande utveckling och strategiska planering samt för att kunna använda möjligheterna till bl.a. finansiell resursoptimering.

Mina synpunkter

Vid en samlad bedömning kan jag konstatera att det inte står att finna några sakargument som stöder motionären i sin uppfattning. I motionen framförs inga trovärdiga, sakmässigt underbyggda eller beständiga argument för varför verksamheter som bedrivs i bolagsform skulle vara mer betjänta av att drivas i förvaltningsform.

Jag kan konstatera att den begäran som framställs i motionen inte handlar om att förbättra situationen för stockholmarna i vardagen, utan snarare tvärtom. I de fall en ren försäljning föreslås kan jag inte se annat än att detta är ett förhållningssätt från folkpartiets sida som baserar sig på att staten eller kommunerna inte skall ta ansvar för grundläggande och väsentlig infrastruktur till nytta för medborgarna.

Motionärerna vill således att staden skall avhända sig för medborgarna grundläggande och viktig infrastruktur. Alternativet som föreslås är att privata intressen och monopol skall ta över. Det blir konsekvensen av en sådan politik eftersom många av stadens verksamheter är av infrastrukturell karaktär och utgörs av s.k. naturliga monopol. Naturliga monopol innebär att marknaden måste vara tillräckligt omfattad för att verksamheten skall kunna bära sig ekonomiskt. Ofta utgörs marknaden geografiskt av flera kommuner, hela kommunen eller betydande delar av densamma.

Motionärerna lyfter fram försäljningen av Birka Energi som ett viktigt beslut i denna anda. Försäljningen är tyvärr ett exempel på hur man i ett slag åstadkommer att elräkningarna skjuter i höjden för stockholmarna och andra hushåll. Även för näringslivet och företagen är detta ett bekymmer. Det är en i närmast självklar utveckling som följer av att en kommun avhänder sig ett naturligt monopol. Det kan inte komma som en nyhet för motionärerna. Vi

har sett denna utveckling i andra länder, i andra kommuner och inom Stockholms stad som ett resultat av den förra borgerliga mandatperioden.

Vad som händer är att den nya och privata monopolisten vid ett köp måste kunna räkna hem investeringen. Den enda möjlighet som står till buds för köparen och den nye ägaren är att höja priserna och avgifterna (om försäljningen sker till marknadspris). Som alltid är det den enskilde konsumenten som drabbas i förlängningen. En försäljning av t.ex. Stokab skulle direkt leda till en kraftig prisökning samtidigt som staden inte längre har rådighet över verksamheten och kan inte säkerställa ett samarbete med andra aktörer för att åstadkomma en tillräcklig utbyggnad av bredband i staden.

Det är anmärkningsvärt att de borgerliga partierna tillsammans med folkpartiet har använt försäljningsintäkterna av Birka Energi till driften av stadens övriga verksamhet utan att ta ansvar för stadens långsiktiga ekonomi. Vad månne de borgerliga partiernas nästa steg innebära när försäljningsintäkterna har tagit slut och stadens förmögenhet har minskat för kommande generationer stockholmare? I de borgerliga partiernas förslag till budget för 2005 har de räknat in miljardintäkter genom försäljningar av stockholmarnas under många år uppbyggda förmögenhet i syfte att finansiera skattesänkningar. Problemet är att försäljningarna inte är realistiska på så kort sikt och därför uppstår oförsvarliga underskott i deras budgetar, likt situationen i landstinget under den förra borgerliga mandatperioden.

Folkpartiets företrädare kan inte förlika sig vid att den för vissa verksamheter väl anpassade organisationsformen aktiebolag används av de flesta kommuner i landet. Att bolagsformen utgör en utmärkt plattform för att driva vissa verksamheter rationellt och effektivt anses inte relevant för folkpartiet. Att många av stadens bolag agerar på fullt konkurrensutsatta marknader på lika villkor gentemot privata aktörer – men med en helt andra målsättningar – tolkar folkpartiet som att staden inte skall ägna sig åt sådan verksamhet. Detta är ett synsätt som bygger på att marknaden löser allting, men hur klarar marknaden t.ex. av en bostadssituation där många människor inte har möjlighet att låna på banken för att kunna köpa sig en bostadsrätt?

De av stadens bolag som befinner sig på en konkurrensutsatt marknad bidrar till att istället öka konkurrenstrycket. En ytterligare faktor som bidrar till detta är att stadens bolag ofta ligger i framkant och driver utvecklingen framåt genom olika offensiva satsningar. Det som ofta ses som kostnader inom den privata sektorn har stadens bolag sett som investeringar då de har omvandlats till konkurrensfördelar. De privata aktörerna har efter hand följt efter, vilket t.ex. innebär att ännu fler konsumenter kan ta del av billigare och bättre nyttig-

heter. Detta skapar en dynamik på olika marknader som är gynnsam för medborgarna och konsumenterna.

Det handlar i sammanhanget också om att diskutera på vilket sätt bolagens ägardirektiv är utformade. Det finns en avgörande skillnad mellan privata och kommunala bolag. Generellt sett är vinstmaximering verksamhetens mål i privata bolag, vilket är en naturlig och önskvärd ordning. Detta leder till att företagen utvecklas i konkurrens med varandra. För kommunala bolag utgör verksamheten målet. I ett sådant förhållande är vinsten istället verktøget som gör det möjligt att förbättra och utveckla verksamheten ytterligare. Denna grundläggande skillnaden har folkpartiet hittills inte lyckats identifiera.

I övrigt ansluter jag mig till de bedömningar som stadsledningskontoret och koncernledningen för Stockholms Stadshus AB gör. Stadsledningskontoret anför t.ex. att bolagen har ett väsentligt värde för Stockholm och stockholmarna och att det skulle te sig märkligt om staden inte ägde bolagen. Det gäller t ex de båda arenabolagen. Det skulle minska stadens rådighet över viktiga delar av evenemangsindustrin som genererar skatteintäkter, men inte ger någon nämnvärd avkastning inom själva bolaget. Evenemangen genererar dessutom intäkter till stadens näringsliv som är beroende av att denna verksamhet fungerar och utvecklas. Det finns de facto inte heller något överflöd med privata intressenter som med underhållsambitioner skulle anse sig vilja överta sådan verksamhet. En utblick i t.ex. Europa där det finns evenemangsarenor som drivs i privat regi ger detta vid handen med tydlighet.

Stadsledningskontoret anger även andra skäl för ett kommunalt ägande av bolagen. En försäljning av något av bostadsbolagen skulle allvarligt minska stadens möjligheter att bedriva en social bostadspolitik och bostadsförmedlingens möjligheter att ge hushåll med mycket starka sociala eller medicinska skäl förtur till en ny bostad. Privata hyresvärdar lämnar allt fler lägenheter till bostadsförmedlingen, men är i mycket liten utsträckning beredda att acceptera förturshushåll varför en försäljning av något av bostadsbolagen skulle innebära en mycket påtaglig nackdel för hushåll med en svag ställning på bostadsmarknaden.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin, Sten Nordin och Mikael Söderlund* (alla m) enligt följande.

Vi föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta att som svar på motionen anför följande.

Stockholms stad skall inte ägna sig åt affärsdrivande verksamhet, i bolagsform eller i annan organisatorisk form. Detta innebär inte att Stockholms stad skall förbjudas använda sig av bolag som organisationsform. Viss verksamhet lämpar sig bättre att drivas i bolagsform på grund av frågornas natur eller på grund av gällande lag och skatteregler. Politiken i Stockholms stad skall inta en pragmatisk hållning till organisationsformerna och istället fokusera på verksamhetsinnehållet.

Stockholms stad skall aktivt arbeta med privatiseringsfrågorna. Staden och dess bolag skall inte bedriva verksamhet som bättre eller lika bra kan drivas i privat regi, varför en ständig prövning av vilka bolag som kan och bör säljas måste göras. Staden skall också via Stockholm stadshus AB i samverkan med dotterbolagen pröva vilka verksamheter eller tillgångar inom bolagen som bör säljas eller avvecklas.

Reservation anfördes av borgarrådet *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta att

1. motionen bifalls
2. därutöver anföras.

Stockholms kommunala bolagssektor har expanderat under de senaste decennierna. Det innebär att en betydande del av stadens verksamhet sker i bolagsform och att bolagen förvaltar en betydande del av stadens samlade förmögenhet.

Antalet bolag i stadens ägo är ett uttryck för en syn att kommunala bolag är någonting bra och att verksamheter sköts bättre i bolagsform än i förvaltningsform. Det ger också uttryck för att en verksamhet som redan finns på en väl fungerande marknad blir bättre om den drivs via ett kommunalt bolag.

Folkpartiet menar att det finns flera starka skäl till varför kommuner inte ska ägna sig åt att äga kommunala bolag.

Ett grundläggande krav som ställs i kommunallagen är att staden enbart ska ägna sig åt verksamheter som inte strider mot den kommunala kompetensen. Trots detta ägnar många kommunala företag sig åt verksamhet som konkurrerar med privata företag inom kommunen. Det leder till att utrymmet för privata företag, i synnerhet småföretag, beskärs.

När staden ägnar sig åt näringsverksamhet innebär det också att stockholmarna tvingas ta affärsmässiga risker. Men vi menar att kommuner ska inte bedriva spekulativ verksamhet med skattebetalarnas pengar. Aktiebolag finns i svensk lagstiftning som ett instrument för att hantera riskkapital på en kommersiell marknad. Kommuner

har andra arbetsuppgifter. Det är principiellt förkastligt att skattepengar äventyras i kommersiella projekt. Eventuella förluster i den kommunala företagsamheten medför också ökade utgifter för stockholmarna.

Försäljningen av Birka energi under förra mandatperioden var ett mycket viktigt beslut för att minska den kommunala affärsverksamheten. Även försäljningen av MFO var principiellt viktigt eftersom staden inte ska driva verksamheter i konkurrens med det privata näringslivet. Men mycket återstår. Det finns såldes starka skäl för att rensa ut i Stockholm stads bolagsdjungel.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

Motion (2003:10) av Jan Björklund m.fl. (fp) om avveckling av de kommunala bolagen avslås.

Stockholm den

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNIKA BILLSTRÖM

Anette Otteborn

ÄRENDET

Jan Björklund m.fl. (fp) har i kommunfullmäktige väckt en motion (2003:10) rörande avveckling av de kommunala bolagen, bilaga.

Motionärerna har yrkat dels att staden skall inleda ett arbete med avveckling av koncernbolaget Stockholms Stadshus AB, dels att inleda ett arbete med en försäljning av AB Stokab, stadens innehav i Mässfastigheter i Stockholm AB, AB Stockholm Globe Arena, Stockholm Globe Arena Fastigheter AB, Centrum Kompaniet i Stockholm AB, Parkab övervakning AB samt ett av bostadsbolagen. Därutöver anförs att staden skall upprätta en plan för hur Stockholms Stadsteater AB, Stockholm Vatten AB, Stockholms Stads Bostadsförmedling AB, Stockholms Hamn AB, Stockholm Visitors Board AB, Skolfastigheter i Stockholm AB kan övergå i förvaltningsform.

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB. Inom stadsledningskontoret har tjänsteutlåtandet utarbetats vid juridiska avdelningen.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 2 november 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Motionärernas främsta skäl för att avveckla de kommunala bolagen synes vara att allmänhetens insyn i de kommunala bolagen skulle vara mindre än i kommunala förvaltningar och att risken för att kommunen bedriver verksamhet i strid med den kommunala kompetensen är större om verksamheten bedrivs i bolagsform.

Enligt stadsledningskontoret är inte associationsformen avgörande för huruvida en verksamhet skall bedrivas av kommunen eller inte. Numera är skillnaderna mellan kommunala bolag och förvaltningar gällande offentlighet och allmänhetens möjligheter att granska verksamheten så små att det knappast har någon avgörande betydelse.

Det avgörande torde istället vara om verksamheten bedrivs under affärsmässiga förhållanden. Om verksamheten i sin helhet är intäktsfinansierad talar ofta starka skäl för att det är lämpligt att den bedrivs i bolagsform. Självklart är också avgörande för staden att inom ramen för gällande rätt minimera skatteeffekterna av olika verksamheter.

Stadsledningskontoret delar inte motionärernas uppfattning att de ekonomiska riskerna skulle vara större om verksamheten bedrivs i bolagsform. Även i detta avseende är det verksamhetens art som är avgörande för riskerna. I vissa situationer kan

dock verksamhet i bolagsform innebära en något mindre risk än om verksamheten bedrivs i förvaltningsform.

Flera av de bolag som motionärerna vill sälja eller avskaffa bedriver verksamhet i samarbete med andra kommuner och där ett samarbete säkert skulle vara mindre naturligt om verksamheten bedrevs som en förvaltning inom Stockholms stad. I andra fall kan bolaget ha sådant värde för Stockholm och stockholmarna att det skulle te sig märkligt om staden inte ägde bolaget. Det gäller t ex de båda arena bolagen. Det skulle minska stadens rådighet över viktiga delar av evenemangsindustrin som ger skatteintäkter till staden, men inte ger någon nämnvärd avkastning inom själva bolaget.

Andra skäl kan vara att motverka uppkomsten av privata monopol. Stokab är ett sådant exempel. En försäljning av något av bostadsbolagen skulle allvarligt minska stadens möjligheter att bedriva en social bostadspolitik och bostadsförmedlingens möjligheter att ge hushåll med mycket starka sociala eller medicinska skäl förtur till en ny bostad. Privata hyresvärdar lämnar allt fler lägenheter till bostadsförmedlingen, men är i mycket liten utsträckning beredda att acceptera förturshushåll varför en försäljning av något av bostadsbolagen skulle innebära en mycket påtaglig nackdel för hushåll med en svag ställning på bostadsmarknaden.

Sammantaget anser stadsledningskontoret att de argument som anförs i motionen till stöd för kravet på att avskaffa de kommunala bolagen inte håller vid en närmare granskning, varför motionen bör avslås.

Koncernledningen för Stockholms Stadshus AB tjänsteutlåtande daterat den 22 april 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Ett grundläggande skäl för att ha stadens bolag samlade i en koncern är att få en samlad överblick över företagens verksamhet, övergripande utveckling och strategiska planering samt för att kunna använda möjligheterna till bland annat finansiell resursoptimering.

Rent allmänt kan man säga om tiden före koncernens bildande att kunskaperna om stadens dåvarande bolag var tämligen begränsade såväl på tjänstemannaplanet som bland politikerna. Några ekonomiska fördelar i form av utdelning lämnades i princip inte till ägaren och de ekonomiska resultaten (vinster/avkastningar) jämfört med dagsläget obetydliga. Däremot fick t.ex. bostadsbolagen i uppdrag att investera i barnstugor, servicehus m.m. Även andra bolag svarade för vissa investeringar. Någon central styrning av bolagssektorn förekom inte. Några försök att centralt göra övergripande ekonomiska bedömningar eller att styra gjordes inte heller beroende på avsaknaden av system och rapportrutiner.

Att driva verksamheter i bolagsform ger mycket stor tydlighet i ekonomi och ansvar. Koncernledningen anser därför att denna associationsform är väl lämpad för flertalet av de verksamheter som idag drivs i bolagsform. I några fall är det emellertid snarare en politisk avvägning kring vilken associationsform som skall väljas.

Stockholms Stadshus AB är nu inne på sitt trettonde verksamhetsår. Koncernen är mycket solid. Om man bortser från vissa engångskostnader som uppstått åren 1993 och 1994 i form av valutakursförluster och regleringar med staden så har koncernens vinst efter finansnetto varje år överstigit 1 miljard kronor. Avkastningen från bolagen ligger således nu på en helt annan nivå än före koncernens tillkomst vilket till inte oväsentlig del beror på en effektivare ägarstyrning samt de effektiviseringar och rationaliseringar som härigenom kunnat åstadkommas. Koncernen är en i hög grad närande del i stadens verksamhet och delar ut 850 mnkr till staden år 2003. Koncernledningen anser att de risker som finns i koncernbolagen är begränsade sett från marknadssynpunkt.

Gällande lagstiftning innebär att kommunala bolag omfattas av samma regler som nämnderna bland annat avseende handlingsoffentlighet och sekretess. Dessutom väljer kommunfullmäktige styrelser samt lekmanarevisorer. I samtliga bolagsordningar är det fastslaget att kommunfullmäktige skall ges tillfälle att ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. Det kan också finnas anledning att uppmärksamma att kommunfullmäktige beslutat i budget 2003 för Stockholm att utredningen om stadens politiska organisation (SPO) skall se över medborgarnas möjligheter till insyn i stadens bolag.



KOMMUNFULLMÄKTIGE

Motioner

2003:10

2003:10 Motion av Jan Björklund m.fl. (fp) om avveckling av de kommunala bolagen

Svenska kommuner var år 2001 delägare i 1 447 bolag. Tillgången i dessa företag var samma år 582 101 miljoner kronor. Summan är svindlande hög – över 582 miljarder kronor, det vill säga en fjärdedel av BNP (samma år var 2 260 419 miljoner kronor).

Stockholms kommunala bolagssektor har expanderat under de senaste decennierna. Det innebär att en betydande del av stadens verksamhet sker i bolagsform och att bolagen förvaltar en betydande del av stadens samlade förmögenhet.

Antalet bolag i stadens ägo är ett uttryck för en syn att kommunala bolag är någonting bra och att verksamheter sköts bättre i bolagsform än i förvaltningsform. Det ger också uttryck för att en verksamhet som redan finns på en väl fungerande marknad blir bättre om den drivs via ett kommunalt bolag.

Folkpartiet menar att det finns flera starka skäl till varför kommuner inte ska ägna sig åt att äga kommunala bolag.

Ett grundläggande krav som ställs i kommunallagen är att staden enbart ska ägna sig åt verksamheter som inte strider mot den kommunala kompetensen. Trots detta ägnar många kommunala företag sig åt verksamhet som konkurrerar med privata företag inom kommunen. Det leder till att utrymmet för privata företag, i synnerhet småföretag, beskärs.

När staden ägnar sig åt näringsverksamhet innebär det också att stockholmarna tvingas ta affärsmässiga risker. Men vi menar att kommuner ska inte bedriva spekulativ verksamhet med skattebetalarnas pengar. Aktiebolag finns i svensk lagstiftning som ett instrument för att hantera riskkapital på en kommersiell marknad. Kommuner har andra arbetsuppgifter. Det är principiellt förkastligt att skattepengar äventyras i kommersiella projekt. Eventuella för-

luster i den kommunala företagsamheten medför också ökade utgifter för stockholmarna.

Den kommunala bolagsformen för offentlig skattefinansierad verksamhet innebär dessutom att de demokratiska kraven på insyn och möjlighet till rättslig prövning åsidosätts. Kommunal verksamhet genom kommunala företag innebär därmed ett åsidosättande av demokratiska rättigheter. Insynen i verksamheten begränsas kraftigt och den demokratiska rätten att överklaga beslut upphävs. Ett exempel på detta är investeringarna i Stokab. Utan ett enda beslut i vare sig kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige har bolaget investerat 75 miljoner kronor av skattebetalarnas pengar i en fiberoptisk kabel mellan Utö och Gotland. Totalt hade Stokab en investeringsbudget på 193 miljoner kronor för år 2002. Men resultatet visade att bolaget istället investerat 555 miljoner kronor. Detta är bara ett exempel i en lång rad där skattebetalarna får ställa upp med skattepengar som riskkapital.

Försäljningen av Birka energi under förra mandatperioden var ett mycket viktigt beslut för att minska den kommunala affärsverksamheten. Även försäljningen av MFO var principiellt viktigt eftersom staden inte ska driva verksamheter i konkurrens med det privata näringslivet. Men mycket återstår.

Det finns såldes starka skäl för att rensa ut i Stockholm stads bolagsdjungel. Staden bör omedelbart verka för en försäljning av AB Stokab, stadens innehav i Mässfastigheter i Stockholm AB, AB Stockholm Globe Arena, Stockholm Globe Arena Fastigheter AB, Centrum Kompaniet i Stockholm AB, Parkab övervakning AB.

Inom det kommunala koncernbolaget Stockholms Stadshus AB finns fler bolag än ovan nämnda. Alla går inte att sälja utan måste istället ombildas till förvaltningar med tillhörande beslutande organ (nämnd). Vi menar att Stadstestern, Stockholm Vatten, Skolfastigheter i Stockholm AB, Bostadsförmedlingen, Stockholms Hamn samt Stockholm Visitors Board är sex exempel på bolag som bör ombildas till förvaltningsform.

Yrkande

1. att inleda arbetet med avveckling av koncernbolaget Stockholms Stadshus AB
2. att inleda arbetet med en försäljning av:
 - AB Stokab
 - stadens innehav i Mässfastigheter i Stockholm AB
 - AB Stockholm Globe Arena
 - Stockholm Globe Arena Fastigheter AB

- Centrum Kompaniet i Stockholm AB
 - Parkab övervakning AB
 - ett av bostadsbolagen
3. att uppdra åt kommunstyrelsen att upprätta en plan för hur följande kommunala bolag kan gå över i förvaltningsform:
- Stadsteatern
 - Stockholm Vatten
 - Bostadsförmedlingen
 - Stockholms Hamn
 - Stockholm Visitors Board
 - Skolfastigheter i Stockholm AB

Stockholm den 17 mars 2003

Jan Björklund

Lotta Edholm

Ulf Fridebäck

Ann-Katrin Åslund