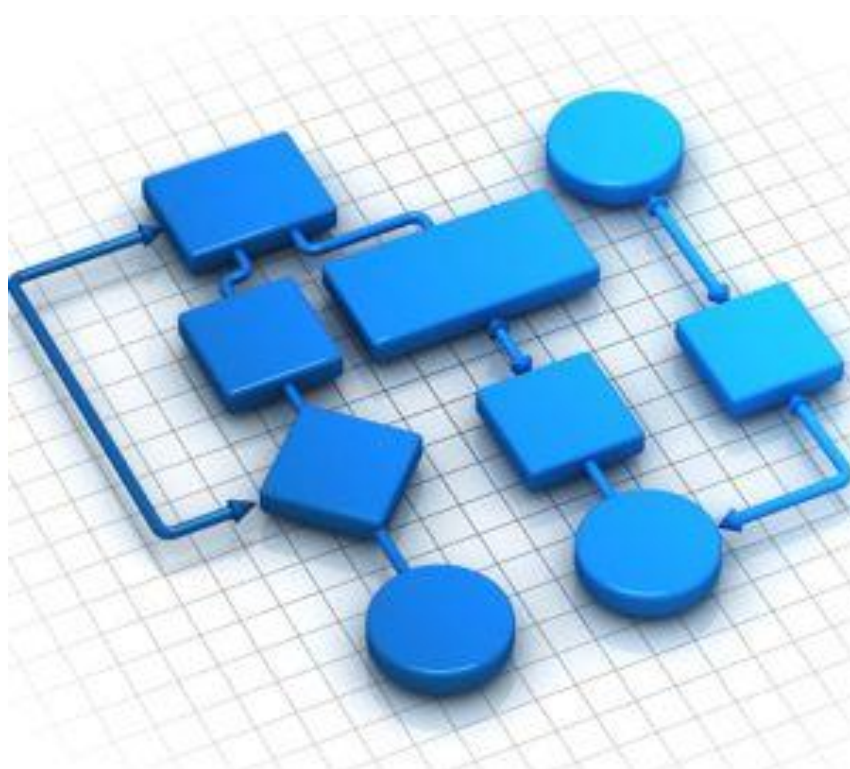


Fördjupningsarbete:

Kommunkoncernen – arena för energipolitik?

- Jon Williamsson, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet



1. Kommunen och den lokala värmemarknaden

Kommunala bolag representerar en stor andel av både förbrukning och produktion på den svenska värmemarknaden. På ett lokalt plan är därför kommunala organisationer ofta framträdande både i rollen som brukare och som producent av värmetjänster. Utöver en närvaro bland marknadsaktörerna innebär den svenska traditionen av kommunalt självstyre att det finns en kommunal beslutsmyndighet i relation till vissa värmemarknadsfrågor. Exempelvis kan kommuner för sina egna verksamheter fortfarande ställa tuffare krav än Boverkets Byggregler (BBR)¹ samt i viss mån påverka upphandlingen så att den uppfyller specifika miljömål². Därtill är Växjödomen³ ett exempel på den konkreta möjligheten som kommuner har att styra delar av fastighetsbeståndet mot specifika teknikslag i fråga om uppvärmning. Kommuner kan således, inom vissa ramar, påverka de lokala marknadsförhållandena både genom att agera som normsättande aktör och genom att formulera direkta påbud. Kommunens kapacitet att påverka värmemarknaden i en specifik riktning bör dock inte överdrivas. Som indikerats i halvtidsrapporten för etapp II ”Värmemarknad Sverige” karakteriseras snarare kommuner idag ofta av en politisk och administrativ splittring i komplexa frågor kopplade till värmemarknaden. I följande text kommer vi att diskutera möjliga orsaker bakom denna splittring och beskriva sätt att motverka den. De vägar som vi föreslår bygger till stor del på en ökad intern koordinering vilket kan uppnås via ökad kommunikation och transparens. Detta bör ske både på strategisk nivå (mellan styrelser) och operativ nivå (mellan personal) i berörda bolag.

2. Kommunalt företagande – en kort bakgrundsbeskrivning

Sedan införandet av den nuvarande kommunallagen 1991 har det blivit allt vanligare att svenska kommuner använder sig av företag för att förvalta egendomar eller producera tjänster till sina kommuninvånare (Thomasson 2013:12). Kommunala bolag är i sig ingen nyhet utan denna organisationsform är något som svenska kommuner förlitat sig på sedan 1800-talet men användandet började spridas på allvar först under 1940-talet (Hansson & Collin 1991). Idag är det vanligt att kommuner organiserar en rad olika aktiviteter, speciellt förvaltnings- och energirelaterade verksamheter, i företag. Dessa placeras sedan i en koncernstruktur med ett Stadshus AB som moderbolag (Meyer et al. 2013). I relation till det kommunala bolaget kan kommunen, beroende på verksamhetens natur, ha upp emot fyra olika typer av roller som

¹ Se exempelvis Aktuell Hållbarhet 2016-06-28 ”Andel med tuffare energikrav än Boverket”.

² Se exempelvis Konkurrensverket (2011) *Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling*.

³ Se debatten om Växjödomen i exempelvis Dagens Samhälle 2015-11-19 ”Växjödomen om fjärrvärme måste överklagas”.

måste uppfyllas: huvudman⁴, ägare, tillsynsmyndighet och kund (Thomasson, 2013:77). Existensen av sådana parallella roller för kommunen innebär att kommunala bolag har en unik relation till de intressenter som ofta ses som primära ur ett verksamhetsperspektiv – det vill säga ägare (kommunen) och kunder (kommuninvånarna). Som ett resultat av denna unika relation är kommuner och kommunala bolag föremål för en omfattande reglering för att förhindra att det uppstår situationer där primära intressenter, eller för den delen det lokala näringslivet, tar skada av en expanderade kommunal verksamhet eller hindras från att verka i vad som tidigare varit uteslutande kommunala sektorer (jfr Konkurrensverket 2014).

När en verksamhet drivs i bolagsform skiljer sig spelreglerna fundamentalt åt jämfört med om den skulle drivas som en förvaltning. Den juridik som specifikt reglerar kommunala bolag påverkar såväl ansvarsfrågor som handlingsutrymme för ledningen när det gäller att agera i specifika frågor. Styrningen av de kommunala verksamheter som drivs i bolagsform regleras i första hand av aktiebolagslagen (ABL) och kommunallagen (KL). Därtill finns det eventuellt lagar som är aktuella beroende på företagets verksamhetsområde. På detta sätt regleras flera verksamhetstyper, så som fastighetsbolag och fjärrvärmebolag, genom lagar och förordningar som exempelvis begränsar utrymmet för uttag av vinst (ex. SFS 2010:879 för bostadsbolag). Tillsammans utgör dessa regelverk således de juridiska ramarna inom vilka de kommunala aktörerna kan bearbeta ägande- och styrningsfrågor.

Vad gäller värmemarknaden ser situationen ut att vara något mer komplex. Historiskt sett har det genom lagen om kommunal energiplanering (1977:439) påbjudits att varje kommun skall planera för tillförsel, distribution och användning av energi. Denna lag har sedermera kompletterats med en rad direktiv, ofta kopplade till miljöpolitiska mål, som direkt eller indirekt berör enskilda värmerelaterade frågor. Denna utveckling tog fart speciellt under 1990-talet i och med diskussionen runt exempelvis lokal Agenda 21, vilket ledde till en starkare koppling mellan värmemarknads- och miljöfrågor. Ur denna utveckling uppstod krav på en miljöanalys och senare under 2000-talet kom även ett EU-direktiv om strategisk miljöbedömning. Dessutom kan det från regionalt håll skapas ytterligare initiativ, exempelvis klimatstrategier, vilka påverkar de kommunala förutsättningarna. Här bör nämnas att 2010 hade hela 88 procent av alla svenska kommuner antagit eller var på väg att anta en så kallad klimatstrategi, dvs. en strategi för ”att strukturerat arbeta med utsläpp av

⁴ Med huvudman menas här att kommunen har det yttersta juridiska ansvaret att tillgodose den tjänst som företaget producerar. Ett exempel på sådana tjänster är vatten och avloppstjänster (Thomasson, 2013:76).

klimatpåverkande ämnen och åtgärder för att reducera dem” (Naturvårdsverket 2010:26). Således finns det en väv av direktiv, dokument och regler kopplade till värmemarknaden som är olika tät beroende på vilken typ av aktör och fråga som berörs. Tilläggas bör att lagen om kommunal energiplanering (1977:439) har varit föremål för visst förändringstryck, främst drivet av en önskan om en aktualisering av ett lagrum som anses föråldrat och ineffektivt (Energimyndigheten 2015). I relation till kommunkoncernens arbete med värmemarknadsrelaterade frågor beskrivs det i Energimyndighetens skrivelse hur lagrummet behöver anpassas för att öka både aktualiteten hos och den strategiska koordineringen av kommunernas energi- och klimatarbete. Således finns det en önskan från myndighetshåll att se en bättre samordning vad gäller ett antal värmemarknadsrelaterade frågor. Detta är således en position som styrker den ståndpunkt utifrån vilken denna rapport författats.

3. Generella karaktärsdrag hos kommunal bolagsstyrning

De lagar och föreskrifter som reglerar styrning av svenska kommuner ger kommunfullmäktige relativt stor frihetsgrad att välja hur verksamheten skall organiseras. Detta gör att svenska kommuner uppvisar en hög grad av heterogenitet både i fråga om vald organisatorisk struktur och i fråga om strategisk styrning av verksamheter (Erlingsson & Wänström 2015). När det gäller det enskilda bolaget innebär det kommunala ägandet att dessa organisationer befinner sig i gränslandet mellan affärsmässighet och samhällsintresse och därmed klassificeras som så kallade hybrider, dvs. verksamheter som delar karaktärsdrag från både förvaltning och företag (Thomasson 2013).

Utöver kommunala eller statliga angelägenheter finns det även andra områden där det förekommer organisationer som klassificeras som hybrida. Begreppet används ofta i sammanhang där man diskuterar organisationer som verkar i gränslandet mellan två, eller flera, typer av verksamhetslogiker eller organisatoriska identiteter (Mair et al. 2015). Baserat på vilka identiteter som kopplas ihop ställer hybriditeten därmed specifika och bitvis unika krav på organisationens ledning. Icke-kommunala verksamheter som möter denna typ av utmaningar återfinns framför allt inom hållbarhetsområdet, där företagandets historiska effektivitets- och avkastningsfokus ställs mot hållbarhetsarbetets långsiktighet och breda värdeskapande, men även inom välgörenhet och socialt entreprenörskap. I de senare sektorerna kan organisationer som valt att anamma företagsformen få problem med att bygga upp en verksamhetslogik eller affärsmodell som är övertygande för organisationens intressenter. Precis som i fallet med kommunala bolag kan intressenter inom andra sektorer påverka de lagar och regler som företaget måste verka inom. En hybridorganisation kan

därmed komma att regleras av flera sådana regelverk vilket, om det vill sig illa, kan leda till att organisationen paralyseras eller måste brytas upp (Pache & Santos 2010). Därtill kan det vara svårt att avgöra hur en hybrid organisation skall utvärderas då skilda driftslogiker även påverkar hur framgång och misslyckande definieras. Detta gör att ledning och ägare måste ha en dialog där den övergripande logiken för verksamhetsstyrningen kontinuerligt utvärderas och uppdateras (Jay 2013). En del forskare menar att hybridorganisationer kan delas upp i två huvudsakliga kategorier baserat på hur ledningen och individerna i verksamheterna hanterar de motsägelser som finns mellan olika verksamhetslogiker (Mair et al. 2015). I den första kategorin väljer ledningen att prioritera en specifik logik eller ett värdesystem, exempelvis ekonomiskt värdeskapande. Detta innebär att mål kopplade till den prioriterade logiken, i detta fall avkastningsmål, ses som tongivande för hur verksamheten skall bedrivas. I den andra kategorin återfinns organisationer där ledningen vägrar att prioritera en av logikerna utan istället navigerar mellan dessa beroende på agendan för dagen. I dessa organisationer väljer ledningen att förlita sig på styrmekanismer och utvärderingsverktyg från flera verksamhetslogiker vilket kan innebära höga krav på innovativt ledarskap och kommunikation med intressenter (Mair et al. 2015). Båda sätten är möjliga vägar för att hantera de paradoxer som uppstår i hybrida organisationer men för att lyckas med att hoppa mellan verksamhetslogiker eller skapa en helt ny verksamhetslogik kan det vara viktigt att de som är nära kopplade till den specifika organisationen får möjlighet att identifiera och reflektera över de paradoxer som finns. För att få hjälp med detta kan det behövas ett externt perspektiv på organisationen och dess kontext (Jay 2013). Ett sådant perspektiv kan utvecklas i interaktionen mellan den egna personalen och personal från andra dotterbolag, ägarrepresentanter, konsulter eller forskare. Ett externt perspektiv kan, om allt vill sig väl, ligga till grund för nya innovativa sätt att hantera den unika och högst kontextberoende situation som hybridorganisationen befinner sig i. Ofta diskuteras inspiration till innovation utifrån ett aktivt organisatoriskt sökande (engelska *exploration*) efter nya lösningar. Detta sökande manifesterar sig dels i en organisatorisk öppenhet och dels i utvecklandet av en vilja och förmåga att experimentera (Holmqvist, 2003).

Som ett resultat av detta krävs det att kompromisser görs i fråga om vad som kan förväntas av en renodlad kommunal förvaltningsorganisation eller ett privatägt företag. Kompromissandet innebär att vissa avigsidor med organisationsformen måste accepteras. Ur ett medborgarperspektiv uppfattas exempelvis bolagsformen ibland som något negativt då den kan ge upphov till minskad insyn i kommunala verksamheter (Erlingsson & Wänström 2015).

Samtidigt förväntas bolagsformen medföra att verksamheter drivs med en högre effektivitet än vad som annars vore möjligt. Detta kan exempelvis uppnås genom tydligare resultatansvar, kortare beslutsvägar och ökad handlingsfrihet i förhållande till finansiella frågor (Erlingsson et al. 2014). Dessutom förtydligas uppdelningen mellan bolagets och kommunens övriga ekonomiska verksamheter genom att bolaget har en separat balans och resultaträkning. Detta gör att företagsledningen kan fokusera på att ta beslut utifrån vad som är relevant i förhållande till bolagets uppdrag istället för att ta hela kommunens finansiella situation i beaktande (Erlingsson et al. 2014). Således innebär bolagsformen att kommunala bolag aktiva på värmemarknaden har en relativt sett friare och mer företagslik verksamhetsstyrning än vad som förväntas av en traditionell kommunal förvaltning. Men om dessa bolag ingår i en koncern dras de, och därmed kommunen, med många av de problem som också återfinns i privata företagskoncerner.

Ett kommunalt bolag styrs av en styrelse och en verkställande direktör vilka tillsammans är ansvariga inför ägarna, det vill säga kommuninvånarna, vilka i sin tur är representerade av kommunfullmäktige. Styrelsen skall definiera vad den och den verkställande direktören har ansvar för och kan därutöver avsätta den verkställande direktören om styrelsen tappat förtroendet för denne (Thomasson 2013:37). Utöver lag- och principbaserade avgränsningar formas formellt sett det kommunala bolagets uppdrag av de policydokument som kommunfullmäktige författar. Ibland kan sådana dokument formuleras tillsammans med styrelse eller verkställande direktören för det specifika bolaget. En del styrdokument är stipulerade enligt lag medan andra är frivilliga och kan därmed saknas från fall till fall. Det mest tongivande styrdokumentet är bolagsordningen i vilken bland annat verksamhetens art och syfte skall stipuleras (Meyer et al. 2013:44). Därutöver finns ytterligare en typ av styrdokument som blivit allt mer uppmärksammat under senare år och det är ägardirektivet. I detta dokument, som ej ännu är obligatoriskt men väl bindande om det skulle upprättas, återfinns förtydliganden om hur bolaget skall styras. Även om dessa policydokument inte berör värmemarknadsrelaterade frågor direkt är det i författandet av dessa som det ges utrymme för att mål och normer kopplade till värmemarknadsrelaterade frågor skall kunna manifesteras i styrningen av den kommunala koncernen och de enskilda bolagen. Kommunen skapar även koncernövergripande policydokument men dessa måste tolkas och implementeras, vilket kan leda till att policyer implementeras delvis olika bolag emellan.

Ett viktigt verktyg i arbetet med ägarstyrningen är den så kallade ägardialogen. Ägardialogen går bortom användandet av formella verktyg så som styrdokument eller möten (Meyer et al.

2013:42). Således består dialogen även av informella möten och kontinuerligt informationsutbyte vilka påverkas av dotterbolagens utmaningar och intressen. Formellt sett sker ägardialogen mellan styrelserna och moderbolagets styrelse och då i strikt strukturerade former. Dessa möten kan dock föregås av exempelvis temamöten vilka påverkar agendan i påföljande steg i ägardialogen. När kommunens bolag organiseras i en koncern ser ordning och struktur på ägardialogen annorlunda ut än vad de gör i ett enskilt privatägt aktiebolag. I en kommunal bolagskoncern kan moderbolaget exempelvis ta på sig rollen som ägarrepresentant och på så sätt koordinera bolagsstyrningen utifrån den agenda som kommunfullmäktige sätter (Meyer et al. 2013:42 ff.).

4. Värmemarknadsrelaterade utmaningar kopplat till koncernstyrning

Utifrån den beskrivning av kommunkoncernen som getts är det förståeligt att det uppstår situationer där direktiv eller tolkningar av gemensamma policydokument leder till att de kommunala bolagen drar åt olika håll i värmerelaterade frågor. En sådan situation gynnar inte den kommunala koncernen som helhet och är därmed inte i det allmännas intresse. När en verksamhet drivs i koncernform innebär separationen av kontroll mellan olika delar av organisationen, samt de komplexa informationsvägar som uppstår, att det finns en risk att det uppstår suboptimering. Detta fenomen kan orsakas av bristande koordinering och samarbetsförmåga men det är även möjligt att de olika dotterbolagen rent av konkurrerar med varandra. Sådan konkurrens kan vara direkt, det vill säga att bolagen inkräktar på varandras marknader, eller indirekt, att bolagen erbjuder substitut – det vill säga produkter eller tjänster som inte är identiska i fråga om innehåll men som för kund kan fylla en liknande funktion och därför ersätta varandra. Om så skulle vara fallet uppstår det en situation där de kommunala bolagen kannibaliserar på varandras verksamheter. När bolagen befinner sig i icke angränsande verksamhetsområden är riskerna för det senare små, men när aktivitetsområden överlappar varandra uppstår dessa negativa effekter oftare och får allvarigare konsekvenser. I och med det ökande serviceinnehållet i företagens värdeskapande och ett starkare fokus på innovation, det vill säga sökande efter nya sätt att skapa ekonomiskt värde, är risken allt större att koncernbolag, då speciellt kommunala koncernbolag, hamnar i situationer där deras verksamheter inkräktar på andra dotterbolags, så att säga ursprungliga, områden.

I fallet med kommunkoncernen går det att konstatera att både fastighetsbolag och energibolag rör sig in på varandras områden i värmemarknadsrelaterade frågor. Fastighetsbolag väljer att själva bygga och driva energiproducerande anläggningar och energibolag väljer att ta steget in innanför klimatskalet genom att exempelvis erbjuda olika energieffektiviseringstjänster.

Intervjuer med VD:ar för kommunala fjärrvärmeföretag som introducerat sådana tjänster indikerar att dessa har skapats för att diversifiera bolagets produktportfölj, samt för att ledningen har fått ett uppdrag från huvudmannen, det vill säga kommunen, att vid sidan om kommunens energi- och klimatrådgivning, ta ett lokalt ansvar för vissa frågor kopplade till energieffektivisering. Breddningen av produktportföljen motiveras således antingen med tal om marknadsmässighet, det vill säga att det enskilda kommunala bolaget bör agera som det vore en konkurrensutsatt verksamhet och erbjuda produkter och tjänster som går att koppla till kärnverksamheten, eller med att det är i allmänhetens intresse att kommunen erbjuder dessa tjänster vilket är en hänvisning till det kommunala allmänintresset. Vad än anledningen må vara i det specifika fallet så är ett uppbyggande av parallella resurser generellt sett problematiskt ur både ägar- och kundperspektiv. Förutsatt att samma tjänst eller produkt hade kunnat produceras på ett billigare sätt om produktionen koordinerats eller utförts av ett av bolagen innebär ett uppbyggande av parallella produktionsapparater ett resursslöseri. I vanliga fall innebär en expansion bortom existerande verksamhetsområden, det vill säga en breddning av produktportföljen till områden som ligger bortom kärnverksamheten, inte bara ett ökat resursbehov utan dessutom att det ställs högre krav på personal och ledning i fråga om kunskap och kompetens. Detta är i sig en av anledningarna till att bolagskoncerner där verksamheterna är kraftigt diversifierade periodvis har ansetts som ineffektiva. Därtill har det funnits misstankar att sådana koncerner möjliggör för chefer att ägna sig åt så kallat imperiebyggande, vilket innebär att mål som är kopplade till ledningens status, makt och intressen överordnas de mål som verksamheten har ålagts av ägarna (Scharfstein & Stein 2000). Här kan det påpekas att detta är relativt sällsynt i näringslivet och därmed bör det vara än mer ovanligt i den kommunala kontexten.

Som nämndes i inledningen finns det en möjlighet för kommunen att driva på och så att säga "sätta tonen" för de lokala förutsättningarna på värmemarknaden. Den kommunala koncernen är en viktig pusselbit i ett sådant arbete men det är även möjligt att kommunen motarbetar sig själv genom att pressa en verksamhet utan att se till vilka effekter som uppstår på annat håll. Vad gäller gränsdragningar mellan och inom kommunala organisationer finns det även en annan viktig poäng att göra kopplat till den lokala värmemarknaden. En eventuell koordinering som styrs av en utvärdering av de systemmässiga för- och nackdelarna avgörs till stor del just av hur systemet definieras och vilka administrativa gränser som ses som fasta. Ur både teknisk och ekonomisk synvinkel kan det därmed vara så att de administrativa gränser som finns inte nödvändigtvis är optimala ur ett systemperspektiv. Speciellt när det

gäller energiflöden skulle dessa kunna hanteras på ett effektivare sätt om de administrativa gränserna såg annorlunda ut. Detta gäller inte bara lokalt utan även regionalt och nationellt (Se exempelvis Pädam et al. 2013; Nilsson & Mårtensson 2003).

Ur ett ekonomiskt perspektiv förväntas kommunen styra koncernen så att besparingar och satsningar görs där de är mest lönsamma. Detta innebär att kommunens övergripande styrning bör utformas på ett sätt som gynnar en övergripande effektivitet i fråga om värmemarkandsrelaterade insatser och besparingar. En ambitiös politisk agenda i kommunen bör således inte föras på ett sätt som är aktörsspecifikt, exempelvis med fokus på enbart energieffektivisering i ett segment av fastighetsbeståndet, utan istället bör samma spelregler gälla för alla verksamheter. I och med den politiska karaktären hos den kommunala styrningen, där valperioder, partipiskor och symbolfrågor påverkar agendan, är detta svårt att uppnå fullt ut, men utifrån ett marginalnyttoperspektiv (dvs. satsningar eller besparingar rangordnas efter den nytta som de skulle generera i förhållande till planerade kostnader) bör effektivitetsvinsterna finnas.

I vårt arbete har vi även blivit uppmärksammade på möjligheten att övergången till en koncernstruktur har lett till en minskad förmåga hos kommunala organisationer att hantera komplexa systemrelaterade frågor så som de kopplade till värmemarknaden. De intervjuer som gjorts under projektets gång indikerar inte enbart att det bland kommunernas olika bolag och organisatoriska delar finns olika perspektiv på hur värmemarknadsrelaterade frågor skall uppfattas och prioriteras. Man kan även se att organisationens utformning inneburit att skilda kompetenser kopplade till specifika delområden har utvecklats bland de olika kommunala organisationerna utan en, ur ett koncernperspektiv, önskvärd grad av koordinering. Då dotterbolagens styrelser och personal har i uppdrag att agera för det enskilda bolagets bästa är det möjligt att tolkningar utvecklas och väljs utifrån ett företagsspecifikt perspektiv snarare än ett koncern- eller kommunperspektiv. En fördelning av resurser och humankapital mellan olika verksamheter inom en koncern kan således leda till att det inte finns adekvata resurser eller tillräckligt med kunskap centralt för att effektivt hantera frågor på en aggregerad nivå. Denna typ av kapacitet behövs för att ledningen skall kunna ta ett korrekt beslut utifrån det möjligtvis perspektivspecifika beslutsunderlag som dotterbolagen förser koncernen med. Sammantaget innebär detta att det idag inte längre är enbart kommunen som utför bearbetning, tolkning och implementering av nationell och regional energipolitik utan att det dessutom faller på kommunala bolag som har egna och ibland till och med motsatta agendor att utföra sådant arbete. Om en sådan situation skulle vara utbredd innebär det inte bara ett

ekonomiskt slöseri på grund av ineffektivitet och kannibalisering utan det utgör även ett potentiellt demokratisk problem. Detta då olika verksamheter inom den kommunala koncernen exempelvis förlitar sig på olika branschorganisationer som delvis arbetar med lobbying för att föra fram sina egna tolkningar om hur specifika frågor bör regleras och hanteras. Det senare fallet skulle i förlängningen kunna innebära att kommunala bolag hamnar i en form av politisk rundgång där lokala tolkningar i värmemarknadsrelaterade frågor ackumuleras och genom branschorganisationer dirigeras mot beslutsfattare (myndigheter, riksdag och regering). Från den nationella nivån kommer sedan formella regleringspåbud och partipolitiska ståndpunkter att föras ned på den kommunala nivån och beaktas i bolagsstyrelserna. Vad effekterna av en sådan process blir är svårt att säga men med tanke på den politiska splittring som funnits i vissa värmemarknadsrelaterade frågor, så som utförsäljning av energibolag eller satsning på bergvärme, kan denna situation leda till betydande konflikter och i längden kanske negativt påverka utvecklingen mot en hållbarare värmemarknad.

5. Möjliga sätt att förbättra arbetet med värmemarknadsrelaterade frågor

Sammanfattningsvis innebär användandet av bolagsformen att de för- och nackdelar som uppstår i relation till styrningsrelaterade frågor delvis är unika men att de kommunala bolagen även delar styrningsrelaterade utmaningar med liknande organisationer som agerar inom näringslivet. Styrningsfrågor kopplade till hybridorganisationer behandlas huvudsakligen inom samma forskningsfält som övriga företagsekonomiska ledningsfrågor, det vill säga företagsledning – på engelska benämnt corporate governance. Således hämtas mycket av den följande argumentationen runt ledningen av koncerner och hybridorganisationer från detta fält. För att titta på möjliga lösningar från praktiken har vi gått igenom tidigare intervjuer med VD:ar och ledningsgrupper i kommunala bolag samt pratat med individer som är aktiva inom verksamhetsstyrning i Göteborgs Stad. De rekommendationer som vi kommer med här är därmed en syntes av de lärdomar som vi dragit från arbetet med kommunala energibolag i ett flertal projekt varav medparten i Fjärrens regi.

5.1 Att lindra effekterna av separationen av ägande från styrning

I organisationer där en aktör ger uppdrag eller delegerar beslutsmyndighet till en annan aktör antas det uppstå en så kallade principal-agent relation (Jensen & Meckling 1976). I företag uppstår detta tillstånd när ägande och styrning separeras men principal-agent relationer förekommer även mellan anställda inom bolag så som mellan chef och personal. I aktiebolag är den huvudsakliga principalen styrelsen och denna ger i sin tur uppdrag till den huvudsakliga

agenten, dvs. verkställande direktör och övriga medlemmar av ledningsgruppen, att sköta verksamheten på ett sätt som ligger i linje med styrelsens önskemål. Den största effekten av uppdelningen är att det kan skapas en osäkerhet i relationen mellan ägare och utförare om hur verksamheten bör och kan styras. Denna osäkerhet uppstår ur, vad som bör ses som ett normativt antagande, det faktum att ägare och ledning har olika intressen och saknar fullständig information om varandras motiv och handlingar. I kommunala koncerner kan den första orsaken, skilda intressen, exemplifieras med den förhållandevis vanliga problematik som finns med styrelsemedlemmar eller ägarrepresentanter som saknar förståelse för att styrelsen av ett kommunalt bolag egentligen bör sätta bolaget i första rum. Ledningen för ett kommunalt bolag har trots allt ansvar för bolagets organisation och ekonomiska situation och inte för kommunens övriga tillstånd (Erlingsson et al. 2014).

Här bör nämnas att de normativa grunderna för principal-agent teorin har kritiserats på grund av att teorin till stora delar bygger på ett antagande om en ekonomiskt rationell beslutsfattare (se exempelvis Davis et al. 1997). Detta till trots är just principal-agent teorin en av de mer populära förklaringsmodellerna inom de forskningsområden som behandlar styrningsfrågor inom företag och förvaltning (Thomasson 2013:45). En trolig anledning till denna popularitet är att principal-agent teorin erbjuder användaren en världsbild som befolkas av egoistiska och opportunistiska individer vilka har relativt välartikulerade mål och svarar på tydliga incitament (Davis et al. 1997). Detta gör i sin tur att när teorin används kan dess applicering ofta ge upphov till praktiska lösningar vilka kan implementeras i en eventuell verksamhet. Just på grund av detta har vi valt att luta oss mot denna teori och presentera exempel på möjliga lösningar.

Teoretiskt sett kan principal-agent problematiken miskas genom att informationsutbytet mellan principalen och agenten förbättras och att deras intressen överensstämmer. Konkreta exempel på aktiviteter med sådana effekter är styrelseutbildningar, vilket förbättrar styrelsens förmåga att förstå och hantera verksamhetens strategiska mål, och olika typer av standardiserings- och certifieringsprocesser, vilka påverkar kvalitén i den information som förmedlas till styrelsen och sedermera kommunfullmäktige (jfr Eisenhardt 1985). En standardisering av ekonomistyrning och redovisningsrutiner i dotterbolagen kan även det underlätta den strategiska styrningen av koncernen då det gör att styrelsernas information har samma format och utgår från liknande bedömningsmallar. De ekonomi- och styrsystem som är implementerade bör vara lämpade för att mäta de mål som ägarna sätter upp.

När det gäller värmemarknadsrelaterade frågor på koncernnivå kan ett skapande av en central kompetens och en enighet om kommunens tolkning av värmemarknadsrelaterade frågor minska osäkerheten i styrningen och även öka koordineringen mellan koncernens bolag. Detta kan ske på en rad olika sätt. Exempelvis kan det skapas kompetens i hållbarhets- eller värmemarknadsfrågor inom den kommunala förvaltningen vilken får förvärva och förvalta information och kunskap i specifika frågor för att sedan se till att denna information även används i dotterbolagens beslutsfattande. En annan väg är att se till att kommunikationen mellan olika dotterbolag ökar när det gäller vad som anses vara principiellt viktiga frågor. Detta kan ske genom att ett strategiskt råd skapas med medlemmar från koncernens dotterbolag. Ett sådant råd består av individer med god övergripande förståelse för strategiska frågor men även detaljkunskap och god insyn i de verksamheter som de representerar. Rådsmedlemmarnas uppgift är att bevaka utvecklingen inom ämnesområdet samt informera de övriga medlemmarna om hur dotterbolaget tolkar och implementerar politiska mål i sin verksamhet. Ett antal kommunala bolag har redan denna typ av råd eller liknande organisatoriska mekanismer implementerade för att höja transparensen och informationsflödet inom koncernen. Det är möjligt att denna typ av bolagsöverskridande samarbeten både sparar beslutstid och ökar informationsflödet i förhållande till en större central funktion, vilket skulle göra rådsstrukturen mer kostnadseffektivt. Dock kan antalet inblandade bolag vara avgörande för om en ökad effektivitet, i förhållande till en centraliserad funktion, verkligen kan uppnås eller ej. Det är här värt att tillägga att denna typ av organisatorisk infrastruktur även kan öppnas upp för externa intressenter och på så sätt både tjäna som en intern koordineringsmekanism och som en funktion för att ta in externa perspektiv. I det senare fallet skapar öppenheten en exponering av koncernen som helhet gentemot de perspektiv på de strategiska utmaningarna som koncernens olika bolag står inför. Ett konkret exempel på ett tillfälle där ett sådant arbetssätt skulle vara gynnsamt är utvecklingen av en lokal energistrategi (jfr Gustafsson et al. 2015). Hanteras en sådan exponering på ett konstruktivt sätt kan koncernen engagera sig i vad som annars kallas öppen innovation, dvs. verksamhetsutveckling i samarbete med viktiga intressenter såsom kunder och leverantörer (Chesbrough 2006). Här bör vikten av konkurrensneutralitet betonas då det finns risk att aktörer ser sig som förbigångna om inte kommunikation och samarbete sköts på ett korrekt sätt.

5.2 Ägardialog – Exempel från Göteborgs Stads hållbarhetsarbete

Utöver det som nämnts ovan bör vi här åter ta upp ägardialogen som ett medel som kan användas för att koordinera verksamheter. Ägardialogens formella och informella aspekter är centrala för så väl vertikal styrning av enstaka verksamheter som horisontell koordinering av koncernen. I förhållande till hållbarhetsrelaterade frågor är ägardialogen delvis styrd av vad moderbolaget driver för frågor, men ägardialogen består även av informella möten, informationsutbyte och tematiska diskussioner vilka påverkas av dotterbolagens utmaningar och intressen. Ägardialogen sker formellt sett mellan styrelserna och moderbolagets styrelser och då i strikt strukturerade former. Dessa möten kan föregås av exempelvis temamöten och arbete, vilket t.ex. resulterar i en agenda eller en tentativ handlingsplan. Ägardialogens mer informella sidor möjliggör för ett tentativt och kollektivt lärande både om de förväntningar som ägarna har på bolagen och om bolagets egentliga kapacitet. Den kan även användas för att skapa en indirekt styrning, dvs. bolagen påverkar varandra för att driva kommunen i den riktning som ägarna stipulerat. Detta kräver dock en situation där det finns en tydlighet centralt i fråga om vart de kommunala bolagen bör sikta.

Göteborgs Stadshus AB är ett exempel på en kommunal koncern där så kallade temamöten används. Agendan för dessa möten sätts i samspel mellan de inblandade bolagen och för närvarande drivs även en process där koncernbaserade stödfunktioner såsom Human Resources (HR), vilken stödjer kommunstyrelsen i dess arbete med personalpolitik, kopplas in i arbetet för att kunna stötta och utveckla dialogen parterna emellan. Stadshus AB har även tre ägaransvariga aktiva i de huvudsakliga verksamhetsben som moderbolaget står på. Dessa tre ansvariga arbetar bland annat med utformningen av bolagens ägardirektiv, vilket är en process som sköts genom en dialog mellan Stadshus AB, bolagens styrelser och deras VD:ar.

Sättet genom vilket Göteborgs Stad har valt att arbeta med hållbarhet kan användas som ett exempel på hur informella och formella verktyg används för att förenkla kommunikationen samt stärka styrning och koordinering. I dialogen mellan de olika parterna inom den kommunala koncernen har Göteborgs Stad bestämt sig för att använda normerande standarder för att på så sätt skapa ett gemensamt språk om specifika fenomen. För hållbarhetsarbetet har Göteborgs Stad därför enats om att använda Global Reporting Initiative (GRI). Historiskt sett har det funnits stora skillnader mellan bolagen i fråga om uppfattningar, kompetens och förmåga kopplat till hållbarhet. I moderbolaget har det därför skapats en hållbarhetsgrupp och ett hållbarhetsnätverk. Målen för dessa funktioner är att stödja, främja, rapportera (gärna genom implementering av GRI) och integrera hållbarhet i styrningen. GRI används som

måttstock och hjälper i arbetet med hållbarhet genom att koncernen har en referens att prata om och mäta mot. När det gäller rapporteringen föreligger inget krav på att göra detta i enlighet med GRI ännu men det arbetas för att koncernen skall nå fram till ett läge där alla kan rapportera med ett enhetligt system. Koncernen använder således gruppen och nätverket för att ringa in vad som menas med begreppet hållbarhet och hur det skall konkretiseras i verksamheterna. Hållbarhetsrapporteringen är därmed ett formaliserat verktyg vilket ger stöd för vad som skall mätas och struktur för hur arbetet med hållbarhet skall gå till. Centralt har det siktats på tre nyckeltal vilka skall ses som representativa för den hållbara utvecklingen över tid och kunna fungera som jämförande värden mellan bolagen i koncernen. Det är dock svårt att få fram nyckeltal som sedan är lätta att aggregera på central nivå och som dessutom speglar det specifika bolagets utmaningar. När det från centralt håll arbetas med hållbarhetsfrågan blir det därför naturligt att det i de olika bolagen söks efter vad som är minsta gemensamma nämnare när det gäller att ta fram och bedöma nyckeltal. För att undvika dubbelarbete förlitar sig personalen ofta på det som redan samlats in på bolagsnivå. Aggregeringen från bolag (detaljnivå) till kommun (kommunfullmäktiges prioriterade nivå) är därmed en översättningsprocess som kräver förankring men även utveckling över tid. Arbetet i Göteborgs Stad visar därmed på hur viktig utvecklingen av en gemensam förståelse för komplexa begrepp är. Tidigare studier av kommunala verksamheter i en marknadsbaserad skrud har visat på liknande behov att kunna hantera och definiera olika roller i förhållande till de mål som ägare sätter upp och lagstiftare öppnar upp för genom att möjliggöra för det kommunala bolagets särart som en hybridorganisation (se exempelvis Rombach 1997).

6. Avslutande diskussion

I detta kapitel har vi visat på en rad utmaningar som den kommunala bolagskoncernen står inför när den arbetar med värmemarknadsrelaterade frågor. För det första verkar de kommunala bolagen i gränslandet mellan marknad och förvaltning vilket gör att de, som alla hybridorganisationer, står inför specifika utmaningar kopplade till den blandning av verksamhetsidentiteter som förväntas hanteras inom en och samma organisation. Dessa utmaningar går principiellt sett att lösa genom att en av identiteterna får dominera alternativt att styrelse och ledning väljer att slå ihop olika perspektiv och skapa en ny, kompromissbaserad, organisationsidentitet. Därtill innebär bolagsformen att det finns en risk att principal-agent relationen som uppstår när ägande och styrning separeras skapar problem för verksamheten. Denna problematik kan hanteras genom att ägarna ser till att det finns tillräckliga incitament (ekonomiska, juridiska, kulturella etc.) för att principalens och agentens

intressen ska överensstämja samt att de informationssystem, så som redovisningssystem och olika uppföljningsrutiner, som finns på plats håller en tillräckligt god kvalitet för att minska osäkerheten om eventuella utfall. I förhållande till värmemarknadens utmaningar kan den kommunala koncernen förlita sig på olika informella och formella verktyg för att förbättra effektiviteten i styrningen. Konkreta exempel på åtgärder är en aktiv ägardialog om värmemarknadsfrågor, införandet av strategiska råd som arbetar med värmemarknadsbaserade utmaningar, koncernbaserade arenor för interaktion både inom koncernen och med externa aktörer, samt etablerandet av gemensamma standarder för arbete med värmemarknadsrelaterade begrepp.

Vi tror även att bolagiseringen av kommunala verksamheter till viss del har inneburit att kompetens och kompetensutveckling kopplad till olika frågor har delegerats till specifika företag. Detta har i sin tur gjort att det finns en risk för suboptimering. För att inte kommunen som helhet skall gå miste om eller bygga upp dubbla resurser måste bolagens kompetens således, i någon form, vara tillgänglig för andra delar av koncernen. Vi har därtill fört en diskussion om möjliga sätt att öka koordineringen och presenterat en rad olika exempel såsom komplettering av existerande styrverktyg och beslutsvägar, tydligare ägardirektiv för alla verksamheter, ökad styrelsekompetens, samt ökad formell och informell kommunikation mellan bolag.

Avslutningsvis kan det tilläggas att värme- och energifrågornas starka koppling till miljö och levnadsvillkor gör att kommunala bolag riskerar att fastna i en situation där partipolitiska ambitioner pressas ned på bolagsnivå. Den kommunala koncernen riskerar därför att bli en arena för både nationell energipolitik och lokala ambitioner vilket kan orsaka konflikter och suboptimering. Istället för att bli en plats för konflikter bör arbetet i kommunkoncernen organiseras så att det möjliggör en öppen kommunikation där laddade frågor diskuteras utan att parter låser sig i ståndpunkter som kommer ur en organisatorisk, kulturell eller politisk historik. Kommunkoncernen skulle således kunna vara en lokal katalysator i värmemarknadsfrågor dels genom att bygga en arena för att bjuda in andra aktörer, såsom det lokala näringslivet, men även som en möjlig marknadsutvecklare genom att agera samstämmt i så väl upphandling som utförande.

Källförteckning

Aktuell Hållbarhet, *Andel med tuffare energikrav än Boverket*, <http://kommunrankning.miljobarometern.se/kommunenkat-2016/andel-med-tuffare-energi-krav-an-boverket/> (besökt 2016-12-10).

Chesbrough, H. W. (2006). *Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*. Harvard Business Press.

Collin, S. O., & Hansson, L. (1991). *Kommunalt bolag? För och nackdelar med bolagisering av kommunal teknisk verksamhet*. Stockholm. Svenska Kommunförbundet.

Dagens Samhälle, *Växjödomen om fjärrvärme måste överklagas*, <http://www.dagenssamhalle.se/debatt/vaexjoedomen-om-fjaerrvaerme-maste-oeverklagas-20266> (besökt 2016-12-10).

Eisenhardt, K. M. (1985). Control: Organizational and economic approaches. *Management science*, 31(2), 134-149.

Erlingsson, G. Ó., Fogelgren, M., Olsson, F., Thomasson, A., & Öhrvall, R. (2014). *Hur styrs och granskas kommunala bolag? Erfarenheter och lärdomar från Norrköpings kommun*. Norrköping. Centrum för kommunstrategiska studier. Rapport 2014:06.

Energimyndigheten (2015) *Aktualisering av lagen om kommunal energiplanering - Energimyndighetens ståndpunkt i regeringsuppdrag*, Stockholm.

Gustafsson, S., Ivner, J., & Palm, J. (2015). Management and stakeholder participation in local strategic energy planning—examples from Sweden. *Journal of Cleaner Production*, 98, 205-212.

Holmqvist, M. (2003). A dynamic model of intra-and interorganizational learning. *Organization studies*, 24(1), 95-123.

Jay, J. (2013). Navigating paradox as a mechanism of change and innovation in hybrid organizations. *Academy of Management Journal*, 56(1), 137-159.

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360.

Konkurrensverket (2014). *Kartläggning av kommunala bolags försäljningsverksamhet - I konflikt med privata företag*, Konkurrensverkets rapportserie 2014:3. Stockholm.

- Konkurrensverket (2011). *Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling*. Stockholm.
- Mair, J., Mayer, J., & Lutz, E. (2015). Navigating institutional plurality: Organizational governance in hybrid organizations. *Organization Studies*, 36(6), 713-739.
- Meyer, L., Mårtensson, P., & Nilsson, O. (2013). *Kommunala bolag: ägarstyrning och styrelsefunktion*. Lund. Studentlitteratur AB.
- Naturvårdsverket (2010). *Gör arbetet med klimatstrategier någon skillnad? En utvärdering av lokalt klimatstrategiarbete*. Stockholm.
- Nilsson, J. S., & Mårtensson, A. (2003). Municipal energy-planning and development of local energy-systems. *Applied Energy*, 76(1), 179-187.
- Pache, A. C., & Santos, F. (2010). When worlds collide: The internal dynamics of organizational responses to conflicting institutional demands. *Academy of management review*, 35(3), 455-476.
- Pädam, S., Larsson, O., Wigren, A., Wårell, L., & Krook-Riekkola, A. (2013). *Samhällsekonomisk analys av fjärrvärme: Fjärrvärmens samhällsekonomiska nytta i energisystemet idag och i framtiden*. Fjärrsyn rapport 2013:5.
- Rombach, B. (1997). *Den marknadslika kommunen*. Stockholm. Nerenius & Santéus Förlag.
- Scharfstein, D. S., & Stein, J. C. (2000). The dark side of internal capital markets: Divisional rent seeking and inefficient investment. *The Journal of Finance*, 55(6), 2537-2564.
- Thomasson, A. (2013). *Styrning av offentligt ägda bolag*. Lund. Studentlitteratur AB.