

Styrning i kommunala samägda bolag

Mikael Cäker
Malin Gevert
Sofia Jacobsson
Sven Siverbo

Styrning i kommunala samägda bolag

Mikael Cäker, Malin Gevert
Sofia Jacobsson och Sven Siverbo

KFi-rapport nr 109

ISBN 978-91-978520-7-4

© KFi tillsammans med författarna

2010

KFi – Kommunforskning i Västsverige

Pilgatan 19A

411 22 Göteborg

Tel 031-786 59 00

E-post kfi@kfi.se

www.kfi.se

Innehåll

Styrning i kommunala samägda bolag	5
Teoretiska kunskaper om styrning av Joint Ventures	8
Komponenter i styrsystem	8
Faktorer som påverkar styrsystemen	10
Den dynamiska interaktionen mellan förtroende och styrning	11
Metod	16
Fallstudierna	18
Övergripande om fallen	18
Fall 1 – Nord.	18
År 1981–2001 – två kommuner går samman och bildar ett bolag	18
År 2001 – ägarantalet utökas	20
År 2004 – ytterligare en kommun väljer att gå in i samarbetet	21
Fall 2 – Syd.	26
Bolaget bildas	26
Samarbetet flyter på	27
Relationerna förändras	29
Ett samarbete bland många andra	33
Fall 3 – Väst.	35
Bolaget bildas	35
Samarbetet utvecklas	36
Analys och slutsatser	40
Faktorer som påverkar det vertikala styrsystemet i kommunala samägda bolag	40
Faktorer som påverkar det horisontella styrsystemet i kommunala samägda bolag	43
Förtroende och formell styrning	44
Att bevara förtroende påverkar effektiviteten	46
Slutsatser	47
Referenser	49

Styrning i kommunala samägda bolag

Kommuner och landsting tar i allt större utsträckning hjälp av andra organisationer för att leverera viktiga välfärdstjänster. Det är en utveckling som Sverige delar med många andra länder (Broadbent och Guthrie, 2008). Det sker genom samverkan med andra offentliga organisationer eller affärsmässiga uppställningar med privata företag. Följden är att de måste utveckla strukturer för samverkan och färdigheter i att styra andra organisationer. Det leder fram till frågan hur kommuner och landsting ska utforma styrsystem för att på ett framgångsrikt sätt interagera med aktörer som befinner sig på andra sidan av en organisatorisk gräns. Frågan har även ställts i den internationella ekonomistyrningsforskningen där mer studier kring styrning i olika former av så kallade inter-organisatoriska arrangemang har efterlysts (Håkansson och Lind, 2004; Hopwood, 1996; Otley, 1994). Särskilt angeläget är det med sådana studier inom offentlig sektor eftersom interorganisatoriska relationer inom stat, landsting och kommuner – trots att de är lika vanliga som inom privat sektor – inte har studerats i särskilt stor utsträckning (Samuel et al. 2009).

Det finns flera olika samverkansarrangemang som offentliga organisationer kan engagera sig i. Samverkan kan ske mellan samma sorts organisationer, exempelvis kommuner som samverkar med andra kommuner. Det kan ske i bolagsform, gemensam nämnd, kommunalförbund och i mindre formaliserade nätverk. Flera olika verksamheter och aktiviteter har funnits lämpliga att samverka kring: inköp, konsumentrådgivning, energirådgivning, räddningstjänst, näringslivsfrågor, VA, energi, renhållning, utbildning, högspecialiserad sjukvård, osv. Samverkan kan också ske mellan olika organisationer, exempelvis mellan stat, kommuner och landsting. Denna form av samverkan sker ofta i mindre formaliserade konstellationer men har också varit föremål för en del försöksverksamhet kring specifika målgrupper (missbruksvård, arbetslöshet, äldreomsorg/sjukvård). En tredje form av samverkan sker mellan offentliga organisationer och privata organisationer. Ofta är denna samverkan ”marknadsmässig” och handlar om att kommuner eller landsting outsourcar en verksamhet till ett privat företag. Det kan avse både kärnverksamhet (exempelvis drift av äldreboenden) och stödverksamheter (exempelvis outsourcing av städ- och måltidsverksamhet) och föregås som regel av upphandling i konkurrens. De olika samverkansarrangemangen är moti-

verade på olika sätt. Det kan till exempel handla om att uppnå stordriftsfördelar, förstärka kompetens, skapa smidigare vårdkedjor och reducera kostnader.

I den här rapporten fokuserar vi på kommunala samägda bolag, vilka betraktas som en form av Joint Venture (JV). JV är en organisationsform som kan användas av två eller fler organisationer (ägare) för att få tillgång till nya kunskaper, kunder och resurser, för att dela på risker samt för att nyttja stordriftsfördelar (Groot och Merchant 2000; Kamminga och Van der Meer-Kooistra 2007). Vårt intresse i den här rapporten är knutet till kommunala samägda bolag (kommunala JV) som i första hand har bildats för att nyttja stordriftsfördelar. Den specifika bransch som studeras är renhållning.

Valet av att inrikta studien mot kommunala JV (samägda bolag) motiveras av att tidigare studier (som dock inte är särskilt många) av inter-organisatorisk ekonomistyrning inom den offentliga sektorn huvudsakligen har varit inriktad på outsourcing och samverkan mellan privata och offentliga organisationer kring stora investeringsprojekt (Public-Private Partnerships, PPP) (Moll och Humphrey 2007). Avsaknaden av studier kring JV i offentlig sektor är slående och förvånande mot bakgrund av att sådana organisatoriska arrangemang skapar särskilt intressanta utmaningar för styrningen. De komplexa relationerna – dels horisontellt mellan ägarna och dels vertikalt mellan ägarna och bolagsledningen – måste hanteras för att säkerställa samarbete och samordning (Caglio och Ditillo 2008; Dekker 2004). Till exempel måste respektive ägare säkerställa att de inte blir utnyttjade av de andra ägarna och att ledningen för det samägda bolaget agerar i deras intresse och inte i sitt eget (jämför Chalos och O'Connor 2004; Groot och Merchant 2000; Kamminga och Van der Meer-Kooistra 2007).

Ett sätt att hantera styrningsutmaningarna i samägda bolag är att utforma styrsystem – ett för den horisontella relationen mellan ägarna och ett för den vertikala relationen mellan ägarna och bolaget (jämför Groot och Merchant, 2000; Kamminga och Van der Meer-Kooistra, 2007). Viss forskning finns på detta område beträffande JV i privat sektor men den är framför allt inriktad på att kartlägga vilka faktorer som inverkar på utformningen av styrsystemen. Inte särskilt mycket är känt när det gäller utformningen av styrsystemen i kommunala samägda bolag (JV) där syftet är att nyttja stordriftsfördelar. Ännu mindre är känt om hur utformningen av det horisontella styrsystemet påverkar det vertikala eller, annorlunda uttryckt, hur ägarnas styrning av varandra påverkar styrningen av bolaget. Dessa teman är en central del av den här rapporten.

Rapporten syftar vidare till att öka förståelsen för dynamiken mellan formell styrning och förtroende. Tidigare studier visar att relationen mellan förtroende och styrning kan se olika ut men oklarheter och brist på samstämmighet i forskningsresultaten har medfört att många har efterfrågat mer forskning kring denna relation (se exempelvis Dekker 2004; Emsley och Kidon, 2007; Free, 2008; Kam-

minga och Van der Meer-Kooistra, 2007; Langfield-Smith, 2008; van der Meer-Kooistra och Scapens 2008; van der Meer-Kooistra och Vosselman 2006; Vélez et al., 2008). Vissa studier som handlar styrning och förtroende har pekat på ett omvänt förhållande dem emellan, det vill säga att ju mer förtroende det finns i en relation desto mindre formell styrning behövs och vice versa (van der Meer-Kooistra och Vosselman 2000). Senare forskning indikerar emellertid att relationen är mer komplex, exempelvis menar Vosselman och Van der Meer-Kooistra (2009) att överdriven formell styrning i och för sig kan ha en undanträngningseffekt på förtroende men att formell styrning – i form av informationsspridning och övervakning – också mycket väl kan skapa och stärka förtroende (Tomkins, 2001; Dekker, 2004; Velez et al., 2008).

Syftet med den här rapporten är att kartlägga horisontella och vertikala styr-system i kommunala samägda bolag och undersöka vilka faktorer som påverkar utformningen. På så sätt bidrar vi även till diskussionen om relationen mellan förtroende och formell styrning i inter-organisatoriska relationer.

Teoretiska kunskaper om styrning av Joint Ventures

Komponenter i styrsystem

Inom ekonomistyrningsforskningen har det använts olika begreppsapparater för att beskriva styrsystem i inter-organisatoriska relationer (Langfield-Smith och Smith, 2003). Det finns också olika begreppsapparater för att beskriva styrsystem i JV (Geringer och Hebert, 1989). Det finns dock ingen samstämmig uppfattning om vilken begreppsapparat som är mest ändamålsenlig. Groot och Merchant (2000) använder begreppen handlingsstyrning, resultatstyrning och person/kulturstyrning och skiljer mellan stram och lös styrning och mellan bred och smal styrning. Chalos och O'Connor (2004) använder de snarlika begreppen kulturstyrning, beteendestyrning och resultatstyrning. Emsley och Kidon (2007) använder begreppen prestationsstyrning, beteendestyrning och social styrning. I den här rapporten använder vi oss huvudsakligen av Geringer och Herberts (1989) och Groot och Merchants (2000) begreppsapparat. Vi noterar tre dimensioner i styrsystemen:

1. Styrningens mekanismer
2. Styrningens fokus
3. Styrningens stramhet

I enlighet med Langfield-Smith (2008) delar vi in styrningens mekanismer i formell och informell styrning. Formell styrning delas i sin tur in i handlingsstyrning och resultatstyrning. Resultatstyrning syftar till att motivera aktörer (exempelvis ledningen för ett bolag) att styra organisationen mot uppdragsgivarnas mål och utformas oftast genom att ställa upp prestationsmål och eventuellt att knyta belöningar till måluppfyllelse. Ett rimligt stort utrymme ska finnas för den styrda att själv göra vägvalen för att nå resultatet. Handlingsstyrning handlar om att styra och övervaka beteende med förhoppningen att ”rätt” beteende kommer att styra verksamheten mot uppsatta mål. En förutsättning är alltså att den som utformar handlingsreglerna vet att de leder till ett gott slutligt resultat. Exempel på handlingsstyrning är regler, policys, procedurer, detaljerade krav på återrapportering och begränsningar när det gäller vilka beslut som de styrda får fatta. I fallet med JV kan även bred och stram styrning från en inflytelserik bolagsstyrelse (exem-

pelvis om styrelsemedlemmarna kommer från ägarnas yttersta ledning) ses som exempel på handlingsstyrning av bolaget.

Inom ekonomistyrningslitteraturen råder emellertid enighet kring att det är omöjligt att utforma ett formellt styrsystem som är ändamålsenligt i alla situationer. Därför är det centralt att det formella systemet kompletteras med informell styrning (Chalos och O'Connor, 2004; Emsley och Kidon, 2007; Langfield-Smith, 2008). Informell styrning handlar bland annat om att påverka beteende genom att utveckla gemensamma intressen, värderingar och trossatser. Exempel på informell styrning är: att tillsätta chefer eller annan personal som de styrande har förtroende för; att med sociala arrangemang och ömsesidig styrning och kontroll i arbetsgrupper försöka skapa en positiv organisationskultur; och att styrande och styrda träffas ofta, exempelvis genom frekventa möten. Eftersom informell styrning kan vara svårt att utöva och dessutom ger svårförutsägbara effekter på beteendet har flera forskare föreslagit att informell styrning i första hand ska utövas när formell styrning är svårt eller omöjligt att tillämpa (Langfield-Smith 2008; Ouchi 1979) eller som komplement till formell styrning i inter-organisatoriska relationer (Cäker 2008).

Styrningens fokus handlar om hur bred eller small styrningen är, det vill säga om styrning sker med ett stort eller litet antal resultatmätt, handlingsregler och/eller informella styrningsmekanismer. Ett brett styrningsfokus innebär att flera aktiviteter är föremål för formell eller informell styrning medan smalt styrningsfokus innebär motsatsen.

Styrningens stramhet handlar om i vilken grad en styrande part säkerställer att den styrda agerar i enlighet med den styrandes önskemål, vilket kan ske med såväl resultatstyrning som handlingsstyrning och informell styrning (Groot och Merchant, 2000; Merchant och Van der Stede, 2007). Handlingsstyrning är stram om den styrande är involverad vid fattandet av viktiga beslut, genomför frekventa översyner av handlingsplaner, ger otvetydiga instruktioner, övervakar beteendet och belönar de som följer de på förhand uppsatta reglerna. Resultatstyrning är stram om resultatmåttan är kongruenta med de styrandes verkliga mål, om måttan är precisa och objektiva, följs upp ofta och är begripliga för de styrda samt om måttan ligger till grund för ett objektiva och på förhand specificerat belöningssystem. Informell styrning är stram om de styrande satsar på att utbilda de styrda, om gruppbaseade belöningar delas ut (vilket kan förväntas leda till ömsesidig övervakning inom grupperna) och om de styrande återkommande kommunicerar organisationens mål och värderingar för att skapa en positiv organisationskultur.

Som noterats ovan finns det i JV behov av att styra både i ett horisontellt och i ett vertikalt led. Styrningen i dessa båda dimensioner kan på goda grunder förväntas se olika ut (Emsley och Kidon, 2007; Kamminga och Van der Meer-Kooistra, 2007). Till exempel argumenterar Emsley och Kidon (2007) för att

resultatstyrning mellan ägare (den horisontella relationen) sällan används eftersom en sådan styrmekanism förefaller olämplig i icke-hierarkiska relationer. Det är dock inte särskilt ofta som forskarna i studier av JV explicit separerar horisontella relationer från vertikala i sina kartläggningar och i ännu färre studier klarläggs hur styrningen i dessa båda dimensioner påverkar varandra.

Faktorer som påverkar styrsystemen

I forskningen kring vad som förklarar utformningen av styrsystem i JV har ett flertal olika påverkansfaktorer lyfts fram. Till exempel påtalar Groot och Merchant (2000) att det finns ett antal faktorer som påverkar vertikal styrning, det vill säga hur ägarna styr JV-bolaget: (1) Vilka mål som ägarna ställer upp för bolaget. Om bolagets verksamhet syftar till att uppfylla många mål kommer bolaget sannolikt att styras med ett brett fokus, sannolikt med ett flertal prestationsmål. (2) Relationen som bolaget har till ägarnas övriga bolag, divisioner (och förvaltningar). Om bolagets verksamhet är viktigt för ägarnas övriga verksamheter är styrning sannolikt nödvändigt av koordinationsskäl. (3) Graden av förtroende mellan ägarna. Om ägarna saknar förtroende för varandra och därigenom befarrar att de andra ägarna kommer att försöka tillskansa sig fördelar kommer bolagets verksamhet att styras stramt och de kommer att utveckla regler för hur tvister mellan ägarna ska hanteras. (4) Ägarnas unika kunskaper och färdigheter. Ägare som bidrar med specifik kunskap till JV-bolaget kommer i detalj (brett fokus) och stramt att följa hur bolaget använder denna kunskap i sin verksamhet. (5) Ägarnas ledningsfilosofi. Speciellt i internationella JV framkommer att ägarna på grund av olika nationskulturer har olika syn på med vilka mekanismer, med vilket fokus och med vilken stramhet samägda bolag ska styras. (6) Ägarnas beroende av ett gott resultat på kort sikt. Om ägarna av något skäl vill att JV-bolaget ska leverera ett bra resultat inom en snar framtid leder till att styrningen stramas upp.

Kammaing och Van der Meer-Kooistra (2007) utvecklar ett mer omfattande ramverk för att förklara hur styrsystem i JV utformas. De härleder påverkansfaktorer ur transaktionskostnadsteorin (Transaction cost economics, TCE) och ur relationernas karaktäristik. Enligt deras uppfattning påverkas styrsystemet både av transaktionens karaktär (tillgångsspecificitet, osäkerhet, frekvens, resultatets mätbarhet och kunskap om orsak och verkan) och karaktären på ägarnas relation. Relationskaraktäristik som de bedömer vara viktig för hur styrsystemet utformas är: (1) Skillnader mellan ägarna, exempelvis om deras skäl för att samverka är desamma och om de har likartad eller olikartad organisations- och nationskultur. (2) Informationsasymmetri, det vill säga om vissa ägare har bättre tillgång till information än övriga (horisontell informationsasymmetri) eller om ägarna saknar information om JV-bolaget (vertikal informationsasymmetri). (3) Förtroende, det

vill säga i vilken utsträckning det finns en positiv förväntan om att övriga ägare och JV-bolaget kan och vill leva upp till andemeningen med att samverka. (4) Förhandlingsläge, där den ägare som har bäst förhandlingsläge förväntas nyttja det för att konstruera ett styrsystem som ger dem stora påverkansmöjligheter. I deras explorativa fallstudier noterar Kamminga och Van der Meer-Kooistra betydelsen av transaktionens och ägarrelationernas karaktäristik men de noterar också att institutionella faktorer har betydelse, exempelvis statliga regleringar.

En jämförelse av de ovan beskrivna ramverken ger vid handen att de faktorer som Groot och Merchant nämner i stort sett begränsas till det som Kamminga och Van der Meer-Kooistra benämner relationens karaktäristik. Även Groot och Merchants sjätte påverkansfaktor förefaller vara en relationsfaktor eftersom ett bra resultat för bolaget kan vara en viktig förutsättning för att bygga upp och bibehålla förtroende i den vertikala relationen. Genom att slå samman de båda ramverken framkommer nedanstående lista över relationskaraktäristik som kan förväntas påverka utformningen av styrsystem i JV.

1. Skillnader mellan ägarna (exempelvis deras mål, kultur, ledningsfilosofi och insats i JV-bolaget)
2. Relationen mellan JV-bolagets verksamhet och ägarnas övriga verksamhet, det vill säga i vilken grad verksamheterna bör samordnas.
3. Graden av förtroende mellan ägarna (horisontellt förtroende) och mellan ägarna och JV-bolaget (vertikalt förtroende).
4. Informationsasymmetri.
5. Förhandlingsläge mellan ägarna.
6. Ägarnas beroende av ett gott resultat på kort sikt.

Styrsystem i i JV kan alltså förväntas vara påverkade av dessa relationella påverkansfaktorer. Därtill kommer att styrsystemen påverkas av karaktäristiken på transaktionen och av institutionella faktorer.

Några av dessa faktorer kan på goda grunder förväntas vara mindre framträdande i JV som syftar till att nyttja stordriftsfördelar. På den horisontella nivån har exempelvis ägarna sannolikt samma mål med bolaget och ingen av ägarna har tillgång till mer information än någon annan, vilket innebär att informationsasymmetrin är obetydlig. Eftersom det heller inte handlar om att enskilda ägare låter bolaget ta del av unik och känslig kunskap som inte får överföras till de andra ägarna behöver de heller inte ta det i beaktade vid styrningen av JV-bolaget.

Den dynamiska interaktionen mellan förtroende och styrning

Som har framgått av ett stort antal artiklar i ekonomistyrningstidskrifterna det senaste decenniet är förtroende en väsentlig faktor i inter-organisatoriska sammanhang. Av särskilt intresse i dessa artiklar är i vilken utsträckning förtroende

kan vara ett substitut för formell styrning i horisontella relationer, det vill säga sådana relationer som är svåra att strukturera med formell ordergång och andra hierarkiska påverkansformer (i horisontella relationer samverkar två fristående organisationer, därmed inte sagt att det inte finns över- och underordnade organisationer vid horisontell samverkan, se exempelvis Donada och Nogatchewsky, 2006). Det kan vara svårt och dyrt att utveckla strukturer för hur ägarna ska samverka och sannolikt kommer strukturerna ändå i slutändan att vara ofullständiga. Därför är ett alternativ att satsa på att samverka med organisationer som man har förtroende för (Free 2008).

Det finns många former av förtroende men på generell nivå brukar förtroende definieras som ett psykologiskt tillstånd där en aktör är bered att acceptera en viss grad av sårbarhet eftersom denne har en förväntan om positivt beteende från en annan aktör (Emsley och Kidon, 2007; Noteboom, 2002). Ekonomistyrningslitteraturen skiljer vanligen på förtroende för kompetens och förtroende för intentioner (se exempelvis Noteboom, 2002; Dekker, 2004; Emsley och Kidon, 2007; Langfield-Smith, 2008). *Förtroende för kompetens* handlar om förtroende för en samverkansaktörs färdigheter eller tekniska förmåga att fullgöra en uppgift. I den fas då en partner väljs är det givetvis centralt att säkerställa att partnern verkligen besitter rätt kompetens för uppdraget. Eftersom knappast någon organisation medvetet skulle välja en samverkanspart som saknar rätt kompetens är det sannolikt att det finns förtroende för partnerns kompetens i inledningen av en horisontell relation. I den vertikala relationen däremot, det vill säga mellan ägarna och JV-bolaget, kan det inledningsvis råda osäkerhet kring om bolaget och dess ledning har rätt kompetens, exempelvis om de fullt ut har förstått hur de ska bedriva verksamhet och mot vilka mål. I det skedet kan ägarna välja ett styrsystem med bred och stram handlingsstyrning för att hantera situationen. *Förtroende för intentioner* baseras på de sociala aspekterna av en samverkansrelation och handlar om en ägares positiva förväntan om att de övriga ägarna och JV-bolaget kommer att anstränga sig för att få samarbetet att fungera och att inte avsiktligt skada ägarens intressen (Noteboom 2002; Langfield-Smith and Smith 2003).

En tredje variant av förtroende är *beräknande förtroende* (Noteboom, 2002). Denna form av förtroende handlar om en ägare har en förväntan om positivt beteende från andra ägare och JV-bolaget eftersom de inser att det på olika sätt skulle vara kostsamt för den andra parten att agera svekfullt eller lämna samarbetet. I viss utsträckning hänger beräknande förtroende samman med *institutionellt förtroende*. Institutionellt förtroende handlar om att det inom organisationer finns förtroende för de institutioner som behandlar brott mot uppgjorda avtal, exempelvis samverkansavtal (Vosselman och van der Meer-Kooistra, 2009). Förkomsten av sådana institutioner innebär att samverkansparter kan kalkylera med att motparten lever upp till samverkansavtalet eftersom det annars kan leda till en kostsam process.

Det klassiska synsättet på förtroende och styrning är att se dem som alternativa sätt att hantera beteendemässig osäkerhet, det vill säga osäkerhet om huruvida en annan aktör kommer att göra den prestation som har avtalats. Med detta synsätt kan alternativen ersättas med varandra; om det ena ökar kan det andra minska. Detta synsätt återfinns bland annat hos Van der Meer-Kooistra och Vosselman (2000) och Langfield-Smith and Smith (2003) som menar förtroende-baserad samverkan kan ersätta formell (byråkratisk) och marknadsmässig samverkan.

Förtroende är dock en faktor som både påverkar utformningen av styrsystemet och dess resultat (Tomkins, 2001; Emsley och Kidon, 2007; Langfield-Smith, 2008) och därför finns det anledning att förvänta sig att det finns en dynamisk koppling mellan styrning och förtroende (Vosselman och van der Meer-Kooistra 2009). Det handlar inte om att samverkansrelationer antingen styrs av förtroende eller formell styrning eller om att det behövs en kombination av förtroende och formell styrning utan om att se att det finns ett dynamiskt samspel som sannolikt förändras över tid. Exempelvis kan det i uppstartsfasen av ett JV finnas oro bland ägarna för att JV-bolaget inte besitter rätt kompetens (lågt förtroende för kompetens) vilket leder fram till bred och stram handlingstyrning. Men när ägarna ser att JV-bolaget har rätt kompetens för uppgiften sker en förändring mot mindre ambitiös (och mindre kostsam) styrning (Groot och Merchant, 2000; Langfield-Smith, 2008). Vidare kan lågt förtroende för intentioner – både på den horisontella nivån och den vertikala – vara ett skäl till att införa ambitiös (bred och stram) formell styrning men att också komplettera det med åtgärder för att om möjligt bygga upp förtroendet (Emsley och Kindon, 2007; Langfield-Smith, 2008).

Eftersom formell styrning och förtroende påverkar varandra i en dynamisk interaktion kan synsättet att se dem som substitut för varandra leda fram till ofullständig förståelse för styrningens resultat och sidoeffekter när styrningen förändras. En första aspekt av hur förtroende och styrning interagerar är hur införande av formell styrning i en situation som kännetecknas av stort förtroende kan förstöra detta förtroende. Ghoshal och Moran (1996) menar exempelvis att en styrd aktör, till exempel ledningen för ett samägt bolag, kan förlora arbetsmotivation om de uppfattar att den formella styrningen är ett uttryck för att deras ägare inte litar på dem. Dekker (2004) och Vosselman och Van der Meer-Kooistra (2009) menar på liknande sätt att förtroendet i samverkansrelationer kan minska om det styrsystem som införs är mer kontrollerande än vad som är motiverat av karaktäristiken på samverkansarrangemanget. Det förefaller alltså som att formell styrning kan ha en undanträngningseffekt (crowding out) (se Osterloh och Frey, 2000) på förtroende (jämför Baker et al., 1988; Davis et al., 1997).

Omvänt menar vissa forskare att ökad formell styrning kan skapa eller öka för-

troende. Tomkins (2001) menar att det i inledningsskedet i nya relationer är bra om det finns ett informationssystem (redovisningssystem) eftersom det bidrar till att bygga upp ett förtroende mellan parterna, förmodligen eftersom det av ett sådant system kan framgå att parterna har anledning att lita på varandra. Langfield-Smith och Smith (2003) fann i en fallstudie att förtroendet mellan parterna stärktes när den formella styrningen blev bredare och stramare. På liknande sätt menar Vosselman och Van der Meer-Kooistra (2009) att tydligt specificerade kontrakt mellan parter (en stramare och bredare form av kontroll) kan ha en positiv inverkan på att bygga upp förtroende. Stöd kommer även från Vélez et al. (2008) som finner att överordnade parter får förtroende för den andra parten om de utvecklar ett formellt styrsystem som visar att partens beteende är tillfredsställande. Vélez et al. (2008) menar dessutom att formella styrsystem kan bidra till att de styrda får förtroende för de styrande. Det sker genom att styrsystemet skyddar de styrda från att bli exploaterade, exempelvis genom orättvis fördelning av vinsterna med samverkan, eftersom styrsystemet tydligt visar att de är värda uppskattning. Sammantaget framgår det av denna forskning att formell styrning av olika slag kan bidra till att vidmakthålla och skapa förtroende.

Följaktligen finns det studier som visar motsatta resultat om förhållandet mellan förtroende och styrning: (1) styrning kan skapa eller förstärka förtroende och (2) styrning kan radera förtroende. Det innebär att relationen mellan styrning och förtroende måste förstås i sitt sammanhang och inte minst med beaktande av hur involverade aktörer uppfattar situationen. Ett exempel är om ett JV-bolag som resultatstys uppvisar ett sämre resultat än ägarna har förväntat sig (Groot och Merchant 2000). Det kan leda till att ägarnas förtroende för JV-bolagets ledning minskar. Samtidigt kan JV-ledningen uppleva att prestationsmätningen är orättvis eftersom flera dimensioner av deras prestationer inte fångas av mätningen och det kan ge till följd att ledningen får lägre förtroende för ägarna. Om JV-bolaget däremot lever upp till resultatkraven så är det sannolikt att det istället blir en motsatt utveckling på förtroendet i relationen (jämför Vélez et al., 2008).

Tomkins (2001) bidrar till diskussionen genom att betona att införandet av ny formell styrning måste ske med god tajming för att det ska bygga upp och inte radera förtroende. Han menar att relationer befinner sig i olika stadier och att vissa av dessa stadier lämpar sig bättre än andra för att införa formell styrning. Exempelvis föreslår Tomkins att i en mogen relation kan styrmekanismer som ger en större transparens gällande information om finansiell avkastning vara en god idé. Så länge inte denna mekanism kontinuerligt används för ifrågasättande övervakning, kan den uppfattas som att parterna är beredda att fördjupa sitt samarbete, snarare än att de misstror varandra. Exemplet från Tomkins pekar på att det är viktigt att skilja på förekomsten och användningen av kontrollmekanismer. Att ge möjlighet för en affärspartner att bevaka vinstnivåer kan signalera förtroende sam-

tidigt som att använda möjligheten att bevaka vinstnivåer kan signalera bristande förtroende. Vi återkommer till denna skillnad senare.

Förtroende kan också inverka på och förändra styrprocesser. Johansson och Baldvinsdóttir (2003) visar att förtroende är en förutsättning för resultatet av styrning ska bli gott och den generella ekonomistyrningsforskningen kring inter-organisatoriska arrangemang visar också att förtroende är vara en förutsättning för att den formella styrningen ska fungera. Cooper och Slagmulder (2004) hävdar likaledes att en hög grad av ömsesidigt förtroende är en förutsättning för att parter ska gå med på att införa inter-organisatoriska styrsystem (jämför även Van der Meer-Kooistra och Vosselman, 2006).

Den relation mellan formell styrning och förtroende som inte har diskuterats i någon särskilt stor utsträckning i ekonomistyrningslitteraturen är hur förtroende kan begränsa den formella styrningen. Utifrån Mouritsen och Thrane (2006) studier och diskussioner kring syftet med formell styrning finns emellertid anledning att utforska även denna relation. Mouritsen och Thrane menar att formell styrning skapar varaktighet och förutsägbarhet i organisatoriska nätverk. Förtroende är ett psykologiskt tillstånd och det är lätt att det går förlorat även om orsaken är ett tillfälligt missförstånd eller misstag som med tiden – om relationen vidmakthållits – inte skulle ha behövt att relationen bröts. Eftersom det krävs mer information för att skapa än radera förtroende (Bachmann, 2001; Emsley och Kidon, 2007) kan det vara problematiskt att förlita sig på förtroende. Mouritsen och Thrane menar därmed att formell styrning har en större stabilitet. Om förtroende tillåts ersätta formell styrning, exempelvis på grund av att partnerna vill signalera förtroende genom att minska formell styrning, så kan detta leda till önskat resultat på sikt i och med minskad stabilitet.

Metod

Det empiriska underlaget till den här rapporten är tre tillbakablickande fallstudier av kommunala samägda bolag. Bolagen är verksamma inom avfallshantering och återvinning och skapades med syftet att dra nytta av stor- driftsfördelar. Vi valde att göra fallstudier eftersom det är en ändamålsenlig metod vid explorativa studier och för att det möjliggör kartläggning av stora och komplexa styrsystem och vilka organisatoriska processer och omgivningsbetingelser som påverkat deras utformning (Otley, 1980; Malmi och Brown, 2008). När JV – eller samägda bolag – studeras är denna komplexitet särskilt stor eftersom det är flera organisationer involverade. Styrkan med fallstudier är att de ger forskaren möjlighet att följa och utforska nya eller förändrade aspekter på styrning (Emsley och Kindon, 2007) och att beskriva hur ett flertal variabler påverkar varandra (Yin, 2003).

Fallstudierna är tillbakablickande eftersom det möjliggör beskrivning av hur styrningen har förändrats över tid. En svaghet med tillbakablickande fallstudier som baseras på intervjuer är att forskarna då i viss utsträckning är utlämnade till respondenternas förmåga att minnas. I de här fallstudierna mildras svagheten av att flera personer intervjuas och av att intervjuerna kompletteras med dokumentstudier.

Vi utlovade de tre fallstudiebolagen och deras ägare anonymitet eftersom vi bedömer att det ger ärligare beskrivningar av sakhållanden. De tre studerade samägda bolagen kallas här Nord, Syd och Väst. Bolagen valdes sekventiellt så till vida att resultaten från studien av det första bolaget gjorde oss nyfikna på vissa påverkansfaktorerens betydelse som vi valde det andra bolaget efter osv. I varje fall intervjuade vi personer på tre nivåer: ägarnivå, bolagsstyrelsenivå och bolagsledningsnivå (jämför Emsley och Kindon, 2007). Se tabell 1.

I huvudsak valdes intervjupersoner på grundval av deras position i ägarkommunerna eller i JV-bolaget. Vi valde dock ytterligare två personer för intervju som av andra intervjuade bedömdes ha mycket att tillföra förståelsen av bolagets utveckling och styrning. Totalt har 25 semistrukturerade intervjuer genomförts där sammanlagt 28 personer kommit till tals (en gruppintervju genomfördes). Vi har också granskat dokument som är intressanta för att kartläggnings av relationen mellan ägarna och mellan ägarna och JV-bolaget, till exempel konsortialavtal och ägardirektiv.

	Nord	Syd	Väst
Ägarnivå (Kommuner)	Fyra kommunstyrelse- ordföranden	Tre kommunstyrelse- ordföranden	Sex kommunstyrelse- ordföranden
	Fyra ekonomichefer (gruppintervju)	En kommundirektör och en ekonomichef	Ett kommunalråd och en budgetsekreterare
Styrelsenivå (JV-bolaget)	Styrelseordförande	Styrelseordförande och styrelseledamot (f d kommunstyrelse- ordförande)	Vice styrelseordförande
Ledningsnivå (JV-bolaget)	Vd	Vd	Administrativ chef

Tabell 1. Respondenterna i de tre fallstudierna.

Generellt sett har det varit små förändringar i organisationsformerna både i ägarkommunerna och i JV-bolagen sedan bildandet av bolagen och många av de intervjuade hade varit aktiva i ägarkommunerna eller bolaget under lång tid.

Fallstudierna

Övergripande om fallen

Avfallshanterings- och återvinningsbranschen som de tre studerade samägda bolagen (JV) är verksamma inom har förändrats påtagligt de senaste 40 åren. Den ursprungliga kärnverksamheten att endast samla in och hantera avfall har utvidgats som en följd av dagens intresse för att värna miljön. Redan under tidigt 1970-tal innebar Naturvårdsverkets hårdare krav på avfallshantering att många kommuner tvingades att göra stora investeringar i både anläggningar och kunskap. Det var en drivkraft för kommunerna att söka samverka med varandra för att tillsammans på ett effektivare sätt lösa avfallsfrågan. Denna samverkan kom allt som oftast att ske genom gemensamt ägande för avfalls- och återvinningsföretag.

Fall 1 – Nord

År 1981–2001 – två kommuner går samman och bildar ett bolag

Som beskrevs ovan ställde ett statligt verk under 1970-talet nya krav på den typ av verksamhet som det samägda bolaget Nord idag bedriver. Verksamheten hade tidigare bedrivits av kommunerna på egen hand. Som en följd av de utökade kraven tillsattes en utredning av de fyra kommunerna (här kallade K1, K2, K3, K4) och ytterligare en femte kommun, för att undersöka hur kraven skulle tillgodoses. Utredningen klargjorde att K1 och K2 var de kommuner som hade svårast att bemöta de nya kraven. K1 och K2 erfor att kraven kunde hanteras genom samverkan eftersom de på egen hand inte klarade av att finansiera de investeringar som krävdes, de såg också fördelar i form av stordriftsfördelar och upplevde att de inte hade den kunskap som krävdes för att bemöta kraven. Inledningsvis undersöktes vilken bolagsform som var bäst lämpad för samarbetet. Aktiebolagsformen fanns mest fördelaktig då den upplevdes vara enkel och tydlig. År 1981 bildades således Nord av K1 och K2 genom att de befintliga verksamheterna i vardera kommun fusionerades. De övriga kommunerna som ingått i utredningen bedömde att de klarade av att hantera kraven på egen hand och valde att stå utanför samarbetet.

Att de fem kommunerna tillsatte en gemensam utredning var en naturlig följd av att det samverkade flera gånger tidigare i olika projekt och verksamheter. De är alla belägna nära varandra och relativt lika varandra i storlek. Anledningen till att de samverkade tidigare förefaller vara att de är ganska små. Många av de inter-

vjuade belyser att det kan vara problematiskt att på egen hand verka som en liten kommun och att valet att samverka därför är naturligt.

K1 och K2 hade således redan sedan tidigare erfarenhet av att samverka med varandra och hade en nära relation. Ägarandelarna i det nyss bildade bolaget fördelades inte lika, K1 tillsköt en större summa pengar och var den största aktieägaren. Varför ägandet var olika fördelat förefaller vara oklart och inget entydigt svar har erhållits under intervjuerna. Båda parterna är emellertid överens om att inflytandet skulle vara lika fördelat. Nords huvudkontor förlades i den största orten i kommunen K1, och K1 tillsatte posten som styrelseordförande. Styrelsen bestod av tre representanter från vardera kommun, inklusive styrelseordföranden. Om ett beslut på stämman efter röstning var oavgjort hade styrelseordföranden utslagsröst. I händelse av att övriga representanter inte var nöjda hade de emellertid möjlighet att hänskjuta den aktuella frågan till bolagsstämman, vilken representerades av två personer, en från vardera kommun. Styrelsen bestod i det här skedet av aktiva högt uppsatta politiker från de båda kommunerna, och Nords vd menar att han upplevde att styrelserepresentanterna i hög utsträckning representerade sina ägarkommuner.

Vd-posten tillsattes av en person som de två ägarkommunerna tidigare hade haft samröre med då denne varit verksam inom politiken tidigare. Han ansågs både ha rätt kompetens för jobbet samt ha rätt personlighet för att kunna göra ett gott jobb. Vd:n poängterar att hans avsikt med bolaget var att;

”Nord redan från början skulle skötas på ett sådant sätt att det inte var en belastning för ägarkommunerna”
– Vd Nord

Han berättar också att han alltid strävat efter att ägarna skall uppleva att bolaget gör ett bra jobb, och menar att han hade en mycket tät dialog med representanter för bolaget. Vd:n berättar stolt att bolaget redan inledningsvis gick mycket bra och utvecklades med små kostnadsökningar. Kontakten var i huvudsak informell och bestod i att ringa varandra och träffas i olika sammanhang, formella kontakter angående bolaget var förlagda till obligatoriska stämmomöten och styrelsesammanträden. Eftersom styrelsen i inledningsvis bestod av aktiva politiker var det också, enligt vd:n, enkelt att tyda signaler och på så sätt veta vad som efterfrågades från respektive kommun.

Inledningsvis fanns det få formella styrdokument som reglerade förhållande mellan parterna. Ett konsortialavtal mellan ägarkommunerna upprättades, vilket är obligatoriskt. I konsortialavtalet stipuleras det att delägarna, för att anlita en annan part än Nord för att utträta liknande tjänster, behöver tillstånd av Nord. Fördelningen av aktiekapitalet förklaras i konsortialavtalet med i vilken utsträckning ägarna begagnar Nords tjänster. Ägarna ges här också möjlighet att begära en omförhandling av fördelning vid avvikelser från det ursprungliga nyttjandet av bolagets tjänster. Avtalet förlängs automatiskt och det finns inga bestämmelser an-

gående hur avtalet kan sägas upp i förtid. Det fanns inga formella bestämmelser för utdelning av den vinst som Nord genererade och enligt uppgifter delades inga vinstmedel ut under de första tjugo åren. Ägarna erhöll emellertid medel ur bolaget genom de avgifter som Nord erlade för att nyttja kommunernas anläggningar. Avgifterna omförhandlades varje år och motsvarade en överföring av kapital till ägarkommunerna. Under senare delen av 90-talet infördes arbetsordning för styrelsen, arbetsfördelning mellan styrelsen och VD samt arbetsinstruktion för VD som en följd av ändringar i Aktiebolagslagen.

År 2001 – ägarantalet utökas

År 2001 utökades ägarantalet i Nord genom att K3 anslöt. K3 var en av de kommuner som deltagit i den utredning som föranledde att Nord bildades, men som då valde att stå utanför samarbetet. K3 hade vid flera tillfällen tidigare samarbetat med grankommunerna K1 och K2 kring andra frågor, vilket resulterade i att kommunerna hade god kontakt.

Enligt Nords vd visade K3 intresse för att ansluta eftersom de uppmärksammade de låga kostnader och den goda service som bolaget erbjöd. K3:s representant menar emellertid att det snarare var Nords vd som uppvaktade K3 och försökte övertyga dem om att bli delägare. K3 anlidade ett externt konsultbolag för att utreda huruvida det var ekonomiskt försvarbart att bli delägare. Utredningen visade att K3 skulle tjäna på att bli aktieägare och genom nyemission 2001 blev de sedermera delägare i Nord.

På initiativ av K3 infördes ägardirektiv. Ekonomichefen för K3 menar att de i K3 hade utvecklat en kultur av tydlig styrning av sina kommunala bolag, till följd av tidigare negativa erfarenheter. Nords vd menar att direktiven var ett sätt för K3, som inte hade samma kunskap som K1 och K2 om bolaget, att erhålla en kontroll och minska risken för att bli utnyttjad. Vd:n säger själv att han välkomnade ägardirektiven, men understryker också att direktiven inte hade stor verklig effekt, utan att det endast var ett papper och ren formalia. Ekonomicheferna berättar emellertid att det blev en del sura miner från vd:n i samband med införandet av ägardirektiven. Vd:n berättar att han lade ner mycket tid på att bygga upp ett förtroende för Nord hos K3.

”Genom att jag hade en nära och tät kontakt med K3 byggdes förtroendet för Nord upp och K3 blev en del av bolagsfamiljen.” – Vd Nord

Nords vd berättar att han också upprätthöll den täta kontakten med de befintliga ägarkommunerna. Vd:n menar att kontakten mellan Nord och ägarkommunerna var mycket informell, men understryker att det innebar mycket arbete. När ägarantalet växte innebar en tät dialog att mycket tid togs i anspråk och Nord var tvunget att anställa ytterligare en person för att vd:ns arbetsbörda blev tyngre. Den nyanställda hade inte kontakt med ägarkommunerna utan avlastade vd:n

inom andra arbetsområden, för att denne skulle kunna upprätthålla de täta kontakterna med ägarkommunerna. Vd:n understryker att kontakten blev än viktigare då fler ägare skulle uppleva att Nord var deras företag.

Kommunstyrelseordföranden för K3 lovordar vd:n. Han berättar att vd:n varit med ända från starten och gjort ett mycket gott jobb. Den enda konflikt som kommunstyrelseordföranden kan erinra sig mellan vd:n och K3 är vid resultatfördelningen. Kommunstyrelseordföranden anser att vd:ns egenskaper och tidigare erfarenheter underlättar samarbetet.

”Vd är en god ekonom och har näsa för affärer, han har tidigare varit kommunalanställd han vet hur man drar ärenden inom politiken och har god förståelse för hur kommunal verksamhet bedrivs”.

– K3:s kommunstyrelseordförande

Som delägare tillsatte K3 tre ledamöter i styrelsen. Styrelsen bestod således av nio personer. Nio styrelseledamöter ansågs emellertid vara för många och styrelsen reducerades efter en tid till sex personer, två från varje ägarkommun. Posten som styrelseordförande tillsattes fortfarande av K1.

I ägardirektiven fastställdes ett prestationskrav gentemot Nord i form av ett avkastningskrav om 10 procent på respektive kommuns aktiekapital. Vidare stadgades att Nord skall ha som ekonomiskt mål att inte vara beroende av bidrag, lån eller borgensåtaganden från ägarkommunerna. I ägardirektiven föreskrevs att den avgift som kommunerna debiterade bolaget för att nyttja deras anläggningar varje år skall förhandlas. Inga riktlinjer för hur avgiften skall fastläggas finns med i avtalet, utan förhandlingen är det avgörande momentet. I praktiken hade avgifterna emellertid förhandlats ända sedan bolagets startades.

2004, ytterligare en kommun väljer att gå in i samarbetet

Under 2004 utökades antalet ägare med en fjärde kommun, K4. De hade, enligt vd:n, noterat Nords låga priser, vilka de inte klarade av att uppnå på egen hand. Genom en nyemission blev K4 delägare i Nord. K4:s ägarandel var lika stor som K2:s och K3:s och K1:s andel var fortfarande större. Samtliga ägarkommunerna hade emellertid fortfarande lika inflytande. Kommunstyrelseordföranden i K3 berättar att han hade mycket kontakt med K4 i samband med att de övervägde huruvida de skulle bli delägare i Nord.

Liksom K3 hade grannkommunen K4 tidigare samverkat med de befintliga ägarkommunerna inom andra områden och de hade goda erfarenheter av varandra. Kommunstyrelseordföranden i K4 är den enda ägarrepresentanten som inte uppger sig ha mycket kontakt med Nords vd. Han anser inte att en nära kontakt med vd är nödvändigt, utan poängterar att samarbetet är en strikt affärsuppgörelse, men är medveten om att alla ägarna inte anammar samma attityd. Han säger sig inte heller ha mycket kontakt angående Nord med de övriga ägar-

kommunerna, men menar att kommunernas tjänstemän möjligtvis har en mer löpande kontakt.

Styrelsen utökades nu med två ledamöter som tillsattes av K4, och styrelsen består idag av totalt åtta personer. Liksom tidigare tillsätter K1 styrelseordförandeposten med utslagsrätt och övriga styrelseledamöter kan hänskjuta en fråga till stämman om ett beslut är tvistigt, vilket emellertid aldrig skett. Stämman består nu av fyra personer, en från vardera kommun.

Sedan 2004, då K4 anslöt, har inte ägarantalet utökats. Nord och ägarkommunerna har emellertid erbjudit en femte kommun – den kommun som deltog i den utredning som tillsattes då bolaget bildades – att bli delägare i Nord. Den femte kommunen är precis som de befintliga ägarkommunerna en liten kommun och har tidigare samverkat med de befintliga ägarkommunerna. Trots att den femte kommunen redan begagnar bolagets tjänster i hög utsträckning har de emellertid valt att avstå från att bli delägare. Styrelseordföranden och en av ägarrepresentanterna menar att det finns vissa tvistigheter mellan den femte kommunen och en eller flera av de befintliga ägarkommunerna och att det därför är positivt att den femte kommunen avböjt erbjudandet om att bli delägare. Vidare har man nu stramat åt taxorna för den femte kommunen. Det finns inga planer i dagsläget på att utöka ägarantalet med andra kommuner.

”Man måste överväga beslut om samarbetspartners eftersom det är viktigt att vara aktsam om dem man redan har”

– K1:s kommunstyrelseordförande

Om nya kommuner skulle ansluta förefaller deras storlek påverka relationen mellan ägarkommunerna. Vd:n menar också att större ägarkommuner skulle bidra till en formaliserad styrning av Nord.

”Om större kommuner skulle ansluta så skulle vi involvera jurister och upp- rätt avtal, man blir ju försiktig om det är en större kommun”

– K2:s kommunstyrelseordförande

Relationen mellan ägarkommunerna är i dagsläget harmonisk, hur Nord skall skötas och vad Nord skall ägna sig åt är samtliga parter ense om. Representanterna för ägarkommunerna understryker att de litar på varandra. En intressekonflikt mellan ägarkommunerna har representanterna för ägarkommunerna svårt att föreställa sig. Majoriteten av representanterna för ägarkommunerna lyfter fram att organisationens verksamhet inte är av politisk art, vilket bidrar till att kontroversiella frågor inte diskuteras. Om en allvarlig ägarintressekonflikt skulle uppstå betyder majoriteten av ägarrepresentanterna att de skulle agera i form av att sälja sitt innehav i bolaget, de understryker emellertid att det inte är ett önskvärt alternativ eftersom de upplever att det inte finns några alternativ till Nord. K2:s kommunstyrelseordförande menar att en konflikt mellan ägarna skulle lösas genom att

parterna, under ett informellt möte, satte sig ned och diskuterade igenom problemet.

”Jag upplever inte att det finns några stridigheter eller intressekonflikter, vi har alla samma mål med verksamheten och är eniga om vad som skall göras... det finns inte utrymme för konflikter, vi är små och måste samarbeta för att vara konkurrenskraftiga.”

– K3:s kommunstyrelseordförande

”Samarbete går ut på att jämka för att få bästa resultat, det finns inte utrymme för något annat ...som en liten kommun handlar det om att synkronisera med övriga.”

– K1:s kommunstyrelseordförande

Vd:ns insats förefaller minska risken för konflikter, och hans förmåga att undvika konflikter mellan ägarna poängteras av flera representanter;

”Vd är oerhört skicklig på att överbygga eventuella diskussioner”

– K2:s kommunstyrelseordförande

”Det är vd:ns ansvar att säkerställa att samarbetet fungerar emellan ägarkommunerna”

– K3:s kommunstyrelseordförande

”Vd:n har en oerhörd fingertoppskänsla och ser till att det inte uppstår några konflikter emellan ägarna”

– Nords styrelseordförande

Vd:n själv menar också att relationen mellan ägarna, enligt hans bedömning, är harmonisk;

”Ägarkommunerna har en god samsyn, de prioriterar samma områden och alla har likartade behov.”

– Vd

Samtliga parter menar att de i hög grad är beroende av att samverka eftersom de inte på egen hand kan bedriva Nords verksamhet på ett kostnadseffektivt sätt. Kommunstyrelseordförandena samt ekonomicheferna för de fyra ägarkommunerna hyser också förtroende för Nords vd att säkerställa att likartade investeringar görs i samtliga kommuner. Kommunstyrelseordföranden för K2 uttrycker emellertid ett visst missnöje och menar att bolaget känns mer som K1:s bolag, delvis på grund av att Nord är lokaliserat i en ort i K1, men också för att denne anser att Nord premierar K1 i vissa avseenden. Samtidigt menar vd:n att denne har varit mycket noga med att sponsra och investera lik-artat i samtliga ägarkommunerna. Han berättar också att han undviker att genomföra investeringar som skulle kunna uppfattas som kontroversiella;

”Genom att undvika försöksinvesteringar minskar risken för oenighet mellan ägarna.”

– Vd Nord

Han berättar vidare om att han vinnlägger sig om att ingen av ägarkommunerna skall känna sig förfördelad;

”Vid sponsring och events är jag nogga med att alla skall få lika mycket resurser och synas lika tydligt, det är viktigt för att alla skall känna sig med.”

– Vd Nord

Vd:n menar att ägarna, om de har ett förslag rörande verksamheten, i första hand kontaktar honom. Han upplever att ägarna sinsemellan har mycket sporadisk kontakt rörande Nord. I dagsläget talas parterna ofta vid men menar samtidigt att de sällan talar om och diskuterar Nord utan att det vanligtvis rör sig om andra frågor. De fåtal tillfällen som Nord kommer på agendan är en gång om året vid bolagsstämman. Nord sköter sig självt och de menar att de därför inte behöver blanda sig i hur verksamheten bedrivs.

Kontakten mellan ägarkommunerna och vd:n är huvudsakligen av informell karaktär. Ägarkommunerna menar att kontakten fungerar mycket bra, och ser inga problem i att relationen övervägande baseras på informella kommunikationsvägar och tillfällen. Kontakten sker vanligtvis genom att Nord:s vd kontaktar representanter för ägarkommunerna. Vd:n menar att han med fyra ägarkommuner fortfarande kan hantera och upprätthålla en nära och informell kontakt. Om ägarantalet skulle utökas skulle en likartad relation emellertid vara svår att uppehålla eftersom den är tidskrävande. Vd:n upplever att det blir viktigare att upprätthålla dialogen med ägarna då ägarantalet ökar för att alla skall uppleva att Nord arbetar i deras intresse, och att det blir svårare att övertyga kommunerna om det då det finns flera ägarintressen. Majoriteten av representanterna för ägarkommunerna ser inte vilket arbete som ligger bakom den informella relationen.

”Vd åker regelbundet runt till kommunerna för att presentera verksamheten, han är en duktig retoriker och mycket övertygande. Genom frekventa kontakter förankrar vd Nord hos ägarna”

– Ekonomichef

Ekonomicheferna beskriver också att styrningens karaktär till stor del påverkas av kommunernas tradition av att styra kommunala bolag. K1 som inte har tradition av att formellt styra de kommunala bolagen förespråkar heller inte en formell styrning. K3 har i viss mån ett mer formellt styrsätt och är därför den part som velat formalisera styrningen via ägardirektiv. Vd:n lyfter fram att den informella styrningen till stor del beror på att ägarkommunerna är mycket små och ligger nära varandra vilket bidrar till att de känner varandra och att förtroendet och tilliten därför är den viktigaste faktorn.

Tilliten till vd:ns förmåga att sköta bolaget är hög, och han förvaltar Nord utan inblandning från ägarna. Kommunstyrelseordförandena för K1, K2 och K3 lovordar vd:n, och ekonomicheferna berättar att han anses personifiera Nord och nästintill helgonförklarats för sina insatser. Förutom det avkastningskrav som finns

i ägardirektiven förekommer inga krav på verksamheten i form av resultatmätt. Istället utvärderas vd:n subjektivt.

”Hushållen skulle klaga om kvaliteten på Nords tjänster var dåliga”
– Kommunstyrelseordförande K4

”Jag har ett gediget förtroende för vd:ns förmåga”
– Kommunstyrelseordförande K2

”Jag bara vet att vd gör ett gott jobb, jag har känt honom i trettio år, och det har aldrig funnit ett hårt ord mellan oss”
– Nords styrelseordförande

Vd:n själv menar att han genom signaler från sina ägare får information om vad de tycker i en fråga och således indirekt styrs av deras vilja.

Ett par av representerna för ägarkommunerna menar att det är styrelsens ansvar att se till så att ägarkommunens intresse tillgodoses. Styrelsens ordförande menar å andra sidan att styrelserepresentanterna inte fungerar som kommunernas förlängda arm utan att de representerar Nords intressen. Flera av styrelsens representanter har innehavt sin styrelsepost under en längre tidsperiod vilket gör att de känner varandra mycket väl. Både styrelseordförande samt vd:n menar att stämningen i styrelsen är mycket familjär och att styrelseledamöterna finner styrelseuppdraget givande, vilket bidragit till att ledamöterna suttit kvar länge. Styrelserepresentanterna har genom åren närmat sig varandra och utvecklat ett gemensamt arbetssätt.

Ekonomicheferna, vd och kommunstyrelseordförande för K2 menar emellertid att det inte är optimalt eftersom ledamöterna idag saknar den politiska dignitet som de hade då de valdes till styrelseledamöter. Ägarrepresentanten för K2 uttrycker också att styrelseledamöterna snarare bör ha en gedigen branschspecifik kunskap än ett förflutet inom den kommunala politiken. Det förefaller som om denne menar att det finns en risk för att ledamöterna är så pass familjära med bolaget att de inte är objektiva i sina bedömningar. Även vd:n uttrycker en viss skepsis mot att styrelseledamöterna inte byts ut då han menar att de inledningsvis starka signalerna om kommunernas åsikter försvagas, vilket kan riskera att leda in Nord på villovägar. Samtidigt framgår det att styrelsen egentligen inte har någon större faktiskt påverkan på hur bolaget bedrivs, vilket styrks av vd som försiktigt framför att styrelsen har ett stort förtroende för honom och att han därför inte har några problem att driva igenom egna frågor i styrelsen. Vd:n undviker att ta upp frågor av kontroversiell karaktär då han vet att det kan leda till konflikter vilket han vill undvika.

Fördelningen av Nords vinst mellan Nord och ägarna är på bolagsstämman årligen uppe för diskussion. Representanterna för ägarkommunerna samt ekonomicheferna belyser att det är lite av en kamp om hur mycket som skall delas ut och

hur mycket bolaget skall behålla. Dagen går därför under namnet ”roffardagen” och ”julgransplundringen”. Den allmänna uppfattningen är att kommunerna upplever att bolaget vill behålla för mycket samtidigt som vd upplever att ägar-kommunerna tar för mycket i anspråk.

Under senare delen av 2008 frånträdde bolagets vd. Vd:n ersattes av en yngre person med erfarenhet av likvärdig verksamhet. Trots att förtroendet har varit starkt knutet till vd:ns förmåga att förvalta Nord finns det redan ett stort förtroende för den nya vd:n. Att vd:n har varit med och valt ut den nya vd:n och att denne är från bygden förefaller ligga till grund för det starka förtroendet.

”Jag är övertygad om att vd valt ut en lämplig efterträdare, och tror inte att det skall vara några problem... den nye vd:n verkar vara lik vd som person.”
– K3:s kommunstyrelseordförande

Styrelseordförande poängterar också att han redan känner den nya vd:n väl då han tidigare i ett annat bolag redan anställt honom en gång. Flera poängterar också att vd:n för en tid framöver kommer att vara kvar i bolaget, vilket ter sig ge garantier för att bolaget även i framtiden kommer att gå mycket bra, då den gamla vd:n ges möjlighet att se till så att Nord sköts på rätt sätt.

Fall 2 – Syd

Bolaget bildas

Det samägda bolaget Syd bildades år 1972 av fem mindre kommuner. De fem kommunerna hade alla på egen hand tidigare bedrivit den verksamhet som Syd idag ägnar sig åt. Anledningarna till att de fem kommunerna valde att samverka är flera, för det första tenderade verksamheten att bli alltmer komplex som en följd av ett strängare regelverk och utökade lagkrav. Kommunerna förmådde inte på egen hand uppbringa den kompetens som krävdes för att åtlyda de utökade kraven. Vidare rekommenderades de fem kommunerna att samverka i bolagsform i en utredning som genomförts på uppdrag av länsstyrelsen. Ytterligare en anledning till att de fem kommunerna valde att samverka var att det under den aktuella tidpunkten bildades flera liknande kommunala samägda bolag. För att undvika att bli en del av ett större bolag valde kommunerna att samverka, i syfte att bibehålla kontroll över verksamheten. En bidragande orsak till att de fem kommunerna valde att samverka var dessutom att de var små kommuner som rent geografiskt låg nära varandra.

Syd hade knappt hunnit starta sin verksamhet innan de fem ägarkommunerna reducerades till tre. År 1974 slogs de två minsta kommunerna samman med en av de övriga ägarkommunerna, vilken tog över ägarandelarna i bolaget. Syd hade således nu tre ägare, en huvudägare som ägde en andel motsvarande 50 procent (Epsilon) och två som hade 24 (Zeta) och 26 procent (Eta) vardera. Bolagets

säte lokaliserades till Epsilon som också blev den kommun som tillsatte styrelseordföranden samt ytterligare två ledamöter i styrelsen. De båda andra ägarkommunerna tillsatte två styrelseledamöter var. Styrelsen bestod således av sju ledamöter. Inledningsvis tillsatte två av kommunerna inflytelserika politiker med hög politisk dignitet i styrelsen såsom kommunstyrelseordförande eller andra kommunstyrelsepolitiker.

I det här skedet upprättades få formella avtal utöver att ett konsortialavtal slöts där ägarkommunerna förband sig att samverka. Vidare stipulerades att eventuella borgensåtaganden skulle ske i relation till aktieinnehav. Bestämmelser avseende fördelning av eventuella aktieägartillskott eller vinstutdelning avtalades inte i konsortialavtalet. Inte heller upprättades några ägardirektiv.

Samarbetet flyter på

Styrelsens sammansättning förändrades något under åren, ingen av ägarkommunerna tillsatte efter en tid kommunstyrelseordföranden i styrelsen. Epsilon tillsatte fortfarande politiker från kommunstyrelsen, de andra två ägarkommunerna tillsatte styrelseledamöter av skiftande dignitet, både aktiva politiker men också styrelseledamöter som inte var aktiva i politiken. Avsaknaden av ägardirektiv förklaras av den före detta styrelseordföranden i Syd, som också varit kommunstyrelseordförande i Eta, med att det varit överflödigt eftersom styrelsen tidigare bestod av inflytelserika politiker som säkerställde att ägarkommunerna intressen tillgodosågs. Den nuvarande vd:n, som varit verksam i Syd i drygt 13 år, beskriver vidare hur styrelsen då han tillträdde nästintill detaljstyrde verksamheten och upplevde att Syd styrdes mer som en nämnd än som ett bolag och att styrelsen nästan övertog vd-rollen emellanåt. Han menar emellertid att styrelsens aktivitet avtagit gradvis.

Syds nuvarande styrelseordförande som varit verksam i styrelsen sedan 1989 menar emellertid att styrelseledamöterna inte representerar ägarintressen utan ser till bolagets bästa. Om ägarintressena skulle skilja sig åt påverkar det inte styrelsens arbete menar han. Ägarnas styrning av Syd bör enligt den nuvarande styrelseordföranden inte ske genom styrelsen utan via ägardirektiv. Styrelsens roll och sammansättning förefaller således ha förändrats, från att ha representerat ägarintressen och bemannats av inflytelserika politiker till att bestå av mindre inflytelserika ledamöter som inte representerar ägarnas intressen i samma utsträckning som tidigare.

Representanter från Syd menar att man från bolagets sida upplevt att ägarna haft en obefintlig kontakt sinsemellan rörande Syd. Ägarna i form av kommunstyrelseordförandena har träffats en gång om året på ägarmöten som Syd tagit initiativ till. På ägarmötena har också representanter från styrelsen samt vd närvarat.

*”Eftersom vi inte haft någon ägardialog har vi själva kallat till ägarmöte.”
– Syds vd*

Representanter för ägarna förklarar avsaknaden av engagemang i Syd med att Syd inte påkallat uppmärksamhet i någon större utsträckning. Ekonomichefen i Eta är av uppfattningen att Syds ekonomiska resultat varit en bidragande orsak till att ägarna inte varit särskilt involverade i styrningen av Syd – inga stora överskott har redovisats, men inte heller några förluster som krävt större insatser från ägarna. Ägarna nödgades tillskjuta medel vid ett tillfälle, 1993, då bolagets revisorer påpekade att aktiekapitalet var något lågt i förhållande till den verksamhet som bedrevs. Tillskjutandet av medel skedde i relation till ägarkommunernas befintliga aktiekapital utan några diskussioner ägarna emellan.

*”Har vi en verksamhet som strular, eller där det är bekymmer, då släpper man ju dem som klarar sig själva, så är det med Syd, det har liksom aldrig varit några större kriser.”
– Ekonomichef i Eta*

Liknande mening återfinns hos vd:n som är av uppfattningen att Syd lämnats åt sitt öde eftersom inga kontroversiella frågor dykt upp. Vd:n upplever inte att det är tre olika ägare till Syd och menar att ägarna inte utnyttjat sitt ägande särskilt aktivt. Syds styrelseordförande delar hans uppfattning och upplever inte heller att Syd har tre olika ägare. Styrelseordföranden tror att det beror på att Syds verksamhet inte är av politiskt kontroversiell karaktär. En bidragande orsak till ägarnas tillbakadragna roll uppges vara ägarnas likartade förväntningar på Syd och dess verksamhet.

Trots att en av ägarkommunerna kan betecknas som huvudägare, med en ägarandel motsvarande 50 procent, har de i praktiken inte agerat som huvudägare. År 1997 beslutades rent utav att ansvaret för att tillsätta styrelseposten i Syd, som tidigare innehafts av den största ägaren, nu skulle alternera mellan de tre ägarkommunerna. Den nuvarande styrelseordföranden i Syd berättar att det var han som införde systemet med den rullande ordförandeposten under en av sina tidigare mandatperioder och anser att det är ett mycket bra arrangemang. Han poängterar att det egentligen är självskrivet att den största ägaren tillsätter styrelseordföranden men att det är möjligt att göra avsteg från och att arrangemanget kan ses som en demokratifråga. Den största ägaren tillsatte emellertid fortfarande en plats mer i styrelsen än de övriga ägarkommunerna och Syds säte var alltså lokaliserat i den största kommunen.

Syds vd är inte lika positivt inställd till att styrelseordförandeposten alternerar mellan ägarkommunerna. Istället menar denne att det orsakar sämre kontinuitet i styrelsearbetet och att det innebär en viss omställning för honom då en ny styrelseordförande tillträder eftersom varje person sätter sin prägel på styrelsearbetet.

Relationerna förändras

Under de senaste fem åren har en rad händelser ägt rum som förefaller ha föranlett ett ökat intresse från ägarnas sida för Syd och som bidragit till att ägarnas kontakt sinsemellan beträffande bolaget intensifierats. Syd och dess styrelse säger sig ha efterfrågat en tydligare ägarstyrning i form av ägardirektiv under en längre tid. Eftersom ägarna inte hörsammade deras önskemål arbetade styrelsen, på egen hand, fram förslag till ägardirektiv. Anledningen till att styrelsen upplevde att ägardirektiv saknades uppges ha varit att Syd verkade utan tydliga direktiv.

”Vi tyckte att vi verkat så länge utan ägardirektiv och bestämde oss för att nu gör vi ett eget dokument som vi skickar över till ägarna där vi säger; såhär kommer vi att leva framöver – är det något ni har synpunkter på?”
– Syds vd

Kommunstyrelseordföranden i Epsilon menar att det i själva verket var ägarna som gemensamt tog initiativ till ägardirektiven eftersom de försökt signalera om sina önskemål och förväntningar beträffande Syd. Eftersom varken styrelse eller vd hörsammat dem kände de sig nödsakade att strama åt med formalia i form av ägardirektiv.

Förslagen till ägardirektiv mottogs med blandade reaktioner. En av ägarkommunerna, Epsilon, antog direktiven nästintill omgående. De andra två ägarkommunerna har i dagsläget fortfarande inte antagit dem, trots att det vid tiden för intervjuerna var närmare fyra år sedan de lades fram. Den huvudsakliga anledningen till att direktiven inte antagits är att en av kommunerna, Eta, önskar nyttja Syd för lokala sociala arbetsmarknadsåtgärder. Trots att åsikterna går isär mellan ägarna i det här avseendet förefaller det inte vara en tvistefråga av olöslig karaktär. Snarare förefaller det vara så att ägarna inte upplevt att ägardirektiven är en prioriterad fråga, och den allmänna uppfattningen är att konsensus troligtvis skulle nås om parterna träffades för att diskutera direktiven.

”Träffas vi och diskuterar igenom det så tror jag att det är enklare att få ordning på det.”
– Kommunstyrelseordförande Zeta

Kommunstyrelseordföranden i Epsilon menar att införandet av ägardirektiven försvårats eftersom de tre ägarkommunerna har olika agenda och det är svårt att finna tid för att diskutera frågan eftersom mer akuta frågor behandlas i första hand. Under den senaste tiden har han emellertid noterat att intresset för Syd ökat hos samtliga ägarkommuner och menar att det beror på att de märkt att Syd strävar efter autonomi. Kommunstyrelseordföranden i Zeta menar att det är viktigt att direktiven antas av samtliga ägarkommuner för att Syd skall uppleva att ägarna är eniga.

”Det ger en signal till Syd och styrelsen om att här finns det en enighet från ägarnas sida, det sätter givetvis ett tryck mot bolaget.”

– Kommunstyrelseordföranden Zeta

Bolagets styrelseordförande menar att styrelsen nu är helt frikopplad från frågan om ägardirektiv och att det är ägarnas ansvar att komma överens. Bolagets vd förefaller vara nöjd över händelseutvecklingen och menar att;

”Nu har ägarna åtminstone börjat diskutera tillsammans hur ägardirektiven skall se ut.”

– Syds vd

Det är inte enbart via ägardirektiv som Syd efterfrågat en tydligare ägarstyrning, i ärenden som omfattat betydande belopp har Syd sökt kontakt med ägarna för att stämma av med dem. Kommundirektören i Epsilon menar att styrelsen i frågor som rör större belopp vill ha ägarnas konfirmation i sitt beslutsfattande för att inte ställas till svars i efterhand.

Ett ärende som nyligen avslutats och som inbegrep betydande belopp var en skatteprocess. Den avgjordes till Syds fördel, om den förlorats hade det emellertid blivit aktuellt med aktieägartillskott från ägarkommunerna. Flertalet av de intervjuade nämner skatteprocessen som en bidragande orsak till att ägarnas intresse för styrning av Syd ökat, för kommuner i den storleksordning som ägarkommunerna hade storleken på aktieägartillskottet varit påtagligt. Skatteprocessen förefaller kunna tillskrivas en väckarklockliknande funktion och fungerat som en påminnelse för ägarkommunerna att ägandet innebär åtaganden, vilket skapat ett ökat intresse för att styra och kontrollera Syds verksamhet.

En källa till missnöje som uppkommit bland ägarna är kvaliteten och prisnivån på Syds tjänster. Vd:n liksom Syds styrelseordförande redogör för kvaliteten på Syds tjänster med stolthet och poängterar att Syd ligger i framkant inom sitt verksamhetsområde. Bland ägarna är uppfattningen emellertid inte odelat positiv. En av ägarna, Eta, anser att den höga kvaliteten är önskvärd och prisnivån rimlig. De resterande två är inte av samma uppfattning. Kommunstyrelseordförandena i Epsilon och Zeta anser att den höga kvaliteten är alltför kostsam och att styrelsen på eget bevåg drivit igenom den höga kvaliteten utan att vara lyhörda för ägarnas önskemål. Epsilons kommunstyrelseordförande har initierat en jämförande undersökning med liknande bolag för att utreda prisnivån på Syds tjänster. Syd genomförde utredningen på uppdrag av ägarna. Epsilons kommunstyrelseordförande berättar att det var oerhört svårt att driva igenom utredningen och att det var högst motvilligt Syd underkastade sig ägarnas vilja och genomförde den. Han menar att Syd envisas med att redovisa utfallet av undersökningen på ett sätt som gör att jämförelser försvåras. Likaså är kommunstyrelseordföranden i Zeta negativt inställd till Syds prisnivå och menar att den är en konsekvens av att kvaliteten på Syds tjänster är alltför hög. Zeta ville vid ett tillfälle inte godkänna

Syds prisnivåer. De andra ägarkommunerna hade vid den aktuella tidpunkten antagit priserna, vilket Zeta också till slut valde att göra. Anledningen till att Zeta inte valde att gå vidare i frågan var, enligt den tidigare kommunstyrelseordföranden tillika styrelseledamoten i Syd, att kommunen inte ville skapa några konflikter mellan ägarerna.

Den händelse som rönt mest uppmärksamhet från ägarnas sida är en utredning om samgående som nyligen genomförts. Bolagsstyrelsens arbetsutskott tillsammans med arbetsutskotten i två andra kommunala samägda bolag, som bedriver likartad verksamhet, anlätade en extern konsultfirma för att värdera bolagen. I konsultrapporten rekommenderades de tre bolagen att fusionera sina verksamheter för att uppnå stordriftsfördelar. Utredningen väckte starka reaktioner bland ägarkommunernas representanter. De upplevde att Syd gått bakom ryggen på dem i frågan. Styrelsen vill inte riktigt kännas vid utredningen, till exempel förklarade ordföranden att han inte kände till den. Styrelsens tidigare ordförande som nu är styrelseledamot berättar att han känt till utredningen och varit delaktig i beslutet att genomföra den, men understryker att syftet var att värdera bolagen, inte att undersöka frågan om samgående.

Ägarnas reaktion på utredningen var att sammankalla till ett ägarmöte, vilket för första gången i Syds historia skedde på ägarnas initiativ. Syds styrelseordförande berättar att Syds representanter ställdes till svars under mötet och upplevde att mötet hade en anklagande karaktär. Vd:n är av uppfattningen att ägarnas reaktion på utredningen är en anledning till att de nu valt att ta en mer framträdande roll i styrningen av Syd och understryker att händelsen sammansvetsat ägarerna.

Ägarnas starka reaktion kan delvis förklaras med ovetskapen om att utredningen genomfördes, vilket föranledde en känsla av att Syd agerat egenmäktigt. Två av kommunstyrelseordförandena förefaller ha litet förtroende för Syd och dess vd, vilket ytterligare försvagats i samband med utredningen. En bidragande orsak till ägarnas motvilja mot ett framtida samgående sägs vidare vara att den potentiella samarbetspartnerns verksamhet, också ett kommunalt samägt bolag, varit turbulent och att både styrelse och ägare nyligen bytts ut som en konsekvens. Ytterligare ett skäl till ägarnas starka reaktion på ett samgående sägs vara att de, vid en fusion med en större part, skulle nödgas ge upp inflytande över verksamheten. Epsilons kommunchef berättar att det finns en rädsla för att Syds tillgångar skall överutnyttjas. Samma respondent menar också att den aktuella samarbetspartnern har ett mindre effektivt system, vilket kan tänkas vara till last för ägarkommunerna.

”Om den lille parten har ett bättre system än den stora så finns det en risk att man backar tillbaka”
– Kommunchefen Epsilon

Skepticismen mot den potentiella samarbetspartnern grundar sig inte enbart på att bolaget är större till antalet ägare. Istället har det med stor tydlighet under studien framkommit att en av ägarna i det större bolaget är en markant större kommun än övriga, vilken har en dominerade roll i bolaget.

”Det är inte så konstigt att man är skeptisk, de är fasen så stora, de är lika stora som vi andra ihop.”
– Kommunchefen Epsilon

Representanter från ägarkommunerna menar att de i fortsättningen avser ha en tätare kontakt kring Syd. Istället för att enbart träffas och diskutera Syd på ägarmöten som Syd kallar till ämnar de tre kommunstyrelseordförandena i framtiden träffas på egen hand för att diskutera Syd, utan representanter från bolaget är närvarande. En av kommunstyrelseordförandena menar att förhållningssättet förändrats och att ägarna i dagsläget skulle ta kontakt med varandra först om de önskade påverka Syd eller hade synpunkter på dess verksamhet istället för att, som tidigare, kontakta Syd eller styrelsen först.

Vd:s kontakter med ägarna är främst av formell karaktär. Han blir kallad till kommunfullmäktige årligen för att redogöra för Syds resultat och finansiella ställning. Kommunstyrelseordföranden i Zeta upplever att Syds vd i viss mån kunde ha haft en tätare kontakt med ägarna för att förankra verksamheten. I Epsilon riktar kommunstyrelseordföranden viss kritik mot Syds vd och menar att han upplever att denne, tillsammans med Syds styrelse, eftersträvar autonomi. Kommunstyrelseordföranden i Eta är den ende som är odelat positivt inställd till Syds verksamhet och dess vd, men menar att kontakten trots det är av formell karaktär.

Vd och Syds nuvarande styrelseordförande har, enligt båda parter, en god relation. De träffas formellt cirka 8-9 gånger om året på styrelsemöten. Vidare har vd informell kontakt med styrelsen arbetsutskott såväl som styrelsens ordförande, den informella kontakten intensifieras vid större frågor av betydande karaktär.

Varken kommunstyrelseordförandena eller tjänstemännen upplever dagsläget att styrelsen är ett verktyg för att utöva ägarinflytande över Syd, vilket är en källa till missnöje. Några av ägarrepresentanterna menar att det inte spelar någon roll vilken typ av politiker som tillsätts för att erhålla inflytande, till och med kommunstyrelsepolitiker tenderar nästan omgående att enbart se till Syd i sitt styrelseuppdrag. De menar att de är medvetna om att det är riktigt enligt Aktiebolagslagen, men inte önskvärt i praktiken. Styrelseledamöterna borde, enligt dem, vara uppmärksamma och lyhörda för ägarkommunernas intressen och inte enbart se till Syd. Bolagets vd å sin sida menar att det åligger styrelseledamöterna att enbart se till Bolaget, vilket han också aktivt verkar för.

Zetas kommunstyrelseordförande anser att avsaknaden av ägarintresse i styrelsen är orsaken till att beslut av strategisk karaktär, såsom kvalitetsnivån på Syds

tjänster, inte förankrats på ägarnivå. Epsilons kommunstyrelseordförande uttrycker ett starkt missnöje över styrelsen, men menar samtidigt att det är nästintill omöjligt att vidta några åtgärder gentemot styrelsen för att komma till rätta med problemet. Han har dock gjort ett försök genom att tillsätta en ny styrelserepresentant som har fått i uppdrag att hålla honom informerad om vad som händer i bolaget.

Ett samarbete bland många andra

Förtroendet mellan ägarna förefaller vara grundmurat och kommunstyrelseordförandena uppger att de har en mycket god kontakt. De träffas ofta i formella sammanhang eftersom kommunerna har ett utbrett samarbete men har också informell kontakt och anser att det bara är att ringa varandra vid behov. Likaså uppger kommunchefen i Epsilon att kommuncheferna i de tre kommunerna har ett gott samarbete. Ingen av ägarrepresentanterna kan förstå sig hur en konflikt på ägarnivå skulle kunna uppstå. Alla är överens om att samarbetet mellan kommunerna är oerhört positivt. Ägarrepresentanterna understryker att de förlitar sig på varandras goda vilja och ingen är orolig för att någon av ägarna skall nyttja Syd på ett sätt som är ofördelaktigt för de andra ägarna.

”Vi sitter i samma båt, vi är alla små kommuner. Det kanske hade varit skillnad om det hade varit en stor kommun med i det hela, då kanske det hade funnit en misstänksamhet mellan ägarna”

– Kommunstyrelseordförande Zeta

”Man är väldigt tigt på varandra, alla politiker känner varandra i de här kommunerna.”

– Ekonomichefen Epsilon

Samtliga ägarrepresentanter är överens om att det goda samarbetet är personberoende och medger att det kan innebära risker om personkemin inte skulle stämma. De tror dock att risken för att konsensus inte skulle kunna nås överhuvudtaget är marginell och menar att det egentligen inte finns några alternativ till att inte komma överens. Kommunstyrelseordföranden i Zeta poängterar att ägar-kommunernas samarbete inte påverkas av det faktum att den politiska majoriteten i respektive kommun skiljer sig åt.

Under de senaste åren har de tre ägarkommunerna börjat samverka i olika former inom en rad andra områden. Det utökade samarbetet sker mellan de befintliga ägarkommunerna men också med andra kommuner. Att samverka intensifieras inom andra områden påverkar också samarbetet kring Syd och vid diskussioner kring konflikter blir det tydligt att det också påverkar förhållningssättet mellan ägarna.

”Det kanske hade varit lättare att sticka ifrån ett bolag om man bara hade haft det som beröringspunkt, som det är nu så har man så många fler och då tror jag att man vårdar det lite mer.”

– Kommunstyrelseordförande Eta

Ingen ser det som ett alternativ att bedriva verksamheten på egen hand eller gå med i något annat bolag. Samtliga ägarrepresentanter återkommer ofta till att kommunerna är små och inte kan bedriva verksamheten på egen hand.

”Försvinner någon faller det för allihop, det finns ett mål i att hålla sams.”

– Kommunstyrelseordförande Eta

”Det finns så mycket att vinna för oss små kommuner när det gäller att samverka att många gånger sväljer man lite, det skall gå långt för att man skall reagera.”

– Ekonomichefen Epsilon

Individuella önskemål från ägarkommunernas sida kan emellertid försaka en viss irritation bland övriga ägare, men inte några regelrätta konflikter. Den gängse uppfattningen verkar vara att individuella önskemål kan tillgodoses under förutsättning att de inte innebär ett alltför stort avsteg från Syds befintliga verksamhet. Större avsteg skulle innebära att utrustning och liknande behövde modifieras alltför mycket. En av kommunstyrelseordförandena menar att man som ägare får ge efter för individuella önskemål för att kunna få igenom egna önskemål vid andra tillfällen och poängterar om att det handlar om att ”ge och ta”. Vd:n är av åsikten att individuella önskemål kan tillgodoses i viss mån, i större frågor finns det emellertid inget utrymme för att särbehandla någon av ägarna. Styrelseledamotsrepresentanten berättar att individuella önskemål kan tillgodoses under förutsättning att beställaren betalar den merkostnad som det innebär att göra avsteg från det befintliga systemet.

I dagsläget har en av kommunerna, Zeta, en lösning som är modifierad efter kommunens specifika önskemål. Resterande ägare är helt införstådda med det i dagsläget men kommundirektören i Epsilon berättar att det var en del diskussioner då Eta begärde det. Zeta var vidare, vid ett tillfälle, missnöjda med de avgifter som Syd debiterade kommunerna och var motvilliga till att acceptera en höjning som nyligen genomförts. Kommunen accepterade emellertid slutligen höjningen. Den tidigare kommunstyrelseordföranden och nuvarande styrelseledamoten i Syd menar att Zeta valde att anta avgiftshöjningen eftersom det annars hade orsakat konflikter mellan ägarna, vilket man ville undvika för att värna om relationen med de andra ägarkommunerna.

”Det hade blivit jobbigt i andra sammanhang, det är oerhört mycket som står på spel då, det hade gått ut över andra samarbeten, det är inte bara detta samarbete som skall fungera.”

– Styrelseledamot Syd

Epsilon är alltså den största ägaren i Syd. Kommunstyrelseordföranden menar att trots att kommunen är huvudägare är de förpliktigade att agera i samförstånd med övriga ägare och poängterar att det är nödvändigt att alla ställer sig bakom beslut som genomförs. Han berättar att Epsilon i sin roll som huvudägare inte kan agera som det och ta beslut på eget bevåg eftersom det skulle påverka andra samarbeten som kommunerna har gemensamt. Därför, menar han, är konsensusbeslut de enda möjliga. Han upplever emellertid att det innebär en risk beträffande styrningen av Syd eftersom ingen egentligen utövar inflytande över Syd och tror att det bidragit till Syds, som han upplever det, autonoma ställning. Etas kommunstyrelseordförande är noga med att framhålla Epsilon som en god samarbetspartner, och menar att Epsilon, trots att den är störst, har en mycket god inställning till samarbetet och en ”trevlig samtalston”. Epsilons kommundirektör menar emellertid att en tydlig ägarroll från en huvudägare hade varit önskvärt om det hade varit ett större bolag med fler, eller större kommuner involverade, men inte då det endast är ett fåtal kommuner som samverkar.

”När det är tre ägarkommuner så vill man agera i konsensus med de båda andra, därför blir det ingen huvudägare i praktiken”

– Kommundirektören Epsilon

Inga vinstmedel delas ut från Syd, samtliga kommunstyrelseordförandena är överens om att Syds konsolideringsbehov inte tillåter det. Ekonomichefen i Epsilon tror att avsaknaden av vinstutdelning till viss del också beror på att kommuner av tradition inte delar ut vinstmedel från de kommunala bolagen. Kommunstyrelseordförande i Eta menar att eventuella framtida utdelningar skulle kunna bli en tvistefråga mellan ägarna.

Fall 3 – Väst

Bolaget bildas

Väst bildades 1998 som ett kommunalt samägt bolag då ett befintligt kommunalt samägt bolag och ett kommunalt verk fusionerades. Det befintliga bolaget ägdes av nio kommuner vilka hade samverkat sedan 1966. De nio kommunerna hade tidigare varit 23 mindre kommuner. Genom kommunsammanslagningar reducerades emellertid antalet ägarkommuner till nio. Valet att samverka var en konsekvens av ökade krav kring den verksamhet som kommunerna bedrev på egen hand. För att kunna tillgodose kraven bildade de således ett bolag gemensamt. I samband med att det ursprungliga bolaget fusionerades med det kommunala verket valde ytterligare två kommuner att ansluta sig till samarbetet. Väst bestod nu av 11 kommuner. Syftet med fusioneringen 1998 var främst att erhålla ökade skalfördelar och en bredare kompetens.

De 11 ägarkommunernas storlek skiljer sig åt ur befolkningsaspekt såväl som till ytan. Aktieinnehavet i det gemensamt bildade bolaget fördelades i relation till invånarantal, vilket resulterade i att den största kommunens ägarandel motsvarar drygt 80 procent. De mindre kommunernas ägarandelar varierar, från den minsta ägaren med en andel om 0,4 procent till andelar motsvarande 3,6 procent. Väst har således en tydlig huvudägare som innehar en majoritet av aktierna i bolaget.

De 23 ägarkommunerna som bildade det ursprungliga bolaget upprättade ett konsortialavtal där de förband sig att samverka. Avtalet löpte ut under 1996 och under 1997 ingicks ett nytt konsortialavtal avseende ägarkommunernas samverkan i det nya bolaget. Det nytecknade konsortialavtalet sträcker sig till 2012 och där förbinder sig bland annat parterna att samverka och styrelsens sammansättning stadgas. I konsortialavtalet stipuleras det beträffande styrelsen att den skall bestå av 7, 9 eller 11 ledamöter. Den största ägarkommunen har rätt att tillsätta en majoritet av ledamöterna. Resterande ledamöter tillsätts av de övriga ägarkommunerna. Antalet platser i styrelsen är således inte tillräckligt för att alla ägarkommunerna skall representeras. Vilka kommuner det är som tillsätter ledamöter i styrelsen på de resterande platserna avgörs på bolagsstämman.

De 11 ägarkommunerna bedrev redan innan Väst bildades 1998 ett interkommunalt samarbete sedan 1995 i form av ett kommunalförbund. I konsortialavtalet avtalades att kommunalförbundet skulle nyttjas vid tillsättandet av styrelseposterna. En valberedning i det interkommunala samarbetet ansvarar för att framlägga förslag till antal och fördelning av styrelseposterna. Ägarkommunerna nominerar sedan de som skall utses på bolagsstämman. Valberedningen ansvarar vidare för att samtliga ägarkommuner blir representerade med minst en ledamots- eller suppleantplats.

I konsortialavtalet fastställdes det vidare att ägarkommunerna hade rätt att utse en person som representerar kommunen i ett forum för samråd mellan ägarna som benämns "Ägarrådet". Det anges att rådet skall träffas minst en gång om året och behandla frågor som är av principiell beskaffenhet. Sammanträden utöver det årliga skall hållas när någon av kommunerna begär det. Rådet har emellertid ingen beslutanderätt eller formell makt.

Samarbetet utvecklas

Kommunalförbundet förefaller ha påverkat samarbetet kring Väst. Kommunstyrelseordföranden i en av de mindre kommunerna berättar att kommunalförbundet då det bildades 1995 förändrade samarbetet i det dåvarande samägda kommunala bolaget som ägdes av de nio kommunerna. Liksom i det nuvarande bolaget var den största kommunen huvudägare. Kommunstyrelseordföranden menar att den största kommunen blev en bättre samarbetspart efter att kommu-

nalförbundet bildades och att det tidigare fanns en ”vi mot dem” känsla mellan de mindre ägarkommunerna och den största, men den försvann då förbundet bildades. En av ägarrepresentanterna för den största kommunen berättar att relationerna inom bolaget förbättrades för cirka femton år sedan – vilket är vid tidpunkten då kommunalförbundet bildades – eftersom ägarna då insåg vikten och nyttan av samarbete. Kommunerna upplever att samarbetet i kommunalförbundet har knutit dem närmare varandra i flera frågor och att förbundet blivit en naturlig arena för samverkan. En kommunstyrelseordförande i en av de mindre kommunerna uttrycker emellertid att det intensifierade samarbetet i viss mån minskar handlingsutrymmet eftersom meningsskiljaktigheter inom ett samverkansområde kan påverka andra samarbeten.

En av ägarrepresentanterna från den största kommunen menar att kommunen som huvudägare kan driva igenom sin vilja om det skulle bli aktuellt men att det troligtvis skulle försämra samarbetsklimatet och det vill de inte riskera eftersom det kan försvåra samverkan inom andra områden. Samma respondent menar vidare att som huvudägare är det viktigt att agera respektfullt och med en viss ödmjukhet. En annan representant för den största ägarkommunen berättar att den största kommunen skulle kunna bedriva Västs verksamhet som ett helägt bolag utan några större problem men att de mindre kommunerna är beroende av samarbetet. Kommunstyrelseordföranden i en av de mindre ägarkommunerna menar att den största ägarkommunen måste vara lyhörd för de mindre ägarkommunernas önskemål för att samarbetet ska fungera, men berättar att den största ägarkommunen alltid kan få igenom sin vilja om meningsskiljaktigheter skulle leda till en formell votering. Kommunstyrelseordföranden för en annan av de mindre ägarkommunerna menar att den formella ägarandelen är ovidkommande och att inflytande erhålls via goda argument som övertygar resterande ägare. Samma respondent menar att ägarkommunerna har ett utbrett samarbete inom andra områden, vilket skapat förståelse för varandra. Trots att både representanter från såväl de mindre ägarkommunerna som de den största vittnar om ett gott samarbete beträffande Väst, med goda möjligheter för de mindre ägarna att utöva inflytande, är den representant för Väst som intervjuats tydlig med att denne upplever att Väst endast har en ägare – den kommun som är huvudägare. Respondenten är av uppfattningen att de övriga ägarkommunerna förlitar sig på att den största ägaren driver Väst på ett sätt som gynnar samtliga parter.

Då Väst bildades upprättades inga ägardirektiv men den nuvarande vd:n som tillträdde 2001 begärde att ägarkommunerna skulle upprätta ett ägardirektiv, vilket de också gjorde. I ägardirektivet förekommer inga ekonomiska resultatmål, utan direktivet innehåller övergripande riktlinjer för hur verksamheten ska bedrivas och viken information Väst ska förse ägarkommunerna med. Representanter för Väst menar att det är ett bra ägardirektiv och upplever att det är ett stöd

i beslutsfattandet. Innan ägardirektivet upprättades styrdes Väst enbart på budgetuppföljning. Direktivens generella utformning upplevs av en styrelserepresentant som positivt eftersom ett precisare dokument riskerat en alltför detaljerad styrning, vilket inte är önskvärt enligt denne. En ägarrepresentant för den största ägarkommunen är emellertid av en annan åsikt och menar att den generella utformningen av direktiven kan komma att ändras och att den generella utformningen är ett resultat av att kommunerna vid tidpunkten för direktivens upprättande hade ringa erfarenhet av att utforma direktiv för samägda bolag. En ägarrepresentant i en av de mindre kommunerna menar att ägardirektiv är viktiga vid samägande eftersom det då är svårt att erhålla kontroll över verksamheten med andra medel. Efter hand har också styrningen av bolaget breddats genom att den stora ägaren har valt att införa sina generella principer för bolagsstyrning på Väst. Det har bland annat inneburit att bolaget numera är skyldigt att rapportera in mer detaljerad information än tidigare.

Samarbetet mellan kommunerna förefaller ha präglats av få konflikter. En händelse som emellertid har bidragit till vissa tvistigheter är att den största ägarkommunen vid ett tillfälle önskade utöka ägarkretsen med ett bolag som ägs av den största kommunen tillsammans med några av de mindre kommunerna. De mindre ägarkommunerna emotsatte sig emellertid förändringen och den största ägarkommunen drev inte igenom förslaget. En företrädare för en av de mindre kommunerna menar att de kommuner som inte var delägare i det föreslagna bolaget skulle förlora inflytande över Väst om idén genomfördes, vilket inte var önskvärt. En företrädare för den största kommunen menar emellertid att frågan inte är avskrivnen utan kan komma att aktualiseras i framtiden. Samma respondent är av uppfattningen att den största kommunen inte direkt vek sig för de övriga ägarkommunernas vilja utan snarare valde att inte driva igenom den. Ytterligare en företrädare för en av de mindre ägarkommunerna berättar att den största ägarkommunen inte kunde driva igenom frågan eftersom ägarkommunerna samverkar inom andra områden och ett sådant agerande skulle gå ut över dessa samarbeten.

I dagsläget består styrelsen av nio ordinarie ledamöter och nio suppleanter vilka sammanträder sju gånger om året. Styrelsens arbetsutskott och presidiet träffas, utöver styrelsesammanträdena, sju gånger om året. Ibland respondenterna går meningarna isär beträffande styrelsens roll och uppgift – någon menar att de lyder strikt under Aktiebolagslagen och således endast ska ha Västs bästa i åtanke, en annan menar att styrelseledamöterna snarare bör agera som politiska företrädare för det parti de representerar och efterlyser politiska diskussioner i styrelsen och ytterligare en uppfattning är att ledamöterna bör agera som representanter för den kommun de företräder. Några av företrädarna för de mindre ägarkommunerna menar att det är endast genom att utse en lämplig styrelseledamot som kommunens intressen kan tillvaratas.

Styrelserepresentanten som intervjuats menar att de mindre ägarkommunerna förlitar sig på att den största ägarkommunen sköter Väst. Denne menar också att ägarkommunerna inte ger någon större återkoppling på styrelsens arbete trots att styrelsen vinnlägger sig om att kontinuerligt uppdatera ägarkommunerna om vad som händer och sker.

I ägarrådet är nio av tio mindre ägarkommunernas kommunstyrelseordförande representerade. Den största ägarkommunen liksom en av de mindre ägarkommunerna tillsätter inte kommunstyrelseordföranden i ägarrådet. Den största ägarkommunens beslut att inte tillsätta kommunstyrelseordföranden i ägarrådet förefaller väcka en viss irritation hos de övriga ägarkommunerna och det anses signalera ointresse för ägarrådet. Flertalet av de intervjuade kommunalråden är av uppfattningen att ägarrådet bjuder möjlighet att slå vakt om kommunernas ägarintresse beträffande Väst. Exempelvis möjliggjordes de mindre ägarnas aktion – att hindra den större ägaren från att låta ett av deras andra bolag bli delägare i Väst – av att de mindre ägarna hade utarbetade samarbetskanaler som gjorde att de enklare för dem att samla sina åsikter i en argumentation mot den större ägarnas ideer. Vidare anses ägarrådet vara en god möjlighet att också diskutera frågor som rör andra samarbeten som ägarkommunerna har. Kommunstyrelseordföranden i en av de mindre ägarkommunerna poängterar att ägarrådet inte har någon formell beslutsmakt men att det för ägarna närmare varandra. En av ägarrepresentanterna för den största ägarkommunen menar emellertid att ägarrådet inte är särskilt viktigt och att ägarrådsmötena inte har något tydligt syfte. I ägardirektiven föreskrivs det att ägarrådet ska träffas en gång om året, i dagsläget träffas rådet något oftare; ett par gånger om året.

Nästintill alla respondenter förefaller ha stort förtroende för Västs nuvarande vd. En av kommunstyrelseordförandena menar att Västs prestationer kan tillskrivas bolagets vd. Vd:n besöker ägarkommunerna emellanåt i syfte att presentera Västs verksamhet. Flera av de intervjuade ägarrepresentanterna uttrycker emellertid att de upplever att de också kan ringa denne om frågor beträffande verksamheten skulle uppstå.

Analys och slutsatser

I det här avsnittet analyseras de genomförda fallstudierna med avseende på den horisontella och vertikala styrningen och vilka faktorer som inverkar på hur styrningen förändras över tid. Därefter analyseras det ömsesidiga förhållandet mellan formell styrning och förtroende. Avsnittet avslutas med en diskussion om vådan av att förlita sig på förtroende vid styrning av samägda bolag.

Faktorer som påverkar det vertikala styrsystemet i kommunala samägda bolag

De vertikala styrsystemen i de samägda bolag som studeras i den här rapporten har intressanta likheter. Det generella intrycket är att bolagen, antingen från början eller efter en inledande period av styrning och övervakning från sina styrelser, har getts ett betydande mått av autonomi, det vill säga styrs med ett smalt och löst styrsystem. Detta sätt att styra de samägda kommunala bolagen kan tyckas vara ganska oväntade eftersom samägda bolag (Joint Ventures) vanligen brukar styras med ganska omfattande styrsystem (jämför Kamminga och Van der Meer-Kooistra, 2007). Trots att det dominerande intrycket är att styrsystemen för de tre bolagen är lika finns det emellertid också intressanta skillnader och det är tydligt hur både relationella och institutionella faktorer påverkar hur de utvecklats.

De institutionella faktorernas (såsom nya lagar och förordningar) betydelse för hur styrsystemen förändras är ganska uppenbar. Justeringarna i aktiebolagslagen medförde att ägarna tvingades införa mer formell styrning. Detta medförde att styrningen breddades men knappast att den blev stramare och i praktiken tycks det inte ha inneburit särskilt mycket för ägarnas relation till bolaget. Styrningen upplevdes inte som särskilt mycket mer formaliserad och det tycks heller inte ha påverkat bolagsledningarnas beteende. Vi håller därigenom med Kamminga och van der Meer-Kooistra's (2007) som hävdar att institutionella faktorer påverkar den vertikala styrningen i JV men vi lägger dessutom till att sådana förändringar kan gå ganska obemärkta förbi bland de aktörer som är tänkta att beröras. De behöver alltså inte påverka beteendet i bolagen och de behöver heller inte påverka förtroendet mellan ägarna och bolagsledningen.

Det är också uppenbart att relationella faktorer påverkar styrsystemen på ett påtagligt sätt. De vertikala styrsystemen i de tre fallen förändrades när en förändring

skedde i ägarnas syn på bolagen, framför allt om ägarna fick en mer positiv – eller negativ – förväntan om bolagets framtida beteende. I våra tre fall noterade vi fyra relationella faktorer som påverkade styrsystemens utveckling.

För det första noterades en tydlig koppling mellan förtroende och formell styrning. Ökat förtroende efterföljdes av mindre ambitiös styrning medan skadat förtroende gav upphov till bredare och stramare styrning. Ett exempel är ägarnas agerande när Nord och Syd ganska tidigt visade att de presterade bra genom att erbjuda bra tjänster till en låg kostnad. Det medförde att den formella ägarsstyrningen i form av tillsättande av kommunpolitiker med hög dignitet i bolagsstyrelserna förändrades. Ett omvänt exempel var när Syds ägares förtroende för bolagsledningen minskade till följd av höga avgifter och ett missförstånd kring en utredning om bolagets framtid. Det fick ägarna att försöka strama upp styrningen genom att intensifiera kontakten med bolagsledningen, genom att tvinga fram en kostnadsjämförelse och att förändra bolagsstyrelsen (en kommun tillsatte en ny styrelserepresentant). När förtroendet i relationen skadades uppmärksammades alltså att bolaget hade för stor självständighet och att det saknades styrning. Kanske hade problemen kunnat undvikas om den formella styrningen hade varit mer utvecklad. På så vis kan ett skadat förtroende vara ett resultat av avsaknad av formell styrning. Ytterligare ett exempel på den omvända relationen mellan förtroende och formell styrning är fallstudien av Nord där det framgår att vd:s målmedvetna arbete med att skapa förtroende för bolaget bland ägarna resulterade i en låg grad av formell styrning. Dessa noteringar från fallen stödjer det klassiska synsättet på relationen mellan förtroende och formell styrning, det vill säga att det finns en inverterad relation dem emellan. Om det ena ökar, kan det andra minska.

Samtidigt är det viktigt att notera att två av bolagen själva bad om att få formella ägardirektiv av ägarkommunerna. Om bolagen strävar efter ökad självständighet är det förvånande att de frivilligt ber om att få ägardirektiv. Svaret är sannolikt att de inser att det finns gränser för hur långtgående självstyre de kan få och att det är en poäng med att få den autonomi de har idag formaliserad. En annan tänkbar förklaring är att de föredrar att bli styrda av ägardirektiv – som är en form av proaktiv styrning – före att bli styrda på något annat sätt, såsom budgetstyrning eller reaktiv styrning.

För det andra tycks den formella styrningen påverkas av olikheter mellan ägarna, både avseende storlek och tidigare erfarenheter. Exempel på storlekens betydelse kommer från fallet med Väst där en av ägarna var väsentligt större än övriga, vilket innebar att den ägaren tog – eller fick ta – ansvaret för att utforma styrsystemet. I de båda andra fallen (Nord och Syd) var ägarna ungefär lika stora vilket innebar att det inte naturligt föll på någon av dem att utveckla styrsystemet för bolaget. Det är sannolikt en av förklaringarna till att styrningen av Väst var mer

ambitiös än av Nord och Syd. Den stora och dominanta ägaren till Väst hade kapacitet och kunskaper för att styra dotterbolag som den relativt enkelt kunde använda för att ta fram ett styrsystem även för Väst.

Exempel på tidigare erfarenheters betydelse för den formella styrningen kommer i första hand från Nord. En av ägarkommunerna (K3) förfäktade att styrningen av bolaget skulle formaliseras eftersom de hade tidigare dåliga erfarenheter av kommunägda bolag som inte styrts upp ordentligt. Det hade åsamkat K3 stora kostnader några år tidigare. K3 hade ambitionen att lära från tidigare erfarenheter och påverkade därför de övriga ägarna så att de gick med på att formalisera styrningen i form av ett ägardirektiv.

För det tredje kan styrningen av bolagen ha påverkats av att deras verksamhet i ganska låg grad måste samordnas med ägarkommunernas övriga verksamhet. Det innebär att ett skäl till den förhållandevis smala och lösa styrningen kan vara att en kommun är en form av diversehandel, vilket innebär att formell styrning inte är nödvändig av koordinationsskäl. Diversifiering medför dessutom att ägarna har svårt att införa breda och strama styrsystem eftersom sådana system är svåra att utforma utan att de styrande ha goda kunskaper om den verksamhet som ska styras (jämför Ouchi, 1979). Dessutom är avfallshantering en av de verksamheter som ur politiskt perspektiv är minst intressant, vilket innebär att politikerna gärna ser att bolagsledningarna håller sådana frågor borta från deras agenda. Observationen att diversifiering är en faktor som innebär att styrsystem blir mindre ambitiösa ligger i linje med Groot och Merchants (2000) observationer. Ett viktigt tillägg är dock att bolagsledningarna inte för tydligt får signalera att de vill använda den smala och lösa styrningen för att ytterligare stärka sin autonomi. Sådana signaler oroar ägarna och kan få dem att överväga bredare och stramare styrning.

För det fjärde kan det horisontella styrsystemet – alltså hur relationen mellan ägarna har strukturerats – påverka den formella styrningen av bolagen. I fallet med Syd är avsaknad av struktur och formella styrprinciper mellan ägarna en viktig förklaring till avsaknad av proaktiv styrning av det samägda bolaget. Trots att en uppstramning av det vertikala styrsystemet i form av ett ägardirektiv var förslaget hade ägarna ännu inte kommit till beslut om ett sådant direktiv. När skadan var skedd och ägarnas förtroende för bolagsledningen var skadat ledde det fram till ökade ansträngningar att styra men dessa ansträngningar var inte särskilt välkoordinerade mellan ägarna. Den utvecklade strukturen för hur ägarna skulle samverka och fatta beslut bidrog till detta. En intressant kontrast till fallet Syd är fallet Väst där strukturerna på horisontell nivå var mer välutvecklade (exempelvis regelbundna möten mellan ägarna), vilket visade sig vara användbart när bolagsledningen där gjorde ansträngningar för att bli mer självständiga.

Faktorer som påverkar det horisontella styrsystemet i kommunala samägda bolag

i

Som framgår ovan påverkar både institutionella och relationella faktorer vertikala styrssystem i kommunala samägda bolag. Detsamma förefaller gälla på den horisontella nivån, det vill säga relationen mellan ägarna. De institutionella faktorerna gör sig i fallen påmindas i form av att konsortialavtal enligt lag blir obligatoriska. Det intressanta i sammanhanget är emellertid att den formella styrning som detta ger upphov till får relativt liten praktisk betydelse. Den statliga nivån kan lagstifta om obligatorisk formell styrning utan att det påverkar ägarnas beteende särskilt mycket. Därmed inte sagt att det är betydelselöst eftersom det med tiden kan uppkomma situationer där sådan formell styrning är användbar, exempelvis om förtroendekriser uppstår mellan ägare och bolag.

Våra tre fallstudier indikerar att relationella faktorer påverkar utformningen av de horisontella styrsystemen mer än institutionella faktorer. Det som i praktiken mest tycks påverka ägarnas förväntningar på övriga ägares beteende är: (1) förtroendeskapande social styrning i form av regelbundna möten och personliga relationer, (2) ömsesidigt beroende i form av gemensamma intressen och vilja att nyttja stordriftsfördelar och (3) samarbetsanda. Formella konsortialavtal synes vara av mindre betydelse. Sannolikt är det faktum att de horisontella styrsystemen är informella, smala och lösa ett resultat av beräknad förtroende. Alla ägarkommuner inser att det skulle vara alltför kostsamt för en annan ägarkommun att inte leva upp till andemeningen med samverkan. Det skulle kunna leda till att en sådan ägarkommun både måste sköta avfallshantering och återvinning själv och att de skulle kunna utestängas från andra samverkansarrangemang i regionen.

Det finns flera exempel på dessa relationella faktorer i de tre fallstudierna. I studien av Väst framgår att det var den stora dominerande ägaren som initierade ett horisontellt styrssystem som tillgodosedde övriga ägares intressen. Den dominerande ägaren bjöd regelbundet in övriga ägare till möten för att skapa ett forum för diskussion och för att stärka de personliga relationerna. Därigenom skapades en struktur för horisontell interaktion när det var nödvändigt, vilket kanske egentligen inte var särskilt ofta. Vid särskilda tillfällen var det dock betydelsefullt, exempelvis gav det de små ägarkommunerna möjlighet att argumentera emot den föreslagna förändringen där ett annat kommunägt bolag skulle bli delägare i Väst.

Fallstudien av Syd visar att avsaknad av strukturer på horisontell nivå gör det svårare att hantera förtroendekriser i den vertikala relationen (mellan ägare och bolag) genom att bredda och strama upp den formella styrningen. För Syds ägare blev det en utmaning för deras samverkan när ägarkommunen Zeta försökte övertyga de övriga ägarkommunerna om att inte godta Syds förslag till avgiftsökningar. Zeta misslyckats med att övertyga de andra och valde istället att skydda konsumenterna mot avgiftshöjningen genom att gå in med skattemedel. Epsilon

valde en annan strategi genom att ge bolagsledningen i uppdrag att genomföra en kostnads- och avgiftsjämförelser med liknande bolag. Två ägare var alltså missnöjda med det samägda bolagets kostnadsökningar och ökande autonomi men båda saknade verktyg för att hantera situationen. Avsaknaden av struktur på den horisontella nivån innebar inte att relationen och förtroendet mellan ägarna skadades men det försvårade för ägarna att styra den vertikala relationen.

Intressant nog var Västs ägarsituation precis sådan som Nords och Syds ägar-kommuner ville undvika, det vill säga att bolaget styrdes av en dominant ägare. Det förefaller dock som att det kan finnas vissa poänger med att ha en stark dominant ägare eftersom det kan underlätta införande av formella strukturer som annars riskerar att saknas och som blir tydliga när det uppstår förtroendeproblem mellan ägare och mellan ägare och bolag (när förtroende-kriser uppstår). Bland Västs ägare råder ingen osäkerhet om vilken ägare som vidtar åtgärder om det är nödvändigt och det innebär att det i fallet med en dominant ägare är liten risk för att ”delat ägarskap blir inget ägarskap”. Det horisontella styrsystemet mellan Nords och Syds ägare har inneburit att deras bolag har fått större självständighet och därigenom möjlighet att själva sätta agendan för bolagets utveckling.

Förtroende och formell styrning

Som tidigare har beskrivits har forskningen kring relationen mellan förtroende och formell styrning visat (1) att förtroende kan ersätta formell styrning när det gäller att reducera osäkerhet kring andras beteende, (2) att förtroende både kan reduceras och ökas av formell styrning och (3) att förtroende kan vara en nödvändig förutsättning för att det ska vara möjligt att införa formell styrning i interorganisatoriska relationer. I våra studier har vi funnit exempel på att förtroende har ersatt formell styrning, delvis som en följd av att ett gott resultat har redovisats med hjälp av det formella redovisnings- och informationssystemet, och vi har också noterat att den formella styrningen blir bredare och stramare när förtroendet minskar.

Vad vi emellertid inte har funnit något exempel på är att införande av ny formell styrning har haft menlig inverkan på förtroendet i relationer och det gäller både de horisontella relationerna och de vertikala. En förklaring är att en del av den nyinförda formella styrningen var resultat av institutionella förändringar och således inte behövde tolkas som ett uttryck för bristande tillit, varken för kompetens eller för intentioner. Till exempel aktualiserades aldrig någon diskussion om förtroende i samband med att den vertikala och den horisontella styrningen förändrades som en följd av ny lagstiftning och inte heller när den stora ägaren i Väst införde samma formella styrning av Väst som de infört på alla sina andra bolag. En andra förklaring är att ny formell styrning inte skadar förtroende om det endast införs på ytan eller om det av andra skäl uppfattas som att det inte är infört på grund av avsaknad av förtroende. Det gäller även om den nya styrningen

införs som en följd av förändrade relationella faktorer. Så var till exempel fallet när den stora ägaren till Väst tog fram en struktur för interaktionen mellan Västs övriga ägare och när K3 tvingade fram ägardirektiv för Nord. Vi menar därför att ny formell styrning kan införas utan att skada förtroende, vilket ligger i linje med Vélez et al.'s (2008) slutsats att förtroende kan överleva införande av formell styrning i mogna relationer. Dessutom menar vi att förtroende inte hotas av formell styrning om inte införandet uppfattas som ett resultat av brister eller misslyckanden i relationen eller av svaga prestationer hos den styrda parten.

Dessutom visar våra tre fall hur höga ambitioner att bevara förtroende kan leda till att den formella styrningen blir underutvecklad och bristfällig, både i den vertikala och horisontella relationen. I den vertikala relationen noteras hur bolagens vd:ar strävar efter skapa förtroende för bolaget hos ägarna. Anledningen förefaller vara att på sikt skapa ett handlingsutrymme för bolagsledningen att vidareutveckla bolaget. Vd:arna betraktar bolagen som deras projekt (i något fall livsprojekt) och om de lyckas utverka förtroende från ägarna får de också utrymme för att sätta bolagens utvecklingsagendor. En hög grad av förtroende påverkar både graden av formell styrning och hur denna styrning används av ägarna i praktiken. I Syd ersattes en inledande period av närgående styrning från bolagets styrelse av en lång period där vertikal styrning i praktiken var frånvarande. I Nord införde ägarna ett ägardirektiv som formellt sett reducerade vd:ns handlingsutrymme när det gäller investeringar men som i praktiken tycks ha saknat betydelse. Ägarna till Nord hade förtroende för sin bolagsledning, det vill säga var beredda att acceptera ett viss mått av sårbarhet. Detsamma gällde Syds ägare, men där fick det till följd att strukturer saknades när förtroendet raserades.

Vi har också observerat att förtroende i viss utsträckning förhindrade styrning i de horisontella relationerna. Gällande Nord och Syd begränsades den formella styrningen av ägarnas inbördes relation till de minimikrav som lagen ställer samtidigt som den i praktiken inte heller användes särskilt mycket. I fallet med Nord förefaller det ha saknat betydelse men i fallet med Syd innebar avsaknaden av en struktur för kommunikation på den horisontella nivån att det blev svårt att hantera situationen med minskat förtroende för bolagsledningen.

Det är inte överraskande att förtroende kan förhindra formell styrning. Om förtroende och formell styrning är två alternativa sätt att reducera osäkerhet kring hur andra betar sig (Van der Meer-Kooistra och Vosselman, 2000) och om formell styrning kan ha en "undantänningseffekt" på förtroende (Ghoshal och Moran, 1996) så är det troligt att förtroende i vissa situationer kan vara en orsak till att den formella styrningen blir underutvecklad. Vi ser två tänkbara förklaringar till en sådan "omvänd undantänningseffekt". För det första kan formell styrning upplevas som onödig om parterna i relationen upplevs som tillförlitliga. För det andra kan parterna i en relation vara ovilliga att ta risken att skada förtroendet i relationen genom att föreslå ett ambitiöst styrsystem. Vår observation

att förtroende kan förhindra formell styrning är intressant mot bakgrund av att tidigare forskning framför allt har lyft fram de positiva aspekterna av förtroende, men också för att den ger stöd till den begränsade forskning som börjat ifrågasätta tilltron till förtroende (se exempelvis Free, 2008 och Mouritsen och Thrane, 2006). I denna forskning pekas på att förtroende är ömtåligt och kan brytas ner av nya erfarenheter (Free, 2008) och att avsaknad av formell styrning kan skapa instabilitet och osäkerhet (Mouritsen och Thrane, 2006).

Den inverterade undanträngningseffekten och de förmodade negativa effekterna av otillräcklig formell styrning beskriver utvecklingen i Syd där den formella styrningen inte utvecklades eftersom ägarna hade förtroende för sitt bolags vd och för varandra. När förtroendet reducerades fanns inget formellt styrsystem att falla tillbaka på i styrningen av bolaget och heller inga strukturer för det horisontella samarbetet. Situationen var likartad i Nord med den skillnaden att där består fortfarande förtroendet för bolaget. De praktiska implikationerna av exemplen är att det är att föredra att utveckla formella styrsystem även om det kan te sig onödigt i en situation som kännetecknas av stort förtroende både horisontellt och vertikalt. Förtroende är ömtåligt medan formell styrning skapar stabilitet och säkerhet samtidigt som det inte behöver skada det befintliga förtroendet.

Att bevara förtroende påverkar effektiviteten

En viktig observation i fallstudierna är att ambitionerna att skapa eller bevara förtroende kan påverka ett samägt bolags villighet att dra nytta av skalfördelar. Detta var särskilt framträdande i Nord där vd:n hade som strategi att undvika att utmana samarbetsandan, både i den horisontella och i den vertikala relationen. För att bibehålla ägarnas förtroende för företaget och för varandra avstod vd:n från att lägga förslag på effektiviseringar som han antog kunde skapa slitningar. Hans investeringsförslag baserades därför inte bara på vad som var mest rationellt utan även på vad som uppfattades som en rättvis fördelning av investeringar mellan ägarkommunerna. På det sättet kan effektivitet bli underordnat förtroende. Vd:n gör en avvägning mellan stordriftsfördelar och fördelar med att vidmakthålla vertikalt och horisontellt förtroende.

Intressant nog var det ingen av de intervjuade ägarrepresentanterna som tog upp denna fråga. Det är oklart om det beror på att de var ovetande om frågan eller om de bara valde att inte kommentera den. Ägarrepresentanterna förefaller vara nöjda med kostnadsnivån på Nordts tjänster, eftersom den är jämförelsevis låg, och med bolagets ekonomi och därför finns det ingen anledning för dem att inte se till att de får sin del av investeringarna även om det leder till något högre kostnader. Vidare är de befriade från att engagera sig i bolagets verksamhet eftersom den fungerar. Det är bekvämast för dem att bolaget fortsätter att hantera sin verksamhet och sina investeringar på ett sätt som gör att ägarna slipper involvera sig och framför allt delta i beslutsfattande som kan skada den förtroendefulla rela-

tionen till andra ägare. Vd:s sätt att hantera ägarna på förefaller egentligen inte vara förenligt med ambitionen att dra nytta av stordriftsfördelar, men ur vd:s perspektiv handlar det om en balansgång mellan effektivitet och att bevara ägarnas förtroende, för att på det sättet bevara sitt handlingsutrymme.

Slutsatser

Det första syftet med den här rapporten är att kartlägga styrsystemen för de vertikala och horisontella relationerna kommunala samägda bolag och undersöka vilka faktorer som påverkar dessa styrsystem. På övergripande nivå framgår av de tre genomförda fallstudierna att kommunala samägda bolag – där syftet är att dra nytta av stordriftsfördelar och där ägarna därutöver är ansvariga för en omfattande och diversifierad verksamhet – styrs med tämligen smala och lösa styrsystem. Styrsystemet blir något bredare och stramare om en ägare är dominant och har goda kunskaper om bolagsstyrning.

I övrigt påverkas det vertikala styrsystemet – det vill säga ägarnas styrning av bolagen – av institutionella faktorer i form av lagstiftning och ett flertal relationella faktorer:

- 1) Förtroende för bolagsledningen leder till mindre ambitiöst styrsystem.
- 2) Styrsystemet blir mer ambitiöst om det finns en dominerande och professionell ägare.
- 3) Ägarkommunernas diversifierade verksamhet innebär att det uppstår i formationsasymmetri mellan ägare och bolagsledning, att ägarnas uppmärksamhet ”spås ut” och att bolagets verksamhet inte behöver koordineras med annan verksamhet, vilket sammantaget innebär att styrsystemen blir smala och lösa styrsystem.
- 4) Styrsystemets utformning i den horisontella relationen. Finns strukturer på den horisontella nivån är sannolikheten större för att proaktiv styrning tillämpas i den vertikala relationen eller att det finns beredskap att handla vid förtroendekriser.

Horisontella styrsystem i kommunala samägda bolag påverkas även de av institutionella faktorer i form av lagstiftning och av relationella faktorer. De relationella faktorer som påverkar utformningen av det horisontella styrsystemet är:

- 1) Beräknande förtroende, det vill säga att ägarna räknar med att övriga ägare lever upp till andemeningen i samarbetet eftersom det på olika sätt skulle bli kostsamt för dem att inte göra det.
- 2) Ägarna har förtroende för varandras intentioner.
- 3) Alternativ till att samverka via bolaget saknas, vilket skapar ett ömsesidigt beroende bland ägarna.

- 4) Olikheter mellan ägarna. Om det finns en stor och dominant ägare är det enklare att utveckla strukturer för interaktion mellan ägarna.

Det andra syftet med rapporten är att bidra till diskussionen om relationen mellan förtroende och formell styrning i inter-organisatoriska relationer. I våra fallstudier noterade vi att förtroende över tid kom att ersätta formell styrning och hur förtroendekriser resulterar i (försök till) uppstramad styrning. Vi fann emellertid inga exempel på hur införande av formell styrning medförde att förtroende raserades, vilket visar att införande av formell styrning inte behöver skada befintligt förtroende. Dessutom noterade vi att förtroende kan ha en ”inverterad undanträngningseffekt” på formell styrning, det vill säga att höga ambitioner att skapa och vidmakthålla förtroende i relationer kan medföra att den formella styrningen blir underutvecklad. Förtroende förefaller innebära att ett smalt och löst styrsystem väljs, vilket kan vara tillräckligt för den situation som råder för tillfället, men otillräckligt den dag förtroendet raseras eller minskar. En relation som kännetecknas av förtroende kan helt enkelt skapa en känsla av att formell styrning är överflödigt. Det kan också hända att parterna i relationen inte vill riskera förtroendet för varandras intentioner genom att föreslå formell styrning och därigenom signalera att de inte litat på den andra parten.

Dessutom noterade vi att ambitioner att bevara förtroende kan förhindra realiserandet av potentiella stordriftsfördelar. Samägda bolag som värdesätter sin självständighet och som därigenom agerar för att vidmakthålla det horisontella och vertikala förtroendet har intresse av att inte ge förslag på förändringar eller investeringar som i och för sig är effektivitetsmässigt motiverade men som samtidigt skulle innebära risk för konflikter mellan ägarna. Detta agerande innebär att förverkligandet av grundtanken bakom att skapa det samägda bolaget – stordriftsfördelar – försvåras eller omintetgörs.

Referenser

- Bachmann, R. 2001. Trust, Power and Control in Trans-Organizational Relations. *In Organization Studies (Walter de Gruyter GmbH & Co. KG.):* Walter de Gruyter GmbH & Co. KG., 337.
- Baker, G. P., M. C. Jensen, and K. J. Murphy. 1988. Compensation and Incentives: Practice vs. Theory. *The Journal of Finance* 43 (3):593–616.
- Broadbent, J., and J. Guthrie. 2008. Public sector to public services: 20 years of ‘contextual’ accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 21 (2):129–169.
- Caglio, A., and A. Ditillo. 2008. A review and discussion of management control in inter-firm relationships: Achievements and future directions. *Accounting, Organizations and Society* 33 (7–8):865–898.
- Cäker, M. 2008. Intertwined coordination mechanisms in interorganizational relationships with dominated suppliers. *Management Accounting Research* 19 (3):231–251.
- Chalos, P., and N. G. O'Connor. 2004. Determinants of the use of various control mechanisms in US-Chinese joint ventures. *Accounting, Organizations and Society* 29 (7):591–608.
- Cooper, R., and R. Slagmulder. 2004. Interorganizational cost management and relational context. *Accounting, Organizations and Society* 29 (1):1–26.
- Davis, J. H., F. D. Schoorman, and L. Donaldson. 1997. Toward a stewardship theory of management. In *Academy of Management Review: Academy of Management*, 20–47.
- Dekker, H. C. 2004. Control of inter-organizational relationships: evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting, Organizations and Society* 29 (1):27–49.
- Donada, C. and Nogatchewsky, G. 2006. Vassal or lord buyers: How to exert management control in asymmetric interfirm transactional relationships. *Management Accounting Research*. 17:259–287.
- Emsley, D., and F. Kidon. 2007. The relationship between trust and control in international joint ventures: Evidence from the airline industry. *Contemporary Accounting Research* 24 (3):829–858.

- Free, C. 2008. Walking the talk? Supply chain accounting and trust among UK supermarkets and suppliers. *Accounting, Organizations and Society* 33 (6):629–662.
- Geringer, J. M., and L. Hebert. 1989. Control and Performance of International Joint Ventures. *Journal of International Business Studies* 20 (2): 235–254.
- Ghoshal, S., and P. Moran. 1996. Bad for practice: A critique of the transaction cost theory. In *Academy of Management Review: Academy of Management*, 13–47.
- Groot, T. L. C. M., and K. A. Merchant. 2000. Control of international joint ventures. *Accounting, Organizations and Society* 25 (6):579–607.
- Håkansson, H., and J. Lind. 2004. Accounting and network coordination. *Accounting, Organizations and Society* 29 (1):51–72.
- Hopwood, A. G. 1996. Looking across rather than up and down: On the need to explore the lateral processing of information. *Accounting, Organizations and Society* 21 (6):589–590.
- Johansson, I.-L., and G. Baldvinsdottir. 2003. Accounting for trust: some empirical evidence. *Management Accounting Research* 14 (3):219–234.
- Kamminga, P. E., and J. Van der Meer-Kooistra. 2007. Management control patterns in joint venture relationships: A model and an exploratory study. *Accounting, Organizations and Society* 32 (1–2):131–154.
- Langfield-Smith, K. 2008. The relations between transactional characteristics, trust and risk in the start-up phase of a collaborative alliance. *Management Accounting Research* 19 (4):344–364.
- Langfield-Smith, K., and D. Smith. 2003. Management control systems and trust in outsourcing relationships. *Management Accounting Research* 14 (3):281–307.
- Malmi, T., and D. A. Brown. 2008. Management control systems as a package—Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research* 19 (4):287–300.
- Merchant, K.A. 1985. Budgeting and the propensity to create budgetary slack. *Accounting, Organizations and Society* 10 (2): 201–210.
- Merchant, K. A., and W. A. Van der Stede. 2007. *Management control systems [Elektronisk resurs] : performance measurement, evaluation and incentives*. 2nd ed. Harlow: FT Prentice Hall.
- Miller, D. 1992. Environmental Fit versus Internal Fit. *Organization Science* 3 (2):159–178.
- Moll, J., and C. Humphrey. 2007. Management accounting and accountants in the public sector: the challenges presented by public-private partnerships. In *Issues in Management Accounting*, edited by T. Hopper, D. Northcott and R. W. Scapens. Harlow: Pearson Education Limited.

- Mouritsen, J., and S. Thrane. 2006. Accounting, network complementarities and the development of inter-organisational relations. *Accounting, Organizations and Society* 31 (3):241–275.
- Noteboom, B. 2002. *Trust: Forms, Foundations, Functions, Failures and Figures*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Osterloh, M., and B. S. Frey. 2000. Motivation, Knowledge Transfer, and Organizational Forms. *Organization Science* 11 (5):538–550.
- Otley, D. 1994. Management control in contemporary organizations: towards a wider framework. *Management Accounting Research* 5 (3–4): 289–299.
- Otley, D. T. 1980. The contingency theory of management accounting: Achievement and prognosis. *Accounting, Organizations and Society* 5 (4):413–428.
- Ouchi, W. G. 1979. A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. In *Management Science: INFORMS: Institute for Operations Research*, 833–848.
- Samuel, S., M. Covalleski, and M. Dirsmith. 2009. Accounting in and for US Governments and non-profit organizations: A review of research and call for further inquiry. In *Handbook of Management Accounting Research*, edited by C. S. Chapman, A. G. Hopwood and M. D. Shields. Amsterdam: Elsevier Ltd.
- Tomkins, C. 2001. Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and networks. *Accounting, Organization & Society* 26 (2): 161–191.
- van der Meer-Kooistra, J., and R. W. Scapens. 2008. The governance of lateral relations between and within organisations. *Management Accounting Research* 19 (4):365–384.
- van der Meer-Kooistra, J., and E. G. J. Vosselman. 2000. Management control of interfirm transactional relationships: the case of industrial renovation and maintenance. *Accounting, Organizations and Society* 25 (1):51–77.
- . 2006. Research on management control of interfirm transactional relationships: Whence and whither. *Management Accounting Research* 17 (3):227–237.
- Vélez, M. L., J. M. Sánchez, and C. Álvarez-Dardet. 2008. Management control systems as inter-organizational trust builders in evolving relationships: Evidence from a longitudinal case study. *Accounting, Organizations and Society* 33 (7–8):968–994.
- Vosselman, E., and J. v. d. Meer-Kooistra. 2009. Accounting for control and trust building in interfirm transactional relationships. *Accounting, Organizations and Society* 34 (2):267–283.
- Yin, R. K. 2003. *Case study research: design and methods*. 3 ed. Thousand Oaks: Sage Publications

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting.

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö.

■ ■ ■ REDOVISNING
ORGANISERING
STYRNING



**KommunForskning
i Västsverige**

Pilgatan 19A
411 22 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se