

Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT/14]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Lukas Jonsson

Handledare: Roy Liff

Examinator: Stig Montin

I gränslandet mellan politik och marknad

- en studie om hur dubbeltydiga mål hanteras inom den allmännyttiga bostadsbolagskoncernen i Göteborg

”Vi står med en fot i affärsmässigheten och en fot i allmännyttans utveckling. Svår balansgång naturligtvis. Komplex. Undervärderad kanske. Men *möjlig*, ändå på något sätt eftersom vi *överlever*. [...] Hur kan man överleva? Det kan man fråga sig!”¹

¹ VD, Bostads AB Poseidon

Sammanfattning

Bostadsförsörjningsansvaret ligger hos de svenska kommunerna och historiskt har de kommunala bostadsbolagen utgjort det viktigaste verktyget för främjandet av bostadsförsörjningen. Den första januari 2011 infördes *affärsmässiga principer* som ett nytt begrepp i svensk lagstiftning och kom formellt sett att ändra förutsättningarna för de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen. Regeringen har emellertid utelämnat viktiga definitioner och vägledning för hur lagstiftningen i praktiken ska tolkas och det har därför varit oklart vilka implikationer lagstiftningen skulle komma att ha för kommunernas möjligheter att genom sina bostadsbolag bedriva aktiv bostadspolitik. Den bristfälliga vägledningen har lett till att det åligger respektive kommun och dess bostadsbolag att tolka lagstiftningens innebörd och förutsättningarna som den medför. Tolkningsutrymmet som omgärdar den nya lagstiftningen är därför stort och det uppenbarar sig en problembild kring det faktum att de kommunala bostadsbolagen ska förhålla sig till en målfunktion som består i att samtidigt agera affärsmässigt och allmännyttigt.

Studien tar sin utgångspunkt i Philip Selznicks iakttagelse att forskningen av de operationella målen är central för förståelsen av förändringar i målfunktionen och hur dessa kan förhålla sig till de organisatoriskt uttalade målen. Studien syftar till att teoretiskt förklara implementeringen av den nya lagstiftningen och hur bostadsbolagen i praktiken hanterar det faktum att de måste förhålla sig till marknadsmässiga krav och sitt allmännyttiga syfte.

Studiet av operationella mål har fordrat en kvalitativ metod. Det empiriska materialet bygger därför på intervjuer med personer som representerar styrelse, koncern-, bolags- och distriktsledning i bostadsbolagskoncernen i Göteborg. Dessutom har personer från Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen och stadsledningskontoret intervjuats. Materialet har även relaterats till och kompletterats med studerandet av dokumentmaterial.

Uppsatsen visar hur de kommunala bostadsbolagen klarar att förhålla sig till marknadsmässiga krav och tjäna sitt allmännyttiga syfte genom tillämpningen av tre idealtypiska beslutsprocesser, *processuell rationalitet*, *erfarenhetsbaserad inkrementalism* och *heuristisk satisfiering*. Studien visar att den organisatoriska anpassningen ska förstås utifrån ett inkrementellt perspektiv genom att inga organisatoriska förändringar har följt som en konsekvens av lagändringen. Studien förklarar hur de kommunala bostadsbolagen istället har skapat en förenlighet mellan inkonsistenser i målfunktionen genom förhandlingar, kompromisser och informell kooptering. Detta har emellertid inte förmått skapa en förenlighet mellan affärsmässigt agerande och den politiska målsättningen att verka för bostadsförsörjningen genom nyproduktion i stadens samtliga geografiska delar. Detta problem hanteras i huvudsak genom heuristisk satisfiering och tillämpningen av tumregler och som innebär att optimala lösningar är omöjliga i sådana situationer där den nya lagstiftningen har åskådliggjort en reell inkonsistens i målfunktionen.

Nyckelord: allmännyttighet, affärsmässighet, beslutsfattandeprocesser, hybridorganisationer, kommunala bostadsbolag

Förord

Denna uppsats utgör det avslutande arbetet på min masterutbildning i offentlig förvaltning och markerar slutet på mina universitetsstudier. Studien har utförts under våren 2014 på Förvaltningshögskolan vid Göteborgs Universitet.

Jag vill tacka min handledare, Roy Liff, för ett engagemang utöver vad jag någonsin hade hoppats på, för visat intresse och för vägledning som har varit helt avgörande för studiens slutprodukt. Jag vill också tacka dig för intressanta och givande diskussioner under uppsatsens gång.

Jag vill tacka er som ställde upp på att bli intervjuade och tog er tid i anspråk för att träffa mig. Utan er medverkan hade studien aldrig kunnat genomföras och jag känner mig privilegierad över att just er medverkan har bidragit till studiens slutresultat.

Slutligen vill jag tacka dig, Ava, för att du är du.

Lukas Jonsson

Göteborg, maj 2014

Innehåll

1. Inledning	6
1.1 Allmännyttighet och affärsmässighet inom allmännyttan	6
1.2 Problemformulering	7
1.3 Syfte och frågeställning	8
1.4 Disposition	9
2. Tidigare forskning	10
2.1 Om målförskjutning och flerdimensionella målfunktioner	10
2.2 Kontextens betydelse och förekomsten av flerdimensionella målfunktioner	12
2.3 Rationella och inkrementella beslutsprocesser samt garbage can	14
2.4 Vad vet vi och vad kan forskningen inte förklara?	18
3. Teoretisk referensram	20
3.1 Idealtypiska beslutsprocesser	20
3.2 Sekventiell logik och faser i beslutsprocessen	24
3.3 Teoretiskt analysverktyg	25
4. Tillvägagångssätt	26
4.1 Institutionella förutsättningar	26
4.2 Studiens upplägg	28
4.3 Intervjuer	30
4.4 Dokument	32
4.5 Analys av intervju- och dokumentmaterial	32
4.6 Forskningsetiska överväganden	33
4.7 Studiens tillförlitlighet och trovärdighet	34
5. Resultat	35
5.1 Tema 1 – Tal och beslut	35
5.2 Tema 2 – Organisatorisk handling	41
5.3 Sammanfattning av resultat	45
6. Analys av resultat	48
6.1 Processuell rationalitet	48
6.2 Erfarenhetsbaserad inkrementalism	51
6.3 Heuristisk satisfiering	52
6.4 Sammanfattande analys	53
7. Koppling till tidigare forskning	55
8. Slutsatser	57
Referenser	
Bilagor	

1. Inledning

1.1 Allmännyttighet och affärsmässighet inom allmännyttan

Statliga välfärdspolitiska överenskommelser påverkas idag i större utsträckning än någonsin av yttre krav genom det europeiska samarbetet och den europeiska gemensamma marknaden. Liberaliseringsimperativ sprungna ur EU:s konkurrens- och statsstödsregler sätter enskilda medlemsstaters välfärdspolitiska överenskommelser på prov genom krav på anpassning efter gemensamma riktlinjer. Krav på anpassning efter den gemensamma marknadens spelregler har sedan 2011 även gällt för de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen. Kravet på att dessa bolag ska drivas enligt affärsmässiga principer samt avskaffandet av deras hyresnormerande roll inom ramen för bruksvärdesprincipen gör påståendet att ”bostadsfrågan befinner sig i skärningspunkten mellan marknad och politik”² allt mer påtagligt.

Målfunktionen för de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen kan beskrivas som paradoxal eftersom den lagstadgade existensgrunden för dessa bolag är motiverad utifrån marknadens svårigheter att kunna erbjuda samtliga medborgare möjligheter att finna ett boende genom den fria marknadens mekanismer. Problemet med dessa bolags flerdimensionella uppdrag och oklarheten kring förhållandet mellan deras allmännyttiga uppdrag och kravet på affärsmässighet kan med fördel åskådliggöras genom ett utdrag ur regeringens proposition som föregick lagändringen:

Som regeringen har redogjort för [...] har de kommunala bostadsaktiebolagen inte tillkommit för att skapa vinster, utan för att tillgodose ett allmännyttigt ändamål. I den meningen är det allmännyttiga syftet överordnat andra aspekter. Samtidigt gäller att företagen verkar på en konkurrensutsatt marknad där stöd till företag kan bli konkurrensnedvridande. Även de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen måste således agera affärsmässigt och åläggas normala avkastningskrav.³

De kommunala bostadsaktiebolagens ursprungliga roll och allmännyttiga syfte har historiskt varit starkt kopplat till bostadsförsörjningen.⁴ Utifrån dagens gällande förutsättningar för en tolkning av bostadsförsörjningens eller affärsmässighetens företrädare, i en eventuell situation där de inte går att förena, ger propositionens svar emellertid föga vägledning.

Målfunktionen för de kommunala bostadsaktiebolagen kan beskrivas genom två till synes svårhanterliga och motstridiga målsättningar: att tjäna sitt allmännyttiga syfte och drivas enligt affärsmässiga principer. Det uppenbarar sig därför en intressant fråga kring hur en sådan dubbel målsättning kan hanteras och vilka implikationer det kan ha för de allmännyttiga kommunala bostadsbolagens roll för den kommunala bostadsförsörjningen och den generella bostadspolitikens framtid. Om kravet på affärsmässighet hamnar i förgrunden på bekostnad av tjänandet av det allmännyttiga syftet för dessa verksamheter har den generella

² Bengtsson (1998) sid. 7

³ Regeringens proposition (2009/10:185) sid. 47

⁴ Boverket (2006)

bostadspolitiken förlorat ett viktigt inslag och kommunerna, som ansvarar för bostadsförsörjningen, har förlorat ett av sina viktigaste instrument.

1.2 Problemformulering

Vilka formella mål som ingår i de kommunala bostadsbolagens målfunktion enligt lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag är okomplicerat att konstatera, de har ett allmännyttigt syfte och ska agera enligt affärsmässiga principer.⁵ Däremot är begreppen *affärsmässiga principer* och *allmännyttigt syfte* omgärdade av ett stort tolkningsutrymme och komponenterna i denna flerdimensionella målfunktion har väckt frågor om vilket mål som ska prioriteras i en situation där affärsmässiga principer och allmännyttighet tycks stå i konflikt med varandra.⁶ Regeringens svar ger ingen fullgod förklaring av hur denna prioritering ska göras. Till följd av vaga formuleringar i lagstiftningen och otillräcklig vägledning för prioriteringsordningen, blir således tolkningen av den nya lagstiftningen hos aktörer på den lokala bostadsmarknaden allt mer central att utreda.

Tolkningsutrymmet kring lagstiftningens formuleringar åskådliggör en problembild av de allmännyttiga kommunala bostadsbolagens roll och målfunktion där både allmännyttighet och affärsmässighet är lagstadgade målsättningar. Hur denna flerdimensionella målfunktion uppfattas av berörda aktörer och genom vilka beslutsfattandeprocesser den hanteras av de kommunala bostadsbolagen på den lokala hyresmarknaden är därför central för förståelsen av hur denna tillsynes svårhanterliga målfunktion hanteras i praktiken. Detta eftersom införandet av en ny komponent i målfunktionen, som dessutom omgärdas av stort tolkningsutrymme, kan leda till att de kommunala bostadsbolagen förskjuter sitt allmännyttiga syfte till förmån för operationella mål om affärsmässighet, något som organisationen från början inte var avsedd att eftersträva.⁷ Huruvida och under vilka omständigheter denna målfunktion uppfattas som inbördes förenlig är även viktig för att förstå omfattningen av de kommunala bostadsbolagens allmännyttiga syfte och roll för bostadsförsörjningen.

Den tidiga forskningen om målförskjutning som Michels, Selznick och Merton utgör en central del av,⁸ har senare i allt väsentligt kommit att behandlas implicit inom ramen för forskningen om hybridorganisationer⁹. Utifrån den tidigare forskningen innebär det ofta ett problem för organisationer att sträva efter vagt formulerade mål och flerdimensionella målsättningar.¹⁰ Forskningen visar också att förekomsten av flerdimensionella målfunktioner still stor del är en konsekvens av den kontext som dessa hybridorganisationer verkar i samt att sådana målfunktioner är i synnerhet vanliga i organisationer som

⁵ Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, SFS 2010:879

⁶ Regeringens proposition (2009/10:185) sid. 47

⁷ Warner & Havens (1968), Etzioni (1964) sid. 10

⁸ Michels (1915), Selznick (1943), (1948), Merton (1957)

⁹ Begreppet *hybridorganisationer* avser organisationer vars målfunktion präglas av politiska och offentliga mål och marknadsmässiga krav. De verkar således i en dubbeltydig kontext och måste ofta förhålla sig till komplexa och ofta motstridiga mål. Begreppet och fenomenet *hybridorganisationer* utvecklas vidare i kapitel 2. *Tidigare forskning*.

¹⁰ Cooney (2006), Kickert (2001), Warner & Havens (1968), Thomasson (2009)*

verkar i gränslandet mellan politik och marknad.¹¹ Trots detta vet vi lite om hur denna kontextuella och konstitutionella komplexitet faktiskt hanteras. Forskningen visar emellertid att organisatoriskt beslutsfattande sker genom i huvudsak rationella, inkrementella och garbage-can-liknande processer, men kan inte ge vid hand en heltäckande förklaring av vilka beslutsprocesser som lämpar sig eller är särskilt förekommande inom en specifik kontext.

Denna forskningsbild, som utvecklas vidare i kapitel 2, är utgångspunkten för studiens syfte och frågeställning eftersom det finns en avsaknad av empiriska resultat som kan ge en teoretisk förklaring av hur hanteringen av flerdimensionella målfunktioner i denna kontext faktiskt går till. En central utgångspunkt i den tidigare forskningen är Philip Selznicks tidiga iakttagelse att det är de operationella målen som måste studeras för att förstå förändringar i målfunktionen och att dessa kan avvika från organisationens uttalade mål.¹²

1.3 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att redogöra för hur de kommunala bostadsbolagens anpassning efter två kontextuellt motstridiga mål har gått till och teoretiskt kan förklaras. Det görs genom att studera vilka beslutsfattandeprocesser som präglar målformuleringarna och den organisatoriska anpassningen. En viktig fråga att besvara i detta syfte blir därför hur de kommunala bostadsbolagen i Göteborg tolkar lagstiftningens innehåll, det vill säga hur dessa organisationer uppfattar sitt offentliga uppdrag, vad som innebär att agera affärsmässigt och vad som ingår i det allmännyttiga syftet.

Uppsatsens centrala och övergripande forskningsfråga är således:

- Hur kan de kommunala bostadsbolagens målfunktion och implementeringen av den nya lagstiftningen teoretiskt förklaras?

För att kunna besvara denna övergripande fråga måste följande frågor besvaras och analyseras utifrån de teoretiska utgångspunkter som presenteras i kapitel 3.

- Hur *uppfattar* de kommunala bolagen sina mål? Hur ser de operationella målen om allmännyttighet och affärsmässighet ut?
- Hur *hanterar/ anpassar sig* bolagen efter denna dubbla målsättning?

¹¹ Kickert (2001)

¹² Selznick (1943), (1949)

1.4 Disposition

Kapitel 2 redogör för tidigare forskning. Litteraturoversikten tar sin början i en redogörelse för målförskjutningen som fenomen, vad som karaktäriserar målförskjutning och under vilka förutsättningar det kan uppstå. Vidare redogörs för forskningen kring den organisatoriska kontextens betydelse för förekomsten av flerdimensionella målfunktioner och målförskjutning. Slutligen kommer forskning om beslutsfattandeprocesser att redogöras för eftersom det är genom dessa som målformuleringsprocesser och organisatorisk handling sker.

I kapitel 3 redogörs för den teoretiska referensramen som används i analysen av studiens resultat. Den utgörs av tre idealtypiska beslutsprocesser som är härledda från den tidigare forskningen och som används för förståelsen av hur mål- och problemformuleringsprocessen samt organisationens handling teoretiskt kan förklaras. De tre idealtypiska beslutsprocesserna som utgör studiens teoretiska referensram är *processuell rationalitet*, *erfarenhetsbaserad inkrementalism* och *heuristisk satisfiering*.

Kapitel 4 redogör först för den samhälleliga kontexten som de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen verkar i samt redogör i korta ordalag för de aktörer som spelade en viktig roll i den debatt som föregick lagändringen 2011. Detta för att ge läsaren en bättre förståelse för sammanhanget i vilket denna studie befinner sig. Även den nya lagstiftningens centrala innebörd kommer i korthet att redogöras för. Därefter kommer det att redogöras för studiens tillvägagångssätt, urval och motiveringar till de metodiska vägvalen.

I kapitel 5 presenteras studiens resultat. I detta kapitel redogörs för de skeden som utgörs av mål- och problemformuleringar och den organisatoriska anpassningen. Vidare kategoriseras det empiriska materialet i underkategorier som utgörs av de idealtypiska beslutsprocesserna.

Kapitel 6 utgörs av studiens teoretiska analys av resultatet som presenterades i det föregående kapitlet och utgör grunden för slutsatserna.

I kapitel 7 relateras studiens resultat till den tidigare forskningen, vad som överensstämmer med tidigare forskningsresultat och vad studiens bidrag till forskningsläget kan förväntas bestå i.

I kapitel 8 presenteras studiens slutsatser och koppling till studiens syfte. Studiens teoretiska och praktiska bidrag samt rekommendationer för framtida studier kommer även att presenteras.

2. Tidigare forskning

2.1 Om målförskjutning och flerdimensionella målfunktioner

Målförskjutning som fenomen uppmärksammas och beskrivs först av Robert Michels i sin studie om socialistiska partier och arbetarfackrörelser i Europa före första världskriget. Michels pekar på att existensgrunden för dessa partier och fackrörelser var att genom den socialistiska revolutionen grunda en demokratisk regim. I sin strävan mot att uppnå detta mål formas således dessa organisationer. Ledarna för dessa organisationer utvecklar emellertid snart, enligt Michels, tendenser att snarare sträva efter upprätthållandet av organisationen. Detta för att slippa återvända till kroppsarbete. Genom en sådan målförskjutning hävdar Michels att organisationens ursprungliga demokratiska mål har förskjutits.¹³ Denna form av målförskjutning karaktäriseras av att den äger rum på toppen av organisationen.

Philip Selznick diskuterar redan på 1940-talet detta fenomen som en vanlig form av målförskjutning inom organisationer.¹⁴ Selznick pekar på problem som genereras i en specialiserad organisation som inte nödvändigtvis är relaterade till organisationens ursprungliga eller uttalade mål. Selznick menar att dessa problem åskådliggörs genom att det vardagliga arbetet centreras kring specifika problem och närliggande mål som framför allt är relevanta för organisationen internt. Eftersom dessa aktiviteter konsumerar en ökande andel tid och uppmärksamhet inom verksamheten kan alltså, enligt Selznick, dessa mål och aktiviteter anses ha ersatt de uttalade målen.¹⁵ Utifrån dessa iakttagelser formulerar Selznick en hypotes om att målförskjutning kan yttra sig genom att det faktiska beteendet hos varje organisation präglas av handlande mot sådana mål som bidrar med praktiska lösningar på problem som är kopplade till den dagliga verksamheten.¹⁶

Robert Merton diskuterar även målförskjutning som äger rum mitt i organisationen och som förekommer i både privata och offentliga organisationer. Merton exemplifierar hur anställdas rädsla för att göra fel och fatta självständiga beslut kan leda till att de organisatoriska målen förskjuts till förmån för att de formella procedurerna och reglerna, som syftar till att organisationens mål uppnås, istället följs. Det är, enligt Merton, ett exempel på när organisationens medel görs till mål i sig själva.¹⁷

Vidare diskuterar Shubik i en studie av redovisningen av målsättningar inom 25 stora företag svårigheterna att beskriva moderna och komplexa organisationers målfunktion.¹⁸ I studien redovisas att 19 av dessa företag i sin målsättning betonar plikten och ansvaret gentemot samhället i stort är en central del i företagets målsättning eller värdegrund. Shubik menar att i takt med att komplexiteten ökar blir emellertid den så kallade målfunktionen allt svårare att beskriva som följd av att den blir mer subjektiv och mindre

¹³ Michels(1915)

¹⁴ Selznick (1943)

¹⁵ Selznick (1943)

¹⁶ Selznick (1943) sid. 49

¹⁷ Merton (1957)

¹⁸ Shubik (1961)

kvantitativ i sin karaktär. Shubik menar också att moderna komplexa organisationers målfunktion kännetecknas av flerdimensionella målsättningar. Dessa, menar Shubik, innehåller inte endast kvantitativa mål utan även sociala och politiska mål, som inte sällan präglas av oklarheter eller bristande iakttagelser av sin omgivning, och blir därför svårare att beskriva.

Etzioni definierar senare begreppet målförskjutning som ett fenomen som uppstår när en organisation förskjuter sitt legitima mål, eller syfte, till förmån för annan målsättning som organisationen inte från början var avsedd att eftersträva, har avsatt resurser för eller som organisationen inte är känd för att eftersträva.¹⁹

Utifrån sådana iakttagelser diskuterar Warner och Havens varför organisationer omfamnar aktiviteter som i begränsad utsträckning bidrar till att uppnå de uttalade målen. Diskussionen förs utifrån antagandet att målförskjutning leder till en lägre grad av måluppfyllelse. Utifrån detta antagande formulerar forskarna två hypoteser om att vagt formulerade mål dels leder till lägre måluppfyllelse, dels att vagt formulerade mål leder till ökade tendenser till målförskjutning.²⁰ Warner och Havens pekar på att målen för, vad som i studien kallas för, *development organizations* ofta kan illustrera graden av konkretion i målformuleringen. Sådana organisationer har exempelvis mål som går ut på att främja integration eller att öka välfärden för samhällets medborgare.²¹ Studiens hypoteser är dock inte empiriskt bevisade på ett generellt plan och det finns heller inget entydigt svar på frågan varför organisationer omfamnar sådana aktiviteter. Genom dessa hypoteser belyser ändå forskarna vissa grundläggande problem vad gäller måluppfyllelse och hur målen är formulerade. Forskarna drar slutsatsen att det måste utvecklas effektivare tillvägagångssätt att ändra organisatoriska mål från svåranalyserade abstraktioner till meningsfulla och konkreta beskrivningar av vad som är önskvärt att uppnå.²² Vidare pekar forskarna på vikten av omständigheterna och förhållandena under vilka målförskjutning förekommer.²³

En sådan iakttagelse leder perspektivet, i diskussionen kring riktningen för målförskjutningens förekomst, in på den särskilda kontext i vilken de kommunala bostadsbolagen verkar. Den tidiga forskningen om målförskjutning och flerdimensionella målfunktioner och sammanhanget i vilket det förekommer har i stor utsträckning varit begränsad till studier och iakttagelser av antingen den privata sektorn och vinstmaximerande organisationer eller offentliga organisationer i den traditionella byråkratin.

¹⁹ Etzioni (1964) sid. 10

²⁰ Warner & Havens (1968)

²¹ Warner & Havens (1968) sid. 541f

²² Warner & Havens (1968)

²³ Warner & Havens (1968) sid. 549

2.2 Kontextens betydelse och förekomsten av flerdimensionella målfunktioner

I forskningen under de senaste två decennierna har flerdimensionella målfunktioner, målkonflikter och olika aspekter av målförskjutning uppmärksammats även hos organisationer som verkar i den offentliga sektorn och i synnerhet i så kallade hybridorganisationer.²⁴ Det innebär att den tidiga forskningens begrepp och beskrivningen av fenomenet målförskjutning inte behandlas explicit i större utsträckning. Dessa fenomen har snarare iakttagits inom ramen för den kontext i vilken dessa fenomen ofta förekommer och inom begreppet hybridorganisationer, som präglas av flerdimensionella målfunktioner och dubbla kontextuella och konstitutionella krav.

Hybridorganisationer har utvecklats som en konsekvens av kvasimarknaders framväxt och kan beskrivas som offentliga organisationer som, till följd av privatiserings- och liberaliseringsimperativ, verkar under mer marknadslänkande former och omständigheter; imperativ som sedermera har samlats under begreppet New Public Management.²⁵ Medan teorier om den privata marknadens logik som kräver vinstmaximering av utförare, pekar däremot institutionella förutsättningar och praktiska omständigheter på att många utförare är icke-vinstdrivande organisationer vars motiv är komplexa och inte sällan omfattar etiskt och socialt motiverade målsättningar.²⁶ Det innebär att hybridorganisationer ofta tjänar ett offentligt syfte samtidigt som de är utsatta för marknadens mekanismer och måste följa den privata marknadens logik. Hybridorganisationer i den offentliga sektorn har därför ofta målsättningar som står i konflikt med varandra.²⁷ En situation uppstår oundvikligen där utförare och dess målsättningar fastnar mellan den privata marknadens krav och sitt offentliga uppdrag.²⁸

Vad gäller de kommunala bostadsbolagens flerdimensionella målfunktion diskuterar Thomasson, utifrån tidigare forskning om hybridorganisationer och den kontext i vilken dessa verksamheter verkar, att målen är en spegelbild av förväntningar och krav hos organisationens intressenter.²⁹ Det innebär att den heterogena karaktären hos dessa organisationer genererar flerdimensionella förväntningar.³⁰ I förlängningen skapar även detta flerdimensionella målsättningar och att dessa målsättningar kan stå i konflikt med varandra.³¹ Thomassons fallstudie visar att de strukturella förutsättningarna, såväl som förväntningarna och kraven från intressenter, för dessa bolag kan förändras över tid som en följd av både interna och externa faktorer.³²

²⁴ Thomasson (2009)* Kickert (2001), Aidemark & Lindqvist (2004)

²⁵ Joldersma & Winter (2002), Aidemark & Lindqvist (2004), Macintosh et al., (1994) Thomasson (2009)*

²⁶ Macintosh et al. (1994)

²⁷ Aidemark & Lindqvist (2004), Macintosh et al., (1994)

²⁸ Kickert (2001)

²⁹ Thomasson (2009)*

³⁰ Thomasson (2009)

³¹ Thomasson (2009)*

³² Thomasson (2009)*

Detta kan leda till svårigheter för organisationen att samtidigt anpassa sig efter kraven från båda dessa sektorer.³³ Utifrån vad forskningen visar kan det erfarenhetsmässigt identifieras både positiva och negativa konsekvenser av ”hybridiseringen” av traditionellt offentliga verksamheter. När en offentlig verksamhet förflyttar sitt sammanhang till den kommersiella marknaden riskerar det å ena sidan att leda till att egenintresse och vinstgenerering börjar betraktas som ett mål i sig och orsaka allvarliga påfrestningar inom organisationen. Macintosh m.fl. visar på en uppenbar risk inom universiteten där de sociala målen att erbjuda utbildning legitimerar kommersiella aktiviteter och att påfrestningar skapas genom de anställda som arbetar mot det kommersiella motivet i sig självt.³⁴ Å andra sidan kan en konkurrensutsättning och marknadsanpassning leda till att produktionen ökar och de ekonomiska förutsättningarna förbättras. Ett exempel på detta är Aidemarks och Lindqvists studie om privatiseringen inom sjukvården. Studien visar att ökat individuellt ansvar och incitament hos personalen kan leda till avsevärt ökad produktion och kortare väntetider. Enligt Aidemark och Lindqvist kan således målkongruensen mellan sjukhusets mål och målen inom den medicinska professionen öka och leda till ökad produktion och i förlängningen leda till ökade möjligheter att arbeta mot de organisatoriska målen.³⁵

Kickert menar att hybridorganisationerna måste i sin strävan att uppnå sin flerdimensionella målfunktion hitta sätt att genom incitamentsmekanismer, som ofta är utformade för att tjäna syften som traditionellt är kopplade till organisationer som verkar på den privata marknaden, arbeta mot sitt offentliga uppdrag.³⁶ Kickert pekar på att en renodlad tillämpning av styrningsstrategier från den privata sektorn hos offentliga hybridorganisationer inte i tillräcklig utsträckning förmår ta hänsyn till de skillnader som existerar mellan den offentliga och privata sektorn.³⁷

Förutsättningarna för dessa organisationer att klara av att hantera motsättningarna som skapas under sådana förhållanden försvåras ytterligare av externa faktorer som exempelvis politisk kontext, relationer till konkurrenter på marknaden och förväntningar från allmänheten vad gäller demokratiska principer, social rättvisa och legitimitet.³⁸ Scott och Falcone poängterar vikten av att förhållandet till den politiska kontexten och politiskt beslutsfattande är en konstant som måste hanteras framgångsrikt. Vidare måste chefer och personer i ledande ställning vara medvetna om att det externa politiska inflytandet kan medföra antingen restriktioner eller möjligheter för organisationens effektivitet.³⁹

Det närmaste exemplet inom den senare forskningen inom detta fält som berör målförskjutning är Cooneys studie som visar på svårigheterna för organisationer med ett icke vinstdrivande syfte att anpassa sig till en organisatorisk kontext där de rent juridiskt är bundna till både sitt allmännyttiga uppdrag och

³³ Cooney (2006)

³⁴ Macintosh et al., (1994), Thomasson (2009)

³⁵ Aidemark & Lindqvist (2004)

³⁶ Kickert (2001)

³⁷ Kickert (2001)

³⁸ Kickert (2001)

³⁹ Scott & Falcone (1998)

marknadsregler.⁴⁰ Studien visar ett exempel på att hybridorganisationsformen inte förmår skydda de teknologier och metoder som är utvecklade och ämnade för sociala tjänster från målförskjutning orsakat av trycket från marknadskrafter.⁴¹

Forskningen som har redogjorts för ovan beskriver i huvudsak hybridorganisationer som fenomen och kontexten i vilken dessa organisationer verkar, samt att förekomsten av flerdimensionella och motsägelsefulla målsättningar skapar en dubbeltydighet hos organisationerna i sin strävan att svara mot de krav som ställs från den privata respektive den offentliga sektorn. I förlängningen kan även sådan dubbeltydighet skapa svårigheter för ledningen i denna typ av organisationer att uppnå målkongruens. Forskningen visar också att förekomsten av flerdimensionella målfunktioner till stor del härrör från den kontext inom vilken hybridorganisationerna verkar.

Vad forskningen däremot inte kan ge en heltäckande förklaring till är hur organisationer i praktiken hanterar det faktum att de måste förhålla sig till kontextuellt och konstitutionellt motstridiga mål och förväntningar; vad som karaktäriserar organisationens beslutsfattandeprocess i sin strävan att uppnå sina mål. Det sistnämnda handlar således om organisatoriska processer i beslutsfattandet. Nedan följer därför ett avsnitt om vad forskningen säger om teoretiska förklaringar i beslutsfattandeprocessen, vad som kännetecknar dessa processer samt vilka typer av förändringar som kan sägas rymmas inom processerna. De beslutsfattandeprocesser som representerar idealtyper är rationella och inkrementella processer samt garbage can.

2.3 Rationella och inkrementella beslutsprocesser samt garbage can

Följande avsnitt kommer att ge en översiktlig bild av vad forskningen säger om rationalitet, inkrementalism och garbage can i beslutsfattandeprocessen. Forskningen om rationalitet och inkrementalism i beslutsfattandet är emellertid extremt omfattande, vilket innebär att en heltäckande och helt rättvisande redogörelse för forskningens utveckling inte tillåter sig att göras här.

Det mest uppenbara antagandet om förekomsten av rationalitet i beslutsfattande står att finna i Jeremy Benthams konsekvensetiska föreställningar om att det moraliska värdet av en handling ligger i dess konsekvenser.⁴² Den konsekvensetiska teoribildningen inom moralfilosofin, inom vilken utilitarismen även faller, har utifrån svårigheterna att härleda konsekvenssamband fått utstå hård kritik att vara praktisk betydelselös i sin tillämpning. Tron på förekomsten av fullständig målrationellitet och *the economic man* – den företagsekonomiska vinstmaximeraren – som implicit förekommer i Adam Smiths företagsekonomiska resonemang⁴³ har historiskt präglat såväl den utilitaristiska politiska teorin som den klassiska ekonomiska

⁴⁰ Cooney (2006)

⁴¹ Cooney (2006) sid. 158f

⁴² Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*

⁴³ Resonemangen om rationalitet förs implicit i exempelvis redogörelsen för handelsmannens beslut om var på världsmarknaden hon bör sälja sin vara med hänsyn tagen till priset på denna och hur priset kan variera på olika delar på denna marknad. Se Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Kapitel V. Of the Real and Nominal Price of Commodities, or of Their Price in Labour, and Their Price in Money, sid. 41-64

teorin, men har i bred akademisk enighet inom psykologin och sociologin motbevisats.⁴⁴ Enligt Herbert A. Simons teorier om det administrativa beteendet och dess premisser präglas målformuleringarna och omgivningarna snarare av osäkerhet. Det rationella beteendet inom organisationer präglas, snarare än av fullständig målrationalitet, alltså av begränsad rationalitet – *the economic man* har ersatts av *the administrative man*.⁴⁵ Det innebär att organisationens mål istället ofta är oklara, inkonsistenta och föränderliga och att organisationens problem är komplexa. Det innebär också att organisationens information är ofullständig, kunskapen om handlingsalternativ, som en följd av kapacitets- och resursmässiga ramar, är begränsad och att kunskapen om mål-medelsamband är osäker.⁴⁶ Samtliga dessa praktiska begränsningar som omgärdar fullständig målrationalitet kräver att organisationen strävar efter *satisfiering*, snarare än efter *maximering*, vilket innebär att organisationen strävar efter tillfredsställande lösningar, snarare än efter optimala.⁴⁷ Detta innebär emellertid inte att begränsade rationella handlingar, så som de beskrivs av Simon, saknar prägel av konsekvenslogik.⁴⁸

Simon utvecklar senare begreppet *proceduriell rationalitet* som syftar till att omfatta i vilken utsträckning en beslutsfattandeprocess speglar organisationens strävan att fatta det bästa beslutet utifrån de rådande omständigheterna och förutsättningarna.⁴⁹ Sådan *avsedd rationalitet* karaktäriseras av organisationens ambitioner och försök att samla information som är nödvändig för att kunna fatta beslut utifrån förväntade konsekvenser av olika handlingsalternativ.⁵⁰ Forskningen kring i vilken utsträckning rationellt strategiskt beslutsfattande är kopplat till effektivitet under olika förhållanden i omgivningen, visar emellertid på mycket splittrade resultat.⁵¹

Flera studiers resultat talar å ena sidan för att rationella beslutsprocesser är lämpliga i stabila organisatoriska omgivningar, medan de är olämpliga i dynamiska omgivningar, det vill säga omgivningar som präglas av osäkerhet.⁵² Dean och Sharfman visar exempelvis i en studie att förekomsten av proceduriell rationalitet i organisationers beslutsfattande varierar, men att organisationer som inte är utsatta för hård konkurrens och som möter erfarenhetsmässigt lätthanterliga problem använder sig av rationella processer.⁵³ Fredrickson och Mitchell visar exempelvis att planeringsprocessens omfattning har ett positivt samband med organisationers prestation i stabila omgivningar, medan sambandet är negativt i dynamiska omgivningar.⁵⁴

⁴⁴ Simon (1997) sid. 72. För ytterligare forskning som stöder denna slutsats, se även: Etzioni (1967), Brunsson (1982), Brunsson (2002)

⁴⁵ Simon (1955)

⁴⁶ Simon (1997)

⁴⁷ Simon (1997) sid. 119

⁴⁸ Christensen et al. (2005) sid. 35

⁴⁹ Simon (1978)

⁵⁰ Simon (1978), Dean & Sharfman (1993)

⁵¹ Elbanna (2006)

⁵² Fredrickson & Mitchell (1984), Fredrickson & Iaquinto (1989), Dean & Sharfman (1993)

⁵³ Dean & Sharfman (1993)

⁵⁴ Fredrickson & Mitchell (1984)

Det finns emellertid studier som talar för det direkt motsatta förhållandet mellan omgivning och rationalitet och beslutsprocessens koppling till organisationers prestation. Eisenhardt visar nämligen å andra sidan att framgångsrikt beslutsfattande i, vad hon kallar, höghastighetsomgivningar (*high-velocity environments*) innehåller mer information och överväger fler alternativ än i stabila organisatoriska omgivningar och att denna beslutsprocess leder till bättre resultat.⁵⁵

Det är alltså svårt att redogöra för en enhetlig bild av vilken betydelse rationella beslutsprocesser har för graden av måluppfyllelse eller i vilka omgivningar de lämpar sig. Elbanna menar att detta kan ha flera förklaringar, till exempel att det fortfarande är oklart hur omgivningen avgränsas och definieras, vilken inverkan omgivningen har för rationella beslutsprocessers effektivitet och att det finns metodologiska skillnader mellan studierna.⁵⁶

Det finns exempel i forskningen som kan exemplifiera vilka institutionella förändringar en *inkrementell* strategisk process kan förväntas förmå att hantera och vad som kräver en proceduriellt rationalistisk process. Joldersma och Winter exemplifierar i en studie organisatoriska anpassningar efter förändrade institutionella förutsättningar.⁵⁷ Exemplet illustrerar vilka organisatoriska förändringar som kan förväntas rymma inom ramen för en inkrementell implementering och vilka som förutsätter en proceduriellt rationalistisk process. Det första exemplet utgörs av en hybridorganisation vars institutionella förutsättningar förändras genom att kravet ställs på verksamheten att den i fortsättningen ska bli oberoende av externt ekonomiskt stöd.⁵⁸ Den organisatoriska anpassningen i det fallet kan kategoriseras som proceduriellt rationalistisk i avseendet att verksamheten analyserar situationen och genomför organisatoriskt strukturella förändringar och förändrar attityden inom verksamheten; en förändring som inte kan genomföras inkrementellt och som görs utifrån en mål- och problemformulering.

Det är emellertid inte alltid beslutsfattandet sker genom rationella beslutsprocesser. Eisenhardt och Zbaracki pekar, utifrån de kognitiva och praktiska begränsningarna som omgärdar rationellt beslutsfattande som redogjordes för ovan, på alternativa processer som karaktäriserar beslutsfattandet och hur komplexitet hanteras inom organisationer.⁵⁹ De syftar på att inkrementella processer inom organisationer baseras på djup kunskap om den omgivning som beslutsfattare befinner sig i.⁶⁰ Eisenhardt visar i en studie, som även omnämns ovan, att beslutsfattare inte förlitar sig på rationella processer, utan med framgång snarare ofta fattar snabba beslut utifrån ytligt analyserad information.⁶¹ Detta kan illustreras, för att återkomma till Joldersmas och Winters studie, genom att det andra exemplet utgörs av en offentlig organisation som genom en inkrementell implementeringsprocess försöker omvandla organisationen till marknadsliknande former. Det visar sig emellertid att denna förändring inte förmås

⁵⁵ Eisenhardt (1989)

⁵⁶ Elbanna (2006) sid. 6

⁵⁷ Joldersma & Winter (2002)

⁵⁸ Joldersma & Winter (2002)

⁵⁹ Eisenhardt & Zbaracki (1992)

⁶⁰ Eisenhardt & Zbaracki (1992)

⁶¹ Eisenhardt (1989)

görs inom den inkrementella processens ramar.⁶² Detta är ett exempel på Etzions konceptuella invändning mot inkrementell anpassning och vad sådana kan förväntas inrymma, vilket utvecklas i nästa kapitel. I vilken utsträckning denna typ av inkrementella inslag präglar beslutsfattandeprocessen hos chefer i ledande ställning inom organisationer kan det dock fortfarande inte ges en generaliserbar bild över.⁶³

Forskningen som presenterades ovan illustrerar att en enskild modell inte kan ge heltäckande förklaringar till hur beslutsfattandet går till i praktiken eller vilken roll omgivningen spelar i sådana processer.

Romanelli och Tushman menar utifrån forskningens brist på överensstämmande empiriska resultat att organisationens omgivning och strategiska val interaktivt bestämmer kursen för organisationens utveckling.⁶⁴ Cohen, March och Olsen argumenterar därför istället för och visar, med utgångspunkt i den akademiska oenigheten som har redogjorts för ovan, att ytterligare koncept är nödvändiga för att förstå processerna i organisationer med dubbeltydiga mål, vars gränser är osäkra och föränderliga och vars beslutsfattande präglas av godtycklighet.⁶⁵ Den modell som forskarna introducerar benämns *garbage can* och är i stort en reaktion mot de renodlade rationella och inkrementella förklaringsmodellerna för hur beslutsfattande och strategiska processer i verkligheten är beskaffade.⁶⁶ De menar att i organisationer där målen är oklara och deltagande i processerna är flytande kollapsar många av de standardiserade normativa processerna inom styrningsteorin.⁶⁷ Vidare pekar March på att organisatoriska förändringar inte drivs lika mycket av problemen, i enlighet med den rationella logiken, som av lösningarna.⁶⁸ Resonemanget bygger på att antalet lösningar är relativt få sett till antalet problem inom organisationen, varför chanserna är små att hitta en lösning på ett specifikt problem. Om däremot organisationen börjar med lösningen, menar de, är chanserna istället goda att lösningen matchar något av de många problemen. Följaktligen söker snarare organisationen efter lösningar och tillämpar dessa på ett givet problem, vilket innebär att nästan vilken lösning som helst är tillämpbar på något av de identifierade problemen för organisationen.⁶⁹

Modellen fokuserar på organisationer som benämns som *organiserade anarkier*, vilket innebär att organisationer verkar i en kontext som kännetecknas av *extrem dubbeltydighet*.⁷⁰ Dubbeltydigheten uttrycker sig på tre sätt. För det första kännetecknas verkligheten av inkonsistenta och oklart definierade prioriteringar och preferenser hos beslutsfattarna inom organisationen. Det är därför, enligt Cohen et al., lika troligt att beslutsfattares målsättningar uppenbarar sig genom deras handlingar som att de skulle förstå sina målsättningar före sina val och handlingar.⁷¹ För det andra sätter människans kognitiva förmågor gränser för deras förståelse av sambanden mellan medel och mål. Författarna menar att kunskap skapas

⁶² Joldersma & Winter (2002)

⁶³ Elbanna (2006), Eisenhardt & Zbaracki (1992)

⁶⁴ Romanelli & Tushman (1986) sid. 618

⁶⁵ Cohen, March och Olsen (1972)

⁶⁶ Eisenhardt & Zbaracki (1992) sid. 27

⁶⁷ Cohen, March och Olsen (1972)

⁶⁸ March (1981) sid. 568f

⁶⁹ March (1981) sid. 568f

⁷⁰ Cohen, March och Olsen (1972)

⁷¹ Cohen, March och Olsen (1972)

genom ”försök och misstag” (*eng. trial-and-error-procedures*) utan att det finns en klar och tydlig förståelse för vilka bakomliggande orsaker som skapar dessa samband.⁷² För det tredje karaktäriseras organiserade anarkier av att deltagandet är flytande. Det betyder att personer som har inflytande över beslutsfattandeprocessen kommer och går, vilket ofta innebär att endast få personer medverkar under hela processens gång. Det innebär också att engagemang, intresse och tidsmässiga aspekter kan ha inverkan på beslutsfattandeprocessens utveckling.⁷³ Samtliga dessa inslag bidrar till att en strategisk process kan präglas av ett stort mått av oförutsägbarhet och slumpmässighet.⁷⁴

2.4 Vad vet vi och vad kan forskningen inte förklara?

Den tidiga forskningen om målförskjutning redogör för dess drivkrafter och konsekvenser. Målförskjutning som begrepp har i forskningslitteraturen med tiden emellertid tonats ner till förmån för det vidare begreppet hybridorganisationer och komplexiteten i att befinna sig i en dubbeltidig kontext. Det finns däremot ingenting som talar för att målförskjutning skulle förekomma i mindre utsträckning idag än vad det gjorde tidigare. Snarare talar forskningen för att målförskjutning förekommer i synnerhet inom dessa så kallade hybridorganisationer.⁷⁵

Trots att forskningen visar att förekomsten av flerdimensionella målfunktioner till stor del är en konsekvens av den kontext i vilken hybridorganisationen verkar, det vill säga i gränslandet mellan marknad och offentlig sektor, och att komplexa målfunktioner är i synnerhet vanliga inom dessa organisationer, vet vi lite om hur denna dubbeltidighet faktiskt hanteras. Forskningen visar att beslutsfattande sker genom rationella, inkrementella och garbage can-liknande processer, men kan emellertid inte ge vid hand en heltäckande förklaring av genom vilka beslutsprocesser som lämpar sig eller är särskilt förekommande inom en specifik kontext. Däremot kan forskningen vara vägledande i denna studie genom att den delvis kan förklara vilka slags förändringar som olika former av beslutsprocesser förmår hantera.

Det är genom en kombination av dessa resultat, och avsaknad av generella resultat, samt genom Selznicks tidiga iakttagelse att det är de operationella målen som är relevanta för studiet av målförskjutning,⁷⁶ som denna studies teoretiska referensram har sina utgångspunkter. Målförskjutning, flerdimensionella målfunktioner och dubbeltidighet på konceptuell och organisatorisk nivå har inom forskningen diskuterats i stor omfattning. Forskningen om strategiska beslutsprocesser har gjorts från individnivå till övergripande och organisatorisk nivå. Det kvarstår dock en kunskapslucka eftersom fenomenet målförskjutning och hanteringen av flerdimensionella målfunktioner inte diskuterats i termer av genom vilka beslutsprocesser det hanteras på den operationella nivån inom organisationer.

⁷² Cohen, March och Olsen (1972)

⁷³ Cohen, March och Olsen (1972)

⁷⁴ Eisenhardt & Zbaracki (1992)

⁷⁵ Cooney (2006), Kickert (2001)

⁷⁶ Selznick (1943), (1949)

Det finns därför ett kunskapsmässigt behov av att belysa hur de operationella målen formuleras samt diskutera genom vilka beslutsfattandeprocesser som implementeringen av lagändringen har genomförts. Detta för att möjliggöra en diskussion kring hur den tillsynes svåra hanteringen av lagändringen teoretiskt kan förklaras. Det kan också möjliggöra en diskussion kring förekomsten av målförskjutning samt eventuella implikationer för bolagens roll för bostadsförsörjningen. Den teoretiska referensramen för att studera detta redogörs för i följande kapitel.

3. Teoretisk referensram

Den teoretiska referensramen utgörs av tre idealtypiska beslutsprocesser, som är härledda och definierade utifrån en kombination av tidigare forskningsresultat, mot vilka mål- och problemformuleringarna och beskrivningen av den organisatoriska anpassningen kommer att jämföras. Följande kapitel kommer att redogöra för denna teoretiska referensram. Idealtyperna är *processuell rationalitet*, *erfarenhetsbaserad inkrementalism* och *heuristisk satisfiering*.

De teoretiska utgångspunkterna ska förstås i ljuset av vad som teoretiskt kan hjälpa oss att förstå organisationers hantering och anpassning efter nya och dubbeltydiga mål. De idealtypiska beslutsprocesserna ska alltså förstås som ett praktiskt-metodiskt tillvägagångssätt inte olik på det sätt som Weber använder den målrationala konsekvenslogiken som en jämförelsemodell för att förstå avvikelser i de verkliga skedena.⁷⁷

3.1 Idealtypiska beslutsprocesser

3.1.1 Processuell rationalitet

Innebörden av rationalitet och vilka avseenden av rationellt beteende som begreppet omfattar beror på vilket eller vilka adverb som begreppet förbinds med.⁷⁸ Användningen och förståelsen av begreppet *rationalitet* begränsas hädanefter till att omfatta så kallad *medveten rationalitet* och *avsiktlig rationalitet*. Medveten rationalitet avser graden av rationalitet i organisationens process att anpassa medel efter mål, medan avsiktlig rationalitet avser i vilken utsträckning denna anpassningsprocess av medel efter mål infördes avsiktligt.⁷⁹

Den första utgångspunkten i förståelsen av rationalitet som begrepp och process i denna studie är, som Simon påpekar, att rationalitet omgärdas av begränsningar i människans och organisationens kognitiva och kapacitetsmässiga förmåga.⁸⁰ Den andra utgångspunkten är, precis som i Dean och Sharfman's studie om proceduriell rationalitet i beslutsfattandeprocessen, antagandet att beslutsfattare är mer proceduriellt rationella när ett visst beslut kan få stora och/eller viktiga konsekvenser.⁸¹ Det innebär att användningen av begreppet rationalitet i studien av anpassningsprocessen efter den nya lagändringen innehåller samtliga tre aspekter av rationalitet: *medveten rationalitet*, *avsiktlig rationalitet* och *proceduriell rationalitet*.

⁷⁷ Weber diskuterar hur alla irrationella, affektbetingade förhållningssätt som påverkar det faktiska handlandet kan klassificeras som avvikelser från den målrationala idealtypen och som kan fungera och ska betraktas som jämförelsemodell. Weber menar att konstruerandet av ett idealtypiskt målrationalt handlingsförlopp kan tjäna forskaren genom att det är omedelbart förståeligt och entydigt. Genom det målrationala handlingsförloppet kan sedan det verkliga skeendet förstås som avvikelse från det förväntade rationella förloppet; en avvikelse som, enligt Weber, kan orsakas av irrationella faktorer såsom affekter eller misstag. Se Weber (1983 [1924]) sid. 5, under Metodiska grundvalar och sid. 18

⁷⁸ Simon (1997) sid. 85

⁷⁹ Simon (1997) sid. 85

⁸⁰ Simon (1997)

⁸¹ Dean & Sharfman (1993)

Samlingsbegreppet för dessa tre aspekter definieras som *processuell rationalitet*⁸². Förutsättningarna för att det skulle vara tal om en processuellt rationell anpassning efter lagändringen är att målen och problemformuleringarna är klart och tydligt formulerade och att en anpassning av organisationens verksamhet har skett utifrån dessa mål- och problemformuleringar.

Processuell rationalitet ses i denna studie i relation till perspektivet att organisationer ska utföra uppgifter på uppdrag av det offentliga. Det innebär att offentliga organisationer kan betraktas som instrument som är inriktade mot att uppnå uppsatta mål i samhället.⁸³ Organisationen som instrument kan kännetecknas av att organisationen och dess medlemmar handlar rationellt mot uppsatta målsättningar. Instrumentalitet kan också komma till uttryck genom att organisationsstrukturen eller arbetssätt utformas med utgångspunkt i mål-medelvärderingar.⁸⁴ Den processuella rationaliteten ska alltså ses i enlighet med ett instrumentellt perspektiv på organisationens funktion och att den organisatoriska anpassningen sker efter en rationell mål- och problemformulering.

Ett annat instrumentellt sätt att betrakta rationella målformuleringar och dess förändring tar sin utgångspunkt i det faktum att det politiskt-administrativa systemet och dess omgivningar är heterogena. Det fordrar att förhandlingar mellan sammanhangets parter och intressen är imperativt och medför att målformuleringarna kan vara resultatet av sådana förhandlingar. De återspeglar således förhandlingar och kompromisser mellan olika intressen. När koalitioner omförhandlas och sammansättningen av intressen förändras, återspeglar detta även ofta att målen förändras.⁸⁵ Denna form av förhandling kan paradoxalt nog beskrivas av Philip Selznicks koopteringsteori. Selznick beskrivs vanligen som en av den organisationskulturella forskningens främsta förespråkare, men vars koopteringsteori ger en teoretisk instrumentell förklaring till hur förhandlingssystem och kompromisser används rationellt av organisationer för att hävda och skydda sina intressen.

Philip Selznicks teori om kooptering⁸⁶ står således som en teoretisk utgångspunkt för att förstå processuell rationalitet som fenomen under de kommunala bostadsbolagens anpassningsprocess. Kooptering kan förväntas kunna iakttagas genom att studera hur de operationella målen har formats och formuleras, hur målen och lagstiftningen tolkas av aktörer på den lokala bostadsmarknaden. Selznick menar att kooptering och målförskjutning är ett fenomen som uppstår genom framför allt informella strukturer inom organisationen:

⁸² Definitionen och förståelsen av *processuell rationalitet* begränsas till att omfatta endast denna studie. Om begreppet förekommer i andra forskningssammanhang och har en annan innebörd, ska de alltså inte jämföras med varandra.

⁸³ Christensen et al. (2005) sid. 32

⁸⁴ Christensen et al. (2005) sid. 32

⁸⁵ March (1981), Cyert & March (1992)

⁸⁶ Selznicks använder begreppet ”cooptation”. Detta begrepp har sedermera inom forskningen även benämnts ”cooptation”. I denna studie används begreppet ”kooptering” och är att betrakta som en direktöversättning av Selznicks ”cooptation”.

The actual procedures of every organization tend to be molded by action toward those goals which provide operationally relevant solutions for the daily problems of the organizations as such.⁸⁷

Selznick poängterar att det är de operationella målen som måste studeras för att förstå organisationens uppträdande, även om de operationella målen finns specificerade i de uttalade organisatoriska målen.⁸⁸ Selznick vidareutvecklar senare denna iakttagelse i sin teori om kooptering.⁸⁹ Selznick menar att huvudorsaken till målförskjutning är organisationers kooptering av nya omständigheter och förutsättningar från den sociala och politiska omgivningen. Detta för att återspegla den verkliga maktbalansen i organisationens omgivning, säkerställa stöd för organisationen och att säkerställa organisationens överlevnad.⁹⁰ Särskilt organisationer som verkar i en politiskt turbulent eller föränderlig kontext och vars verksamhet präglas av samverkan med politiskt starka aktörer med åtskilda intressen tenderar att försöka stabilisera denna kontext och neutralisera motstridiga intressen genom att bevilja eller inkorporera dessa intressen i organisationens beslutsfattande struktur.⁹¹ Därför kan målförskjutning förstås såväl som ett skifte i målfunktionen, där komponenters vikt i denna målfunktion anpassas, som att målfunktionen omfattar helt nya mål.⁹²

Cooptation is the process of absorbing new elements into the leadership or policy-determining structure of an organization as a means of averting threats to its stability or existence.⁹³

Selznick gör åtskillnad mellan formell och informell kooptering. Det förstnämnda inträffar när en organisation anser att den offentligt behöver anpassa sig efter förändrade faktorer och förutsättningar och dess legitimitet är ifrågasatt. Den formella koopteringen medför inte att de faktiska maktförhållandena har förändrats som en följd av koopteringen, utan är snarare symbolisk till sin karaktär. Det innebär att koopteringen är synlig för allmänheten, men påverkar inte i grunden beslutsfattandeprocessen. Den formella koopteringen tjänar syftet att stärka legitimiteten hos organisationen utan att det leder till faktiska konsekvenser för dess målfunktion.⁹⁴ När det gäller informell kooptering kan emellertid de nya komponenterna aktivt delta, skapa sig inflytande och påverka beslutsprocesserna och därigenom skapa förändrade maktförhållanden. I det avseendet skiljer sig informell kooptering från den formella motsvarigheten. Det viktiga är inte att legitimera verksamhetens mål gentemot diffusa kriterier från allmänheten, utan att avvärja ett verkligt hot från externa intressenter genom ett överlåtande av inflytande till dessa intressenter.⁹⁵

⁸⁷ Selznick (1943) sid. 49

⁸⁸ Selznick (1943) sid. 49

⁸⁹ Selznick (1949)

⁹⁰ Selznick (1949) sid. 260

⁹¹ Raab (2004)

⁹² Raab (2004)

⁹³ Selznick (1948) sid. 34

⁹⁴ Selznick (1949) sid. 13f

⁹⁵ Selznick (1949) sid. 14f

3.1.2 Erfarenhetsbaserad inkrementalism

Förståelsen av en inkrementell anpassningsprocess i organisationen avgränsas i denna studie till att omfatta organisatoriskt erfarenhetsmässig målformulering och anpassning. Det inkrementella perspektivet på organisatoriskt policyskapande och organisatorisk förändring tar sin utgångspunkt i den befintliga situationen.⁹⁶ Lindblom menar att sekventiella och stegvisa förändringar skapar kunskaper om förväntade effekter av framtida liknande steg.⁹⁷ Erfarenhetsbaserad inkrementalism erkänner därför också en vanlig tolkning av organisatorisk stigmundenhet.⁹⁸ Det innebär att nuvarande och framtida situation, handling eller målformulering är beroende av föregående situation, handling eller målformulering.⁹⁹ Elbanna beskriver vidare att organisatorisk anpassning kan ske genom att organisationen förlitar sig på tidigare erfarenheter och kunskap om specifika problemlösningar.¹⁰⁰ Denna tolkning av en inkrementell anpassningsprocess måste ställas i relation till Etzionis konceptuella tolkning av vad en inkrementell anpassningsprocess förmår att hantera:

Incrementalist strategy clearly recognizes one subset of situations to which it does not apply – namely, "large" or fundamental decisions.¹⁰¹

Vidare menar Etzioni att det är de fundamentala förändringarna som sätter kontexten inom vilken följande inkrementella beslut kan fattas. Även om dessa fundamentala förändringar har förberetts av många inkrementella förändringar, förmår inte inkrementella processer att åstadkomma fundamentala förändringar.¹⁰² En inkrementell process ska i denna studie alltså tolkas, utifrån en kombination av Lindbloms, Pages, Elbannas och Etzionis utgångspunkter, som att de interna diskussionerna är erfarenhetsmässigt baserade och som dessutom syftar till att hantera problemet genom organisationens befintliga struktur, rutiner och arbetssätt.

3.1.3 Heuristisk satisfiering

Det är emellertid tänkbart att de kommunala bolagens anpassningsprocess inte låter sig förklaras utifrån rationella och inkrementella teoretiska idealtyper.¹⁰³ Heuristik i beslutsfattandeprocesser har ofta beskrivits som användandet av *tumregler* för problemlösning.¹⁰⁴ Kahneman och Tversky liknar heuristisk trolighetsbedömning i en beslutsprocess med en sådan som används för exempelvis avståndsbedömning. Avstånd bedöms ofta utifrån objektets klarhet eller tydlighet, vilket dock antas vara ett olämpligt kategoriskt kriterium för att bedöma detta. Heuristiskt beslutsfattande och trolighetsbedömningar utifrån sådana minnesrelaterade tumregler som bygger på begränsad validitet kan vara användbara, men kan alltså

⁹⁶ Lindblom (1959)

⁹⁷ Lindblom (1959) sid. 86

⁹⁸ Page (2006) sid. 88

⁹⁹ Page (2006) sid. 88

¹⁰⁰ Elbanna (2006)

¹⁰¹ Etzioni (1967) sid. 387

¹⁰² Etzioni (1967) sid. 387

¹⁰³ Gigerenzer & Gaissmaier (2011)

¹⁰⁴ Shah & Oppenheimer (2008) sid. 207, Gigerenzer & Gaissmaier (2011) sid. 454, Simon (1990)

samtidigt leda till ett systematiskt felaktigt beslutsfattande.¹⁰⁵ Sådana heuristiska kriterier för beslutsfattande kan kopplas till garbage can-modellens kunskapskapande genom ”försök och misstag”, där kunskapen om medel- och målsamband är bristfällig och att det saknas en klar och tydlig förståelse för vilka bakomliggande orsaker som skapar dessa samband. Den heuristiska satisfieringen som process ska emellertid inte göras synonym med garbage can-modellen. Likheten och kopplingen till garbage can-modellen är snarare ett erkännande att den rationella konsekvenslogiken på förhand inte behöver vara given. En handling kan, snarare än att utgå ifrån rationella målformuleringar, istället utgå från heuristiska tumregler.

Ett sådant perspektiv på beslutsfattandeprocessen utesluter dock inte, som den erfarenhetsbaserade inkrementella processen, stora organisatoriska anpassningar som innebär fundamentala förändringar inom organisationen.

3.2 Sekventiell logik och faser i beslutsprocessen

Organisationer talar eventuellt på ett sätt, fattar beslut på ett annat och handlar på ett tredje sätt. Denna möjliga diskrepans mellan tal, beslut och handling implicerar att det kausala förhållandet mellan dessa delar av beslutsfattandet kan skilja sig från vad som traditionellt är antaget enligt rationella föreställningar.¹⁰⁶ Inom den administrativa teorin och beslutsfattandeteori antas ofta tal om styrning och beslut leda till att sannolikheten för att en viss handling ska följa ökar.¹⁰⁷ Istället beskriver Brunsson att kedjan mellan tal och handling kan präglas av en avsaknad av denna typ av sekventiella inslag; att beslut kan fattas oberoende av vad som präglade en föregående debatt och att handlingar kan sakna en direkt koppling till det beslutet som fattades.¹⁰⁸ Med detta som utgångspunkt är det rimligt att göra en åtskillnad mellan vilka mål och definitioner som präglade den föregående debatten¹⁰⁹, vilka mål och definitioner som präglar besluten, det vill säga den målfunktion som exempelvis ägardirektiven för de kommunala bostadsbolagen speglar, och hur organisationen faktiskt har agerat, det vill säga den operationella målfunktionen och hur de enskilda bolagen har anpassat sig efter lagändringen. Här dras emellertid inte likhetstecken mellan sekventiella avvikelser och garbage can. En bristande sekventiell kedja kan istället, som Eisenhardt och Zbaracki menar, ge uttryck för och påminna oss om att irrationella faktorer kan förklara implementeringsprocessen, snarare än som ett uttryck för garbage can-modellens giltighet. Detta, menar

¹⁰⁵ Kahneman & Tversky (1974)

¹⁰⁶ Brunsson (2002) sid. xiiif

¹⁰⁷ Brunsson (2002) sid. xiv

¹⁰⁸ Brunsson (2002) sid. 173ff

¹⁰⁹ Med ”debatten” avses bland annat remissvar av, i denna studie, relevanta aktörer till betänkandet *EU, allmännyttan och hyrorna* (SOU 2008:38) och regeringens proposition (2009/10:185) samt inlägg i den mer allmänna debatten av bland andra SABO (Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag) och KTH (Kungliga Tekniska Högskolan) gällande hur lagändringen bör tolkas och i synnerhet hur *affärsmässiga principer* i praktiken bör tolkas. Det handlar således om definitioner av grundläggande begrepp och tolkningar av målfunktionen för de kommunala bostadsbolagen; definitioner som inte nödvändigtvis återspeglas i kommunens ägardirektiv till bolagen eller i bolagens definitioner och faktiska handling.

Eisenhardt och Zbaracki, för att garbage can-modellens förklaringar har för stora empiriska brister och är mindre relevanta än exempelvis rationella eller inkrementella förklaringar.¹¹⁰

3.3 Teoretiskt analysverktyg

Den ovan redogjorda teoretiska referensramen ställs upp i en matris i syftet att illustrativt visa vilken eller vilka strategiska processer som kan identifieras i målformuleringsprocessen och implementeringen av lagändringen. Beslutsfattandeprocessen delas in i tre skeden och illustreras i *Tabell 1*, nedan.

	Tal/Politiska mål	Beslut/Organisatoriska mål	Anpassning/Operationella mål
Processuell rationalitet			
Erfarenhetsbaserad inkrementalism			
Heuristisk satisfiering			

Tabell 1: Teoretiskt analysverktyg

Tyngdpunkten för den teoretiska referensramen och analysverktyget ligger på målformuleringsprocessen, det vill säga hur de operationella målen formas och formuleras, och hur den organisatoriska anpassningen efter lagändringen beskrivs. Den föregående debatten och beslutsfasen ska i första hand betraktas som ett sammanhang inom vilket implementeringen har skett och de operationella målen kan jämföras.

En renodlad processuellt rationell process förutsätter att den sekventiella logiken har följts från de politiska målsättningarna och återspeglas i ägardirektivet samt överensstämmer med och återspeglas i de operationella målen. Även den erfarenhetsbaserade inkrementalismen erkänner sekventiella inslag i implementeringsprocessen. Heuristisk satisfiering förutsätter emellertid inte att implementeringsprocessen av nödvändighet följer en sekventiell logik, utan att processen kan ha heuristiska inslag, det vill säga att lösningar på ett problem kan föregå eller förbigå problemformuleringen och att beslut kan fattas med hjälp av tumregler trots bristfällig kunskap om samband mellan medel och mål.

¹¹⁰ Eisenhardt & Zbaracki (1992)

4. Tillvägagångssätt

4.1 Institutionella förutsättningar och studiens sammanhang

4.1.1 *Situationen på bostadsmarknaden och allmännyttans roll*

Bostadsbrist är ett begrepp som brukar prägla beskrivningen av situationen på bostadsmarknaden i många svenska kommuner.¹¹¹ Även i Göteborg präglas bilden av bostadsmarknaden av bostadsbrist och underskott i nyproduktionen.¹¹² Ansvaret för bostadsförsörjningen ligger i svensk bostadspolitik hos de enskilda kommunerna, medan staten svarar för de rättsliga och finansiella förutsättningarna.¹¹³ De allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen har varit en viktig del i den generella bostadspolitik som utvecklades efter andra världskriget och är ofta det viktigaste verktyget genom vilket den enskilda kommunen kan sträva efter att leva upp till sitt ansvar för bostadsförsörjningen. Dessa företags ursprungliga allmännyttiga existensgrund var att kunna erbjuda ett bra boende till samtliga medborgare oavsett inkomst till rimliga kostnader.¹¹⁴

Detta är ett politiskt ställningstagande och utgör en viktig del av den generella bostadspolitikens mål att verka mot en stigmatisering av fattiga. Den generella bostadspolitik i Sverige har syftat till att skapa förutsättningar för samtliga medborgare att på samma gemensamma bostadsmarknad autonomt kunna lösa sin bostadssituation utan att hänvisas till socialbostäder¹¹⁵ av enklaste standard.¹¹⁶ Det främsta kännetecknande draget och grundpelaren för denna generella bostadspolitik var fram till 1990-talets början det statliga produktionsstödet genom statliga bostadslån till bostadsbyggande.¹¹⁷ Detta system har successivt nedmonterats och den nya lagstiftningen 2011 kan betraktas som en del i denna nedmontering och anpassning efter marknadens mekanismer och spelregler.

4.1.2 *Bakgrund till lagändringen och dess innebörd*

Det har förekommit en livlig debatt som föregick och kom att påverka den nya lagstiftningen som trädde i kraft den 1 januari 2011. De mest aktiva och inflytelserika parterna i denna debatt har varit Hyresgästföreningen, som företräder hyresgästerna, Fastighetsägarna, som företräder de privata fastighetsägarna samt SABO, som företräder de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen.¹¹⁸ Hyresgästföreningen har, å ena sidan, i debatten intagit ställningen att de kommunala bostadsföretagen

¹¹¹ Boverket (2007), (2012), (2013)

¹¹² Göteborgs stad, Fastighetskontoret (2014) sid. 21-24

¹¹³ Kommittédirektiv (Dir. 2013:68)

¹¹⁴ Regeringens proposition (2009/10:185) sid. 41

¹¹⁵ Fram till andra världskriget var kommunernas engagemang för bostadsförsörjningen begränsat och insatserna på bostadsmarknaden avsåg i huvudsak selektivt riktade åtgärder mot mindre bemedlade och barnrika familjer. Denna typ av selektivt riktade åtgärder avser i dagens terminologi det som på engelska brukar benämnas som "social housing" och kan översättas med "socialbostäder". Se SOU (2008:38) sid 75ff

¹¹⁶ SOU (2008:38) sid. 75ff

¹¹⁷ Andersson, Åke, E. (red.)(1997) Bengtsson & Rothstein (1997) sid. 278

¹¹⁸ SOU (2008:38) sid. 63ff

bör vara underordnade en självkostnadsprincip, då de har ansett att vissa kommunala bostadsbolag på ett lagstridigt sätt fört över för mycket pengar till ägaren, vilket har lett till obefogat höga hyror.

Fastighetsägarna har, å andra sidan, i debatten hävdad att de kommunala bostadsbolagens inte drivs marknadsmässigt och med otillbörligt kapitaltillskott från sina ägare, vilket har ansetts strida mot EU-rättens förbud mot otillåtet statsstöd. Med anledning av detta anmälde Fastighetsägarna, genom sin europeiska samarbetsorganisation European Property Federation (EPF) Sverige till Europeiska gemenskapernas kommission för otillåtet statsstöd. Det har även hävdats att de kommunala bostadsbolagens hyresnormerande roll i hyressättningssystemet strider mot EU-rättens konkurrensregler.¹¹⁹

Lagändringen kom att innebära införandet av det nya begreppet *affärsmässiga principer* i svensk lagstiftning vars innebörd alltjämt är omdiskuterat.¹²⁰ Utöver kravet att de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen ska drivas enligt *affärsmässiga principer* avskaffades deras normerande roll i hyressättningssystemet.¹²¹ Det har i praktiken inneburit att bruksvärdessystemet¹²² formellt sett är bestående och att kollektivt förhandlade hyror inom ramen för en rimlig tolkning av bruksvärdet istället är normerande.¹²³

4.1.3 Framtidenkoncernen och de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen i Göteborg

Framtidenkoncernen är Göteborgs stads bostadsfastighetskoncern inom vilken Förvaltnings AB Framtiden är moderbolag. Koncernen omfattar bostäder, fastighetsförvaltning och produktion av nya bostäder. De fyra bostadsbolagen som ingår i koncernen är Bostads AB Poseidon, Bostadsbolaget, Familjebostäder och Gårdstensbostäder. Idag ingår drygt 70 000 bostäder¹²⁴ i koncernen vilket motsvarar drygt hälften¹²⁵ av hyresbostadsbeståndet och drygt en fjärdedel¹²⁶ av det totala bostadsbeståndet i kommunen. Vid årsskiftet 2013-2014 uppgick koncernens samlade fastighetsvärden till drygt 65 miljarder kronor.¹²⁷ De tre i särklass största bostadsbolagen är i storleksordningen Poseidon, Bostadsbolaget och Familjebostäder och förvaltar 26 000, 23 000 respektive 18 000 hyreslägenheter, det vill säga totalt 67 000 lägenheter i Göteborg.¹²⁸

¹¹⁹ SOU (2008:38) sid 63f

¹²⁰ Exempel på inlägg i denna begreppsliga debatt är KTH:s forskningsrapport *Hur ett affärsmässigt bostadsföretag agerar* som replikeras av SABO:s rapport med samma titel men med delvis olika uppfattningar. Se även Nordlund, Bo (2012) *Marknadsmässiga avkastningskrav och allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag*, framtagen i samarbete med bl.a. SABO.

¹²¹ Regeringens proposition (2009/10:185)

¹²² Bruksvärdessystemets syfte är att efterlikna ett marknadssystem, men samtidigt skydda den enskilde hyresgästen för oskäligen hyreshöjningar som kan uppstå som en konsekvens av bristsituationer på bostadsmarknaden. Bruksvärdet bestäms bland annat av lägenhetens storlek, standard och förmåner såsom sopnedkast eller tvättstuga. Även geografiska aspekter såsom allmänt läge och närhet till kommunikationer anses påverka en bostads bruksvärde. För en utförligare beskrivning av bruksvärdessystemet, se SOU (2008:38) sid. 139ff

¹²³ SOU (2008:38) sid. 25

¹²⁴ Framtidenkoncernens Hållbarhetsrapport 2013 – Göra skillnad, sid 2

¹²⁵ Förvaltnings AB Framtidens årsredovisning 2013, sid. 17

¹²⁶ Göteborgs stad, Fastighetskontoret (2014) sid. 17

¹²⁷ Förvaltnings AB Framtidens årsredovisning 2013, sid. 33

¹²⁸ Förvaltnings AB Framtidens hemsida, www.framtiden.se/dotterbolag

I Framtidenkoncernens årsredovisning för 2013 presenteras de organisatoriskt övergripande målen. Där presenteras först och främst koncernens prioriterade förhållande till kommunfullmäktiges mål och inriktning i budgeten. Som det högst prioriterade målet presenteras att skapa nya bostäder och öka tempot i bostadsbyggandet genom att sträva efter ambitionen att producera 1 000 hyreslägenheter och 200 bostadsrätter eller egnahem per år. Vidare ska koncernen erbjuda ett attraktivt boende för olika typer av bostadskonsumenter samt aktivt arbeta för att öka integrationen.¹²⁹ Koncernen har även ett finansiellt mål som innebär att soliditeten inte ska understiga 40 procent.¹³⁰ Mellan åren 2009 och 2013 har koncernens soliditet stärkts från 51 till 59 procent,¹³¹ vilket innebär att soliditetsmålet är uppnått med god marginal och att den långsiktiga betalningsförmågan är god samt att de finansiella riskerna är låga.¹³²

I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande gällande de bostadsbolagskoncernens styrning konstateras att dotterbolagen inom koncernen självständigt beslutar om mål och strategier med utgångspunkt i moderbolagets affärsplan samt kommunfullmäktiges budget. Moderbolaget informeras sedan om dotterbolagens mål och strategier på tjänstemannanivå. Stadsledningskontoret pekar också på att kommunfullmäktiges ägardirektiv till moderbolaget inom Framtidenkoncernen inte betraktas som ett levande dokument för dotterbolagen och att samordningen är svagt utvecklad.¹³³ I dagsläget har emellertid sådana ägardirektiv utformats från Förvaltnings AB Framtiden till sina respektive dotterbolag, vars innehåll i allt väsentligt är identiskt med Framtidens ägardirektiv. I tjänsteutlåtandet konstaterar också stadsledningskontoret att det finns en avsaknad av aktiv politisk styrning inom bostadsbolagskoncernen och att detta har skapat förutsättningar för starka tjänstemannaorganisationer och att VD-nivån inom koncernen kan tillskrivas en viktig och strategisk roll som beslutsforum.¹³⁴

4.2 Studiens upplägg

4.2.1 *Det kvalitativa metodvalet*

Den kvalitativa metoden syftar till att göra det möjligt att skapa en förståelse av den sociala verkligheten.¹³⁵ Det kvalitativa metodvalet har därför ansetts utgöra en grundläggande förutsättning för att kunna besvara studiens forskningsfrågor som berör hur intervjupersonerna tolkar organisationens målsättningar. Vidare har det kvalitativa metodvalet betraktats vara en förutsättning för att nå studiens syfte, som omfattar subjektiva redogörelser för de operationella målen i organisationen, eftersom det möjliggör studiet av intervjupersonernas personliga uppfattningar, tolkningar och definitioner av centrala begrepp och skeden.¹³⁶ För att kunna redogöra för de begreppsliga definitioner som utgör målformuleringarna och

¹²⁹ Förvaltnings AB Framtidens årsredovisning 2013, sid. 9

¹³⁰ Förvaltnings AB Framtidens årsredovisning 2013, sid. 9

¹³¹ Förvaltnings AB Framtidens årsredovisning 2013, sid. 62

¹³² Förvaltnings AB Framtidens årsredovisning 2013, sid. 64f

¹³³ Göteborgs stad, Stadsledningskontoret, tjänsteutlåtande (2014) sid. 10

¹³⁴ Göteborgs stad, Stadsledningskontoret, tjänsteutlåtande (2014) sid. 10

¹³⁵ Bryman (2011) sid. 340f

¹³⁶ För en redogörelse för vilka ontologiska och kunskapsteoretiska föreställningar som ligger till grund för det kvalitativa metodvalet hänvisas den intresserade läsaren till Bryman (2011) sid. 29-39 och 340f

belysa vilka operationella målsättningar som existerar, vilket har varit nödvändigt för att nå studiens huvudsyfte, har genomförandet av halvstrukturerade intervjuer betraktats som en lämplig metod.¹³⁷

Intervjuernas halvstrukturerade utformning har bidragit till att intervjupersonerna har tillåtits utveckla sina resonemang och inte varit bundna till ett strikt intervjuformulär. I den meningen är metodvalet motiverat utifrån, och starkt kopplat till, Selznicks iakttagelse att det är de operationella målen som måste studeras för att skapa en förståelse för hur en organisation faktiskt agerar.¹³⁸

Studiens resultat utgörs i huvudsak av empiriskt material som är baserat på intervjuer. Intervjumaterialet relateras till den nu gällande lagstiftningen, kommunens budget och ägardirektiv. I de fall där det har betraktats som motiverat att belysa eller komplettera ett visst perspektiv eller en specifik aktörs perspektiv på de kommunala bostadsbolagens mål har detta gjorts genom att studera relevanta dokument. Exempel på sådana dokument är stadsledningskontorets tjänsteutlåtande gällande bostadsbolagskoncernens styrning eller dokument upprättade av de kommunala bostadsbolagen som ger vidare uttryck för och kompletterar intervjusvar.

Studien har en abduktiv ansats, vilket innebär att de teoretiska utgångspunkterna som har använts för att vägleda tolkningen av empirin har utvecklats genom intryck från det empiriska materialet.¹³⁹ Det innebär att jag under studiens gång har låtit de teoretiska utgångspunkterna revideras och utvecklas med utgångspunkt i en ökad empirisk förståelse. I praktiken har detta inneburit att den teoretiska referensramen har utgjort utgångspunkten för kategoriseringen av det empiriska materialet, som har utgått från en skedesindelning¹⁴⁰ och de tre teoretiska perspektiven¹⁴¹. Inom varje kategori har materialet därigenom blivit överblickbart.

4.2.2 Fallstudie

Studiens övergripande forskningsdesign kan bäst beskrivas som en fallstudie av den allmännyttiga bostadsbolagskoncernen i Göteborg och dess roll inom den kontext som utgörs av hyresmarknaden i Göteborg.¹⁴² Urvalet av intervjupersoner och perspektiven de representerar tillhör emellertid flera organisationer, varför kontexten är vidare än Framtidenkoncernens inre miljö.¹⁴³ Den kontextuella betydelsen för dessa, så kallade, hybridorganisationer har belysts i den tidigare forskningen och motiverar studiet av de intressenter som kan tänkas påverka de operationella målen för de kommunala bostadsbolagen. Den nya lagstiftningen har inneburit formella förändringar i denna kontext genom att nya

¹³⁷ Kvale & Brinkmann (2009) sid 43f

¹³⁸ Selznick (1943)

¹³⁹ Alvesson & Sköldberg (1994)

¹⁴⁰ Skedesindelningen avser kategoriseringen av intervju- och dokumentmaterialet i dels uttryck för mål- och problemformuleringar och dels i uttryck för den organisatoriska anpassningen. Skedesindelningen avser alltså inte per definition en kronologisk indelning, utan avser snarare en kategorisering av uttryck med utgångspunkt i de preciserade forskningsfrågorna som inte förutsätter att den målrationala konsekvenslogiken på förhand är given.

¹⁴¹ De teoretiska perspektiven avser de idealtypiska beslutsprocesserna *processuell rationalitet*, *erfarenhetsbaserad inkrementalism* och *heuristisk satisfiering*.

¹⁴² Bryman (2011) sid. 73ff

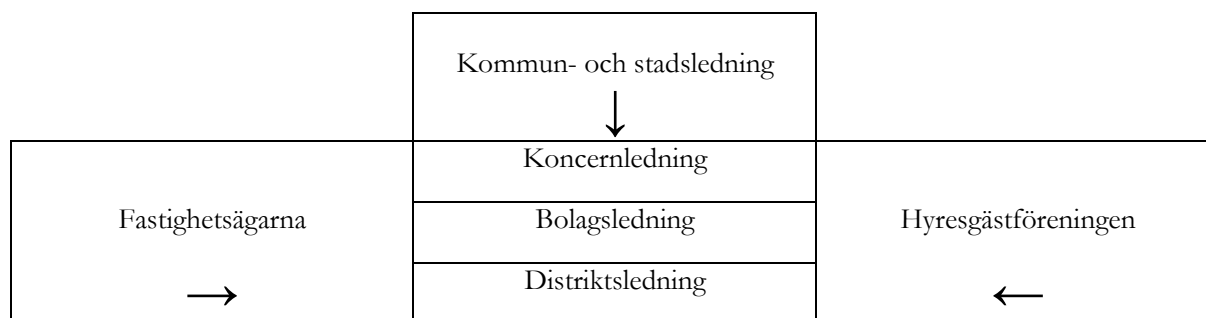
¹⁴³ Esaiasson et al. (2012) sid. 108f

regler ska tillämpas. Vidare kan mottagandet av dessa regler förväntas bero på faktorer som redan finns etablerade i de kommunala bostadsbolagens kontext.

4.3 Intervjuer

4.3.1 Urval

Urvalet av intervjupersoner har motiverats bland annat utifrån ett intressentperspektiv, det vill säga att organisationen är beroende av och skapar beroende bland andra aktörer i dess omgivning.¹⁴⁴ Pfeffer och Salancik pekar på att en organisations mål kan spåras till den kontext i vilken den verkar och att det finns ett ömsesidigt beroende mellan aktörerna inom denna kontext.¹⁴⁵ I studien har det därför betraktats som centralt att perspektiven från de aktörer som spelade en viktig roll i debatten som föregick den nya lagstiftningen och kom att påverka dess utformning, ges möjlighet att komma till uttryck genom studiens urval. Studien grundar sig på framförda uppfattningar som inhämtades genom tio intervjuer och baseras på ett urval av representanter för de mest centrala aktörerna på Göteborgs bostadsmarknad, det vill säga representanter från den privata fastighetsbranschen, hyresgästerna, stadsledningen och ledningen inom såväl koncernmoderbolaget som inom de tre största allmännyttiga kommunala bostadsbolagen. Urvalet är i den meningen ett målinriktat urval¹⁴⁶ och motiverat utifrån att spegla representativa perspektiv från de aktörer vars inflytande speglar den kontext som utgör hyresmarknaden i Göteborg och illustreras nedan i *Figur 1*.



Figur 1: Studiens kontext och dess intressenter

Vidare har urvalet av representanter inom den kommunala bostadsbolagskoncernens dotterbolag motiverats utifrån det faktum att de tre största bostadsbolagen, Bostads AB Poseidon, Bostadsbolaget och Familjebostäder, svarar för den överväldigande majoriteten av hyresbostadsbeståndet inom koncernen.

Urvalet av intervjupersoner är även delvis motiverat utifrån stadsledningskontorets tjänsteutlåtande från början av februari 2014 där ägarstyrningen från kommunen och styrningen inom Framtidenkoncernen diskuteras. VD-nivån tillmäts en viktig funktion för utvecklandet av mål och strategier, varför urvalet av

¹⁴⁴ Thomasson, A. (2009)*

¹⁴⁵ Pfeffer & Salancik (1978)

¹⁴⁶ Bryman (2011) sid. 434

intervjupersoner från ledningsnivån inom koncernen i det avseendet har ansetts viktigt. Detta eftersom de operationella målen under förutsättningar som präglas av starkt tjänstemannainflytande kan antas ha en inverkan på de organisatoriskt uttalade målen eller avvika från dem.

4.3.2 Genomförande av intervjuerna

Den första kontakten med intervjupersonerna togs via telefon. Intervjuförfrågan upplevdes mötas av positiva reaktioner i samtliga fall, varför det ursprungliga urvalet kunde fullföljas i sin helhet. Intervjuerna genomfördes mellan den 24 februari och 29 april och spelades in på respektive intervjupersons arbetsplats. Tidsomfattningen på intervjuerna varierade från cirka 45 minuter till drygt 60 minuter. Det ansågs viktigt att genomföra intervjuerna på respektive intervjupersons arbetsplats för att miljön skulle kännas bekväm för intervjupersonen, men samtidigt genomföras i deras professionella sammanhang. Ett undantag gäller emellertid intervjun med ordförande för Framtidenkoncernen, som också är riksdagsledamot och arbetar således framför allt i Stockholm. Den intervjun genomfördes istället på begäran i Göteborgs stadshus lokaler. Under intervjun med en distriktschef på Bostadsbolaget och intervjun med en bostadspolitiskt sakkunnig på Hyresgästföreningen deltog, på intervjupersonernas initiativ, dessutom ytterligare en person som av dem bedömdes kunna tillföra nyttiga perspektiv och resonemang. Det välkomnades i båda fallen med motiveringen att det skulle tillåta ett mer resonerande perspektiv. I det första fallet deltog, förutom distriktschefen, även en förvaltare och i det andra fallet deltog även en bostadspolitisk utredare.

Samtliga intervjuer genomfördes med utgångspunkt i en gemensam intervjuguide. Intervjuerna karaktäriseras som halvstrukturerade i bemärkelsen att de fokuserades på bestämda teman och var inte strängt strukturerade. Detta tillät intervjupersonerna att ge nyanserade beskrivningar av sina uppfattningar och tolkningar.¹⁴⁷ Det innebär att samtliga frågor inte var lika aktuella under samtliga intervjuer och att intervjupersonen tilläts fritt utveckla egna resonemang och definitioner inom ramen för vad som var aktuellt för studien. Det innebär också att vissa intervjufrågor fick större utrymme under vissa intervjuer, medan samma intervjufråga under en annan intervju kunde få ett mindre utrymme. Intervjuguiden innehåller inte heller samtliga följd- eller kompletteringsfrågor som ställdes under intervjuerna. Det upplevdes dessutom att intervjupersonerna gavs möjligheten att inom den givna tidsramen utveckla sina egna resonemang, utan att de kände sig bundna vid en strikt och tidsmässigt pressad intervjuform. Anledningen till att intervjuerna utgick från en gemensam intervjuguide, och inte för respektive aktör anpassade intervjufrågor, var att det bedömdes bidra till att frågorna skulle, oberoende av intervjuperson, belysa mitt problemområde på ett tillfredsställande sätt.

Intervjumaterialet kom att omfatta totalt drygt åtta timmars inspelning. Samtliga intervjuer transkriberades i sin helhet direkt efter att varje intervju hade genomförts. Transkriberingen underlättade en genomgripande tematisering och omfattade slutligen omkring 120 sidor transkriberat material.

¹⁴⁷ Kvale & Brinkmann (2009) sid. 43f

Transkriberingsnivån innebar att betonade ord i meningar kursiverades för att i efterhand på ett mer överskådligt, noggrant och säkert sätt bedöma meningsinnebörden.

4.4 Dokument

Det har i denna studie betraktats som motiverat att både relatera och komplettera intervjumaterialet och de operationella målen i de kommunala bostadsbolagen, samt externa intressenters perspektiv på dessa operationella mål, till den lagstiftning och de formella riktlinjer som dessa bolags verksamhet i grunden är motiverad utifrån och måste förhålla sig till. Urvalet av dokument har gjorts utifrån samma perspektiv som motiverade urvalet av intervjupersoner.

Dokument som användes i studien är lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag¹⁴⁸, regeringens proposition¹⁴⁹, Göteborgs stads budget, tjänsteutlåtande från stadsledningskontoret¹⁵⁰, kommunfullmäktiges ägardirektiv till moderbolaget Förvaltnings AB Framtiden och moderbolagets ägardirektiv till sina respektive dotterbolag samt Framtidenkoncernens hållbarhetsrapport¹⁵¹. Dessa dokument innehåller viktiga aspekter i förståelsen för de kommunala bostadsbolagens operationella mål, vilka måste betraktas i relation till de formella mål och riktlinjer som berör dessa organisationers verksamhet. Dokumenten förväntades bidra med ett sådant relaterande och kompletterande perspektiv på de institutionella förutsättningar som omgärdar de kommunala bostadsbolagen och deras operationella mål.

4.5 Analys av intervju- och dokumentmaterial

Analysen inleddes med att intervju- och dokumentmaterialet lästes igenom ett flertal gånger. Materialet genomgick sedan en strukturerad tematisering i två steg. Tematiseringen av materialet gjordes inledningsvis utifrån de två frågeställningarna och skedesindelningen som dessa utgick från (se *Tabell 1* sid. 24). I tabellen har de två första skedena förts samman i vad som benämns *Tema 1*. Detta tema omfattar hur de operationella målen formuleras och hur begreppen *allmännyttighet* och *affärsmässiga principer* definieras. Temat omfattar således mål- och problemformuleringar i såväl dokument- som intervjumaterial och är motiverat utifrån det faktum att de politiska målen är omöjliga att skilja från de organisatoriska målen. Detta eftersom de förstnämnda målen delvis utgör de sistnämnda. *Tema 2* utgörs ensamt av beskrivningar av organisatorisk handling och implementeringen av lagändringen. Uppdelningen i två teman och åtskillnaden mellan temana ska förstås utifrån studiens syfte och frågeställningar.

Den första tematiseringen utgår alltså från en huvudsaklig skedesindelning, där de teoretiska perspektiven har en underordnad innebörd. Detta för att på ett överskådligt sätt tydliggöra hur mål och problem formuleras och hur anpassningen efter den nya lagstiftningen beskrivs. Denna process resulterade slutligen

¹⁴⁸ Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, SFS 2010:879

¹⁴⁹ Regeringens proposition (2009/10:185)

¹⁵⁰ Göteborgs stad, Stadsledningskontoret, tjänsteutlåtande (2014)

¹⁵¹ Framtidenkoncernens Hållbarhetsrapport 2013 – Göra skillnad

i ett tematiserat intervjumaterial som består av de mest illustrativa resonemangen och citaten och utgör, kompletterat av dokumentmaterialet, grunden för resultatpresentationen i kapitel 5. Detta material är även utgångspunkten för analysen i kapitel 6.

	Tema 1		Tema 2
	Tal/Politiska mål	Beslut/Organisatoriska mål	Anpassning/Operationella mål
Processuell rationalitet			
Erfarenhetsbaserad inkrementalism			
Heuristisk satisfiering			

Tabell 2: Tematisering

Tabellen ovan illustrerar den inledande tematiseringen av det empiriska materialet och som beskrivs i resultatpresentationen.

I det andra steget tematiseras materialet, med utgångspunkt i den första huvudsakliga skedesindelningen, efter vilken idealtypisk beslutsprocess som kännetecknar uttrycken för mål- och problemformuleringarna och implementering i det empiriska materialet. Inom dessa sex fack inleddes ett induktivt sökande efter tankemönster och till sist illustrativa citat som belyser dessa tankemönster. De preciserande forskningsfrågorna, som alltså omfattas av både *Tema 1* och *Tema 2*, tematiseras alltså i det andra steget utifrån huruvida materialet kännetecknas av rationella, inkrementella eller heuristiska inslag. Denna tematisering innebär en huvudkategorisering av de teoretiska perspektiven och underkategorierna utgörs av de olika skedena.

4.6 Forskningsetiska överväganden

Studiens etiska överväganden har gjorts i enlighet med Vetenskapsrådets forskningsetiska principer.¹⁵² Principerna avser ett individskyddskrav och konkretiseras i fyra allmänna huvudkrav inom humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning, och utgörs av informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet. I enlighet med informationskravet har intervjupersonerna informerats om studiens övergripande syfte. Gällande det andra kravet har de, efter att ha informerats om studiens syfte, självständigt beslutat om sin medverkan i studien. Kravet på konfidentialitet gäller inte generellt, utan avser främst sådan forskning som anses omfatta etiskt känsligt innehåll.¹⁵³ Intervjupersonerna som har medverkat i studien, har gjort det i egenskap av representanter för sina respektive organisationer och inte som privatpersoner. Det tredje kravet har även uppfyllts dels genom att inga känsliga personuppgifter har insamlats och dels för att ingen av intervjupersonerna är namngiven i uppsatsen. Även nyttjandekravet uppfylls genom att studien endast har och kommer att användas för

¹⁵² Vetenskapsrådet (2011)

¹⁵³ Vetenskapsrådet (2011) sid. 12

forskningsändamål och kommer inte att vara föremål för kommersiellt eller andra icke-vetenskapliga syften.

Ytterligare ett övervägande inkluderar att samtliga intervjupersoner har fått ta del av den transkriberade intervjun och den slutliga uppsatsen. Detta övervägande gjordes för att intervjupersonen skulle erbjudas möjligheten att påpeka enskilda sakfel som har kunnat uppstå under transkriberingen och som en kontrollfunktion för den enskilde intervjupersonen.

4.7 Studiens tillförlitlighet och trovärdighet

Urvalet av intervjupersoner bör anses stärka studiens trovärdighet med avseende på att samtliga personer som önskats ingå i studien ställde upp på att bli intervjuade. Vidare bidrar urvalet av intervjupersoner till studiens trovärdighet i bemärkelsen att representanter från samtliga ledningsnivåer inom bostadsbolagskoncernen är representerade i form av styrelseordförande, ekonomi- och finanschef, de verkställande direktörerna för de tre största bostadsbolagen samt två distriktschefer. Vidare bör även trovärdigheten av studien stärkas av det faktum att urvalet av intervjupersoner är noggrant övervägt med hänsyn till de aktörer som dels spelade en viktig roll i den föregående debatten och som dels representerar fundamentala intressen på hyres- och bostadsmarknaden i Göteborg. Ett relaterande och kompletterande användande av intervju- som dokumentmaterial kan, i enlighet med metodologiska rekommendationer, dessutom anses bidra till studiens trovärdighet.¹⁵⁴

Det faktum att samtliga intervjuer transkriberades i sin helhet och förmedlades till intervjupersonerna som en kontrollfunktion bör anses stärka tillförlitligheten av tillvägagångssättet. Även den strukturerade tematiseringen, som har skett i två steg, stärker studiens tillförlitlighet i bemärkelsen att det har lämnats ett mycket litet utrymme för slumpmässiga feltolkningar eller felkategoriseringar. Analysen påbörjades dessutom tidigt utifrån denna tematisering och utvecklades kontinuerligt under studiens gång. Det är således osannolikt att det har uppstått slumpmässiga fel som en konsekvens av bristande noggrannhet. Det är därför mycket otroligt att andra slutsatser dragits om någon annan gjort studien utifrån samma upplägg.

Vad gäller studiens överförbarhet ligger det i fallstudiens natur att dess resultat har begränsningar för dess överförbarhet och generaliserbarhet.¹⁵⁵ Resultaten ska därför inte anses gälla för någon annan kontext än den som är föremål för denna studie.

¹⁵⁴ Bryman (2011) sid. 355

¹⁵⁵ Bryman (2011) sid. 355

5. Resultat

5.1 Tema 1 – Tal och beslut

5.1.1 Processuell rationalitet

De rationella målformuleringarna är de mål som organisationen formulerar och strävar efter, eller de mål som inflytelserika intressenter anser att de kommunala bostadsbolagen ska sträva efter. Det är alltså målsättningar som här betraktas som ett första steg i den rationella konsekvenslogiken och är tydligt formulerade och som inte är behäftade med osäkerheter, samt att det finns en tydlig uppfattning av hur organisationen bör handla i enlighet med dessa mål.

Det finns uppfattningar om två olika områden inom målfunktionen som berör *allmännyttighet* och *affärsmässiga principer* samt förenligheten mellan dessa två mål. Den första av dessa två uppfattningar betraktas vara förenligt med affärsmässiga principer. Denna tolkning av innebörden av det allmännyttiga syftet berör dessa bolags *serviceleverans* och omfattar exempelvis boendeflytande, arbetsmarknadsinsatser, områdesspecifika investeringar och att bidra till en positiv samhällsutveckling. Den andra uppfattningen av vad som ingår i det allmännyttiga syftet, men som inte kan betraktas som förenligt med marknads- och affärsmässigt beteende, berör *bostadsförsörjningen* och ställer krav på produktionsansvar och att nyproduktionen ska ske i stadens samtliga geografiska delar.

Serviceleverans

Den första rationella uppfattningen av de kommunala bostadsbolagens allmännyttiga syfte tar alltså sin utgångspunkt i vad som ryms inom begreppet *affärsmässiga principer*. Enligt denna uppfattning innebär lagändringen att de allmännyttiga kommunala bostadsbolagens roll och innebörden av deras allmännyttiga syfte inte får ha en snedvridande inverkan på konkurrensförhållandena på fastighetsmarknaden. Målformuleringen och definitionerna av begreppen *affärsmässighet* och *allmännyttighet* är centrala för förståelsen av vilka mål som organisationerna kan sträva efter. Definitionen av det allmännyttiga syftet som, enligt detta perspektiv, är förenligt med lagens krav på affärsmässighet innehåller ett slags samhällsnyttiga insatser som är förknippade med traditionellt affärsmässigt beteende och varumärkestärkning.

Sen kan man ju se vissa typer av investeringar, är ju av [...] mer samhällsnyttig karaktär, eller man investerar i sitt område. Till exempel att man satsar på en, investerar i en skatepark eller man jobbar med arbetsförmedling för människor som har svårt att komma in på arbetsmarknaden, man utvecklar lekplatser och mötesplatser och så, det är affärsmässigt agerande. Sådana saker gör de privata företagen också, det är ingenting som har med det här att göra, som jag ser det.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Vice VD och Näringspolitisk chef, Fastighetsägarna Göteborg

Denna tolkning av vad det allmännyttiga syftet med de kommunala bostadsbolagen kan innehålla för att vara förenligt med lagens krav om affärsmässighet begränsas till att omfatta sådana investeringar som inte snedvrider konkurrensen på bostadsmarknaden.

Det allmännyttiga syftet kan alltså definieras i enlighet med citatet ovan. Det perspektivet på vad det allmännyttiga syftet i praktiken innebär är ett genomgående inslag i definitionerna från koncern- till distriktsnivå inom de kommunala bostadsbolagen. I deras resonemang poängteras vikten av bolagens leverans av bra bostäder, bra bostadsmiljöer och att skapa förutsättningar för människor att trivas och känna sig trygga i sitt bostadsområde.

[...] att hyresgästen *känner* att man får ut så mycket som möjligt i sitt boende, att vi *är* en attraktiv hyresvärd, att det är bra och prisvärda bostäder, att det är ordning och reda i fastigheterna. Sedan också att vi är effektiva och rationella i vår drift, att vi gör bra inköp, att vi gör bra och rätt investeringar i fastigheterna, att vi inte investerar i sådant som människor egentligen inte efterfrågar, det vill säga inte är beredda att *betala* för heller.¹⁵⁷

Detta perspektiv på vad målet om allmännyttigt agerande innebär står i överensstämmelse med det som intas av de privata fastighetsägarnas branschorganisation, det vill säga den aspekt av det allmännyttiga syftet som berör serviceleveransen. I detta sammanhang är det värt att konstatera att de ägardirektiv som dels kommunfullmäktige har utfärdat till moderbolaget inom bostadsbolagskoncernen och som dels moderbolaget har utfärdat till Bostads AB Poseidon, Familjebostäder och Bostadsbolaget har en samstämmighet med detta perspektiv på det allmännyttiga syftet och kravet på affärsmässighet. Rollen för moderbolaget och dess respektive dotterbolag är i huvudsak formulerat i termer av att som en strategisk aktör arbeta för att stärka Göteborg som regioncentrum och stadens utveckling. Koncernen ska även enligt ägardirektiven eftersträva ett brett utbud av attraktiva och kvalitativa bostäder åt ”olika typer av bostadskonsumenter”¹⁵⁸ samt värna om hyresrätten som upplåtelseform. Det är även viktigt att poängtera att nyproduktion och socialt ansvar i dessa dokument presenteras som två separata och enskilt uttömmande mål.

Retoriken och innehållet i bolagsledningens målformuleringar överensstämmer således i allt väsentligt med stadens ägardirektiv till Framtidenkoncernen, men knappast med den kommunala budgetens rättighetsretorik om bostadsförsörjning och produktionsansvar. Det innebär i praktiken att Framtidenkoncernen har två måldokument att förhålla sig till, ägardirektivet och kommunens budget, som dessutom ger vid hand två delvis olika innebörder av det offentliga och allmännyttiga uppdraget, eller i alla händelser tilldelar målfunktionens komponenter olika vikt.

¹⁵⁷ VD, Familjebostäder

¹⁵⁸ Ägardirektiv för Förvaltnings AB Framtiden, Bostadsbolaget, Bostads AB Poseidon och Familjebostäder

De visioner och riktlinjer som beskrivs utgöra de kommunala bostadsbolagens allmännyttiga uppdrag i den av Framtidenkoncernen framtagna Hållbarhetsrapporten för 2013¹⁵⁹ är förenliga med Fastighetsägarnas perspektiv och affärs- och marknadsmässigt beteende. De värdebegrepp som förekommer i rapporten omfattar aspekter av allmännyttigt agerande som *långsiktighet*, *hållbarhet* och *socialt ansvar* i termer av integration och arbetsmarknadsinsatser genom bland annat social upphandling.

Förhoppningsvis skapar vårt hållbarhetsarbete en positiv spiral som leder till ännu mer engagemang, trygghet, säkerhet, trivsel och en bra livsmiljö för alla. En allmän nytta med andra ord.¹⁶⁰

Retoriken som präglar målen för Framtidenkoncernen i Hållbarhetsrapporten står i allt väsentligt i överensstämmelse med de operationella målen inom koncern- och bolagsledningen och är förenligt med affärsmässigt beteende. De kommunala bostadsbolagens roll för bostadsförsörjningen diskuteras emellertid inte i denna rapport och det konflikterande förhållandet mellan den geografiska aspekten av bostadsförsörjning och affärsmässighet, som återfinns i den andra rationella uppfattningen, problematiseras inte.

Bostadsförsörjning

Den andra rationella uppfattningen av de kommunala bostadsbolagens allmännyttiga syfte tar istället sin utgångspunkt i just de definitioner av begreppet allmännyttighet som, enligt tolkningen ovan, är oförenligt med affärsmässiga principer. I denna tolkning av det allmännyttiga syftet ligger ett tydligt produktionsansvar. Vidare är *bostadsförsörjning* ett centralt begrepp inom det vidare allmännyttiga syftet.

Bostad är en rättighet. Alla människor ska ha en bostad till rimlig kostnad och i en trygg och hälsosam bostadsmiljö. En stark allmännytta är avgörande för stark social bostadspolitik och för att klara bostadsförsörjningen. [...] För att klara en socialt hållbar bostadspolitik och bostadsförsörjningen ska de allmännyttiga bostadsbolagen ta ett större ansvar. Allmännyttan ska successivt öka sin produktionstakt av hyresrätter till 1000 lägenheter per år.¹⁶¹

Målen i kommunfullmäktiges budget representerar gentemot de privata fastighetsägarnas branschorganisation en helt motstridig uppfattning om vilka typer av samhällsinsatser som kan förväntas falla inom affärsmässighetens ramar. Detta perspektiv på de kommunala bostadsbolagens allmännyttiga syfte får medhåll av och överensstämmer med Hyresgästföreningens perspektiv och är förekommande även inom styrelse och bolagsledning. Perspektivet vidareutvecklas och kan ytterligare illustreras genom följande citat av Förvaltnings AB Framtidens styrelseordförande.

¹⁵⁹ Framtidenkoncernens Hållbarhetsrapport 2013 beskriver de allmännyttiga bostadsbolagens verksamhet utifrån åtta resultatområden och syftar till att tydliggöra allmännyttans visioner och mål samt roll för bygget av den hållbara staden. Till detta dokument hänvisar även VD för Familjebostäder för ett utvecklat resonemang kring hur Framtidenkoncernen har arbetat med att definiera och beskriva allmännyttans roll.

¹⁶⁰ Framtidenkoncernens Hållbarhetsrapport 2013 – Göra skillnad, sid 8

¹⁶¹ Göteborgs stads budget 2014, sid 33

[...]det *allmännyttiga* syftet är just det att skapa bostäder för alla i Göteborg, i alla delar av staden... fysiskt alltså. Samtidigt som man skapar möjligheter för alla människor att kunna bo i de allmännyttiga bolagen. Det är det som är utgångspunkten hela tiden. Och sedan måste vi ju också ha ett socialt ansvar när det gäller att skapa bostäder för de människor som inte på egen hand kan skaffa sig ett eget hyreskontrakt av ekonomiska skäl. Det kan vara funktionshinder, det kan vara sociala skäl, och då måste vi stå för det *också*.¹⁶²

De två senaste citaten representerar tolkningen av det allmännyttiga syftet betonar *bostadsförsörjningen* som en central del av de kommunala bostadsbolagens allmännyttiga uppdrag. Det perspektivet uppfattas också som mest problematisk och vars förenlighet med affärsmässiga principer är omdiskuterad. De privata fastighetsägarnas branschorganisationens uppfattning och kommun- och koncernledningens definitioner illustrerar två diametralt motsatta uppfattningar om lagändringens implikationer för de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen och framtida roll på bostadsmarknaden. Vice VD och näringspolitisk chef på Fastighetsägarna utvecklar sitt resonemang kring denna problematik:

Återigen, det går tillbaka till definitioner av orden. [...] Till exempel är det att bygga där marknaden inte skulle bygga? Är det att förse människor som inte har råd med boende med bostäder? Är det allmännyttigt agerande, så är det totalt oförenligt med att agera affärsmässigt, som jag ser det.¹⁶³

Det innebär att om tolkningen av det allmännyttiga syftet innebär, som uttrycks i citatet ovan, att de kommunala bostadsbolagen ska stå för sådan nyproduktion av bostäder som marknaden generellt finner olönsam eller i områden i staden där mark- och fastighetsvärden är förhållandevis låga, är det oförenligt med lagens krav om affärsmässighet. Marknadsmässighet och affärsmässighet kan, enligt denna tolkning, således inte omfatta sådana investeringar som är motiverade utifrån argument om marknadsinterventioner, som exempelvis att bygga i områden där en marknadsmässig avkastning på investerat kapital blir omöjlig.

Gränsdragningens problematik och betydelse

I en intervju med en planeringsledare på stadsledningskontoret understryks å ena sidan den otydlighet som omgärdar begreppen allmännyttighet och affärsmässighet och de svårigheter som är behäftade med gränsdragningen kring begreppens omfattning och innebörd. Intervjupersonen menar, å andra sidan, att gränsdragningen för vad som är att betrakta som affärsmässigt i enlighet med den nya lagstiftningen är en relativt okontroversiell fråga och att de kommunala bolagen har en tydlig uppfattning om vad affärsmässigheten innebär. Det är istället det allmännyttigheten och gränsdragningen för de kommunala bostadsbolagens allmännyttiga syfte som rent begreppsligt har kommit att behöva problematiseras och definieras på ett tydligare sätt. Det finns, från stadsledningskontorets perspektiv, inget klart svar på vad de kommunala bostadsbolagens allmännyttiga syfte i praktiken innebär eller dess förhållande till kravet på att de ska drivas enligt affärsmässiga principer. Intervjupersonen menar att en av anledningarna till varför det

¹⁶² Styrelseordförande, Förvaltnings AB Framtiden

¹⁶³ Vice VD och Näringspolitisk chef, Fastighetsägarna Göteborg

än så länge inte har ansetts finnas en oförenlighet mellan att samtidigt agera affärsmässigt och allmännyttigt kan vara det sätt som lagstiftningen utelämnar en närmare definition av begreppen.

Bostadspolitiskt sakkunnig på Hyresgästföreningen menar att vad gäller lagstiftningens krav om affärsmässighet är distinktionen mellan *affärsmässiga grunder* och *affärsmässiga principer* central. Enligt det förstnämnda kravet, å ena sidan, ska den statliga eller kommunala verksamheten bedrivas som vilket privat bolag som helst, det vill säga arbeta efter ett vinstmaximeringsvillkor. Den sistnämnda formen av affärsmässigt beteende, å andra sidan, som är det krav på affärsmässigt beteende som ingår i den nya lagstiftningen är inte synonym med den form av affärsmässighet som deras privata motsvarigheter arbetar efter. Intervjupersonen menar att många inlägg i den debatt som föregick lagändringen övertolkade innebörden av vad affärsmässiga principer skulle komma att innebära för de kommunala bostadsbolagens verksamhet. Hen menar också att sådana övertolkningar ofta bar drag av att dra för långtgående slutsatser kring i vilken utsträckning vinst skulle präglade målsättningen.

Denna iakttagelse görs även inom koncern- och bolagsledningen. Den debatt som föregick lagändringen och diskussion som följde lagändringen 2011 präglades till stor del av osäkerhet och övertolkningar av vad affärsmässiga principer skulle komma att innebära. Det är dock en genomgripande uppfattning inom koncern- och bolagsledningen att affärsmässiga principer aldrig har varit synonymt med kortsiktig vinstmaximering som delvis präglade, professorerna i fastighetsekonomi, Hans Linds och Stellan Lundströms tolkning av begreppet och som betraktades vara direkt oförenligt med ett allmännyttigt syfte och socialt ansvar.¹⁶⁴

5.1.2 Erfarenhetsbaserad inkrementalism

Tolkningen av lagen och de kommunala bostadsbolagens målformuleringar definieras inte endast utifrån ovanstående rationella perspektiv. Det finns även målformuleringar som, snarare än att de utgår från förtydligande definitioner som har föregåtts av rationella överväganden, istället formuleras utifrån den befintliga verksamhetens mål.

Vi har ju *kvar* vår affärsmodell och vår ekonomiska modell och den har ju inte kommit *nu*, utan den har funnits många år tillbaka i tiden, och den har varit affärsmässig. Så vi räknar på samma sätt idag som vi gjorde för femton år sedan, så jag kan inte se något som vi har kompromissat bort för att *lagstiftningen* har trätt in och förändrat förutsättningarna.¹⁶⁵

Citatet ovan visar på en inställning hos bolagsledningen att lagändringens krav på att de kommunala bostadsbolagens ska drivas enligt affärsmässiga principer inte innebär att målen behöver omformuleras eller i övrigt revideras. Det betraktas således inte existera någon avgörande skillnad mellan det tidigare och det nuvarande målet om affärsmässighet. Nedanstående citat illustrerar uppfattningen som

¹⁶⁴ Lind & Lundström (2011)

¹⁶⁵ VD, Familjebostäder

råder inom både koncern- och bolagsledningen att affärsmässighet är någonting som har präglat bolagens verksamhet sedan 1990-talet.

Jo, men det är också mycket missuppfattningar. Det här att vi ska vara affärsmässiga, det har vi ju varit tidigare.¹⁶⁶

Vidare kan det poängteras att de mål som formuleras i sådana erfarenhetsbaserade inkrementella ordalag uteslutande berör målet om affärsmässighet och det i den nya lagen introducerade begreppet *affärsmässiga principer*. Det finns även exempel på uppfattningar inom bolagsledningen att det politiska perspektivet på vilka mål som ställs på de kommunala bostadsbolagens inte har förändrats sedan lagens inträde 2011.

[...] Vi har ju samma ägardirektiv som tidigare och den nya lagstiftningen säger ju ingenting annat än att vi ska... vad vi ska leverera och uppnå med vår verksamhet.[...] Det är ingen skillnad, det är samma inriktning från politiken.¹⁶⁷

Målformuleringar i erfarenhetsbaserade inkrementella ordalag tyder på att lagstiftningens nya krav inte har inneburit förändrade institutionella förutsättningar för de kommunala bostadsbolagen att bedriva sin verksamhet i enlighet med affärsmässigt beteende och allmännyttigt syfte.

5.1.3 Heuristisk satisfiering

Det är även värt att poängtera att en entydig och enkel definition av affärsmässigt beteende, marknadsmässighet eller av begreppet *affärsmässiga principer* inte står att finna vare sig hos privata fastighetsägare eller hos de kommunala bostadsbolagen. Avsaknaden av en allmänt vedertagen definition eller allmänt vedertagna riktlinjer för hur affärsmässigheten hos de kommunala bostadsbolagen ska tolkas bidrar till att godtyckligheten i tolkningen och definitionen av begreppet är stort.

Sedan har man försökt utreda vilka nivåer, hur ska man räkna avkastning och vad säger *marknaden* om avkastning? Det är en oändlighetsfråga. Det finns lika många åsikter som det finns privata företag.¹⁶⁸

Det faktum att det saknas en allmänt vedertagen definition av begreppet *affärsmässiga principer* eller en entydig tolkning av vad lagen avser med affärsmässigt beteende skapar en situation där begreppet måste definieras inom respektive bolag. Det finns inte heller någon uttrycklig redogörelse för hur begreppet bör tolkas i kommunens ägardirektiv till moderbolaget, eller i ägardirektiven från moderbolaget till sina respektive dotterbolag. Ekonomi- och finanschefen inom Framtidenkoncernen pekar på detta förhållande.

Jag tycker väl mer att får definiera – vad *är* affärsmässiga principer? På något vis så får man ju börja där, det får ju varje bolag... eftersom att det inte finns någon definition totalt sett. Vad *innebär* affärsmässiga principer? Så får man ju [...] definiera det själv.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Styrelseordförande, Förvaltnings AB Framtiden

¹⁶⁷ VD, Familjebostäder

¹⁶⁸ VD, Bostads AB Poseidon

¹⁶⁹ Ekonomi- och finanschef, Förvaltnings AB Framtiden

Däremot uppfattas inte detta som någonting problematiskt, vare sig inom koncernledning eller inom bolagsledningen. Den erfarenhet som hänvisas till och de tumregler för affärsmässig verksamhet som existerar inom bostadsbolagen anses som tillräckliga verktyg för att hantera den begreppsliga kontrovers som uppstod i samband med lagändringen 2011. Sådana tumregler för att hantera inträdet av *affärsmässiga principer* är ett exempel på heuristisk satisfiering och åskådliggörs genom koncernens schablonmässiga klassificering av bostadsfastigheterna efter en geografisk indelning i marknadslägen.¹⁷⁰ Indelningen av de geografiska områdena baseras på marknadsmässiga bedömningar av hur attraktivt respektive läge uppfattas vara.¹⁷¹ Denna marknadslägesindelning ligger också till grund för lönsamhets- och avkastningsförutsättningarna för investeringar i nyproduktion av bostäder.¹⁷²

5.2 Tema 2 – Organisatorisk handling

5.2.1 Processuell rationalitet

Den rationella lösningen på definitions- och tolkningsproblematiken som omgärdar den nya lagstiftningens innebörd framgår i den kommunala bostadsbolagsledningens resonemang om vad som krävs för att möta dessa definitionsmässiga motsättningar.

Det som kvarstår, det är väl... och det jobbar ju vi med i vår bransch, den allmännyttiga branschen, att identifiera och formulera *ännu* mer nyttan med allmännyttan. Vad är det för någonting? Vad betyder det? [...] Och sedan är det väl frågan med, hur ska man *tolka* lagen och affärsmässiga principer och avkastningskrav och sådant? Alla går ju och väntar på det. [...] Att hitta en *definition* av det som blev mer allmänt vedertagen.¹⁷³

Denna problemlösning ger uttryck för att implementeringen av den nya lagstiftningen kan ske genom att formulera och definiera organisationens mål; att lösningen på den begreppsliga konflikten mellan affärsmässighet och allmännyttighet står att finna i att, genom ett rationellt förhandlingsystem, motivera den verksamhet som bedrivs. Följande citat utvecklar den målformuleringsprocess som kan anses utgöra en central aspekt av de rationella kompromisser som har följt som en konsekvens av den flerdimensionella målfunktionen.

Så länge jag har varit med så har vi inget annorlunda resonemang idag, än möjligtvis att det är mer snack om den här... vad är [...] *rätt* avkastningskrav? Det är klart, det *finns* ju ett resonemang i *branschen* mer, tror jag, än hos oss. Utifrån en ny lagstiftning där man säger att vi ska jobba på affärsmässiga villkor, ja, vad är då nyttan med *allmännyttan*? [...] När man sitter mitt inne i det så känner jag fortfarande att jag kan verkligen *se* nyttan, [...] men jag kan *förstå* synpunkterna *utifrån*. [...] Vi har mer en utmaning nu att *beskriva allmännyttan*, eller *nyttan* med *allmännyttan*. Och det gör vi.

¹⁷⁰ Förvaltnings AB Framtidens årsredovisning, sid. 18

¹⁷¹ Förvaltnings AB Framtidens årsredovisning, sid. 18

¹⁷² Förvaltnings AB Framtidens årsredovisning, sid. 33

¹⁷³ VD, Familjebostäder

Nu kommer det att komma en hållbarhetsrapport [...] om någon vecka bara från Framtidenkoncernen, där vi [...] *har* sammanställt väldigt mycket vad vi gör utifrån olika perspektiv.¹⁷⁴

Citatet ovan ger uttryck för att det viktigaste i anpassningen efter den nya lagstiftningen är att beskriva, definiera och motivera verksamheten utifrån de begrepp som präglar organisationernas dubbeltydiga uppdrag. En viktig aspekt av det arbete som har inletts efter lagändringen tycks vara att på ett tydligare sätt arbeta för att beskriva den befintliga verksamheten och att, mer implicit än explicit, definiera vad som ingår i de kommunala bostadsbolagens allmännyttiga syfte. Hållbarhetsrapporten för 2013¹⁷⁵ som hänvisas till i det tidigare citatet är ett uttryck för det arbetet. Framtagandet av rapporten och dess innehåll är även ett uttryck för ett initiativ att möta krav från både den privata fastighetsbranschen och för att inte verka snedvridande på konkurrensen på bostadsmarknaden, samtidigt som de måste möta den kommunala budgetens och de politiska mål som alltjämt motiverar dessa bolags existens.

Det har emellertid inte påbörjats eller planerats någon organisatorisk anpassningsprocess som är motiverad utifrån lagändringens krav på affärsmässighet.

5.2.2 Erfarenhetsbaserad inkrementalism

Vad gäller anpassningen efter lagändringen är den gemensamma uppfattningen att det inte har behövts några organisatoriska förändringar eller att lagändringen har inneburit några avgörande utmaningar för verksamheten i kommunala bostadsbolagen.

Det är den befintliga verksamheten. Sedan har organisationen ändrats, men det har inte med *lagen* att göra. Nej, det har gått i den befintliga verksamheten, det är ingen skillnad.¹⁷⁶

Den rådande uppfattningen inom de kommunala bostadsbolagen, från koncern- till distriktsledningen, är att lagändringens krav om affärsmässighet har kunnat implementeras inom den befintliga verksamheten. Kravet på affärsmässighet har, enligt Framtidenkoncernens styrelseordförande, varit praktiskt gällande i de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen sedan mitten av 1980-talet. Uppfattningen inom bostadsbolagsledningen och Hyresgästföreningen är att lagändringen har bekräftat det affärsmässiga beteende som har präglat de allmännyttiga bostadsbolagens verksamhet sedan i början av 1990-talet när staten drog sin hand från bostadsmarknaden och bostadspolitikerna, snarare än att lagens krav om affärsmässighet har inneburit någon organisatorisk förändring eller att vissa typer av samhällsnyttiga insatser efter 2011 betraktas som ogenomförbara.

¹⁷⁴ VD, Familjebostäder

¹⁷⁵ Framtidenkoncernens Hållbarhetsrapport 2013 – Göra skillnad

¹⁷⁶ Distriktschef Centrum, Bostadsbolaget

Så den här anpassningen kan man väl säga att vi har gjort genom att titta så att det är *okej*, det vi gör. Men det har varit okej innan och så har vi jobbat innan och det här bara *bekräftat*, det var mer en *bekräftelse* på det vi gör.¹⁷⁷

Citatet ovan ger uttryck för en retroaktiv bekräftelse av det affärsmässiga agerande som tidigare varit gällande för de kommunala bostadsbolagens verksamhet. Utgångspunkterna för den inkrementella anpassningen efter den nya lagen från 2011 utgår emellertid från en isolerad definition och anpassning efter begreppet *affärsmässiga principer* och måste därför skiljas från hanteringen av vissa problematiska inslag vad gäller förenligheten mellan affärsmässighet och kommunfullmäktiges produktionskrav gentemot sina bostadsbolag.

Bostadspolitiskt sakkunnig på Hyresgästföreningen menar att de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen har fått anpassa sig efter deras förändrade förutsättningar på bostadsmarknaden sedan den första hälften av 1990-talet. Däremot har inte lagändringen från 2011 gett upphov till en situation som har tvingat bolagen att anpassa sig, utan har snarare endast bekräftat det affärsmässiga beteende som tidigare har gjort sig gällande i dessa bolag under de senaste tio till femton åren.

Där menar vi att det inte har förändrats, eftersom spelplanen [...] i samband med lagändringen, och den som var för tio år sedan, den är likartad. Det vill säga att allmännyttan har ju inga subsidier, [...] varken privata eller allmännyttiga företag *har* ju något [...] offentligt stöd. Utan de får leva på de hyror som de får in och använda de pengarna på bästa sätt.¹⁷⁸

Inte heller avskaffandet av de allmännyttiga kommunala bostadsbolagens hyresnormerande roll har inneburit någon förändring, vare sig för vad gäller bolagens roll för bostadsförsörjningen eller för den allmänna hyresnivån. Intervjupersonen menar att det beror på att avskaffandet av den gamla hyresnormerande rollen endast har ersatts av kollektivt förhandlade hyror, vilket egentligen bara har lett till att underlaget för de framförhandlade hyrorna och jämförelsen inom hyresbeståndet har blivit bredare.

Även uppfattningen hos vice VD och näringspolitisk chef på Fastighetsägarna är att de allmännyttiga kommunala bostadsbolag som varit framåtsträvande vad gäller att agera affärsmässigt inte har behövt göra några förändringar för att anpassa sig efter lagändringen 2011. Resonemanget bygger på en uppfattning om att det allmännyttiga syftet inom de allmännyttiga bostadsbolagen har varit och är att utveckla bostadsbeståndet, bidra till en god samhällsutveckling och skapa trygga och goda boendeförhållanden för människor inom deras befintliga bestånd, snarare än att bidra till bostadsförsörjningen genom att producera bostäder i områden där mark- och fastighetsvärdena är låga.

Den inkrementella anpassningen efter lagändringen 2011 kan delvis förklaras av att organisationerna har arbetat i enlighet med det nu gällande kravet på affärsmässighet sedan en lång tid tillbaka. Vidare har en organisatorisk anpassning efter lagändringen varit omotiverad eftersom perspektivet från de privata

¹⁷⁷ VD, Bostads AB Poseidon

¹⁷⁸ Bostadspolitiskt sakkunnig, Hyresgästföreningen Göteborg

fastighetsägarnas branschorganisation på de kommunala bostadsbolagens allmännyttiga arbete inte har verkat snedvridande på konkurrensen på bostadsmarknaden i Göteborg, då utveckling av bostadsbestånd, bidrag till god samhällsutveckling och att skapa goda och trygga boendeförhållanden inte är att betrakta som oförenligt med affärsmässiga principer.

5.2.3 Heuristisk satisfiering

Det tillfälle då heuristisk satisfiering blir särskilt tydlig och där problemlösningen präglas av kunskapsskapande genom ”försök och misstag” är när kravet på affärsmässighet möter målet om att nyproducera bostäder i samtliga delar av staden. Detta uppfattas genomgående som problematiskt i bostadsbolagen och någon optimal eller processuellt rationell lösning på denna problematik står inte att finna. VD på Bostadsbolaget pekar på denna problematik:

Man kan inte möta det kravet, eller önskemålet, fullt ut. Alltså vi vet ju det, det som byggs idag är ju ganska nära centrum.¹⁷⁹

Kollisionen mellan dessa mål betraktas som en stor utmaning och hanteringen av denna flerdimensionella målfunktion fordrar att heuristiska tumregler för denna problematik skapas över tid. Detta då det för tillfället saknas konkreta riktlinjer för hur denna kollision bör eller ska hanteras. Perspektivet på sådana tumregler är i synnerhet synliga i denna situation där kollisionen mellan kraven på de kommunala bostadsbolagen är som tydligast, det vill säga då de förväntas agera och producera bostäder i områden där de privata bygg- och fastighetsbolagen inte är aktiva. Ekonomi- och finanschefen på koncernmoderbolaget exemplifierar hur problemlösningen ser ut i dessa situationer.

Och det är väl det man får ta med sig och lära sig av det som man har gjort innan. Jag tror ändå att man ska se möjligheter och inte problem och så får man paketera.¹⁸⁰

Citatet ovan ger uttryck för en problematik som saknar optimala lösningar genom processuellt rationella processer och är ett exempel på tillämpning av heuristik i problemlösningen. Det faktum att lösningar måste ”paketeras” ger uttryck för en reell inkonsistens i målfunktionen och en situation där optimala lösningar verkar omöjliga att realisera och istället måste paketeras för att framstå som så bra lösningar som möjligt. Vidare ger citatet uttryck för att erfarenhetsmässigt grundade tumregler står för beslutsfattandet, snarare än rationella överväganden och problemlösningar. Tillämpningen av heuristiska tumregler och förekomsten av heuristisk satisfiering går endast att identifiera vid de tillfällen då målfunktionens innehåll verkar stå i inbördes motsats till varandra. Det gäller framför allt i hanteringen av konflikten mellan affärsmässighet och nyproduktion av bostäder i geografiska områden där mark- och fastighetsvärden är förhållandevis låga.

¹⁷⁹ tf. VD, Bostadsbolaget

¹⁸⁰ Ekonomi- och finanschef, Förvaltnings AB Framtiden

5.3 Sammanfattning av resultat

5.3.1 Tema 1 – Tal och beslut

På övergripande nivå, framförallt i kommunens budget, på styrelsenivå och bland intressenterna, poängteras i enlighet med den processuella rationaliteten klara och tydliga målformuleringar och vad de kommunala bostadsbolagen förväntas genomföra i termer av allmännyttighet. Det är framför allt rationella perspektiv och mål- och problemformuleringar som präglar den övergripande målfunktionen för de kommunala bostadsbolagen i Göteborg. Det framförs två huvudsakliga innebörder av de kommunala bostadsbolagens allmännyttiga syfte och deras förenlighet med affärsmässiga principer.

Den första innebörden berör *serviceleveransen* och åskådliggörs genom att det allmännyttiga syftet formuleras i enlighet med affärs- och marknadsmässigt beteende och EU:s konkurrens- och statsstödsregler. Det perspektivet tillåter i definitionen av allmännyttigt agerande den serviceleverans som omfattar exempelvis områdesinvesteringar, boendeflytande och arbetsmarknads- och samhällsinsatser för de egna hyresgästerna. Förenligheten mellan denna tolkning av det allmännyttiga agerande råder det konsensus kring mellan samtliga aktörer det vill säga de externa intressenterna och de kommunala bostadsbolagen. Detta perspektiv på det allmännyttiga syftet anförs av i huvudsak av koncern- och bolagsledningen och dess förenlighet med *affärsmässiga principer* anses av Fastighetsägarna vara bortom tvivel.

Den andra innebörden berör *bostadsförsörjningen* och den aspekt av det allmännyttiga syftet omfattar bostadspolitiska förväntningar och mål som innebär att de kommunala bostadsbolagen ska agera genom nyproduktion i samtliga delar av staden och vara verktyg för att stävja bostadsbristen. Detta perspektiv på det allmännyttiga syftet företräds i huvudsak av kommunfullmäktige, representerat av kommunfullmäktiges budget, styrelseordföranden i den kommunala bostadsbolagskoncernen, distriktsledningen samt av Hyresgästföreningen. Förenligheten mellan detta perspektiv och affärsmässiga principer är däremot omstritt och bestrids av Fastighetsägarna. Problematiken som berör denna specifika målkonflikt har inte kunnat hanteras genom processuellt rationella problemlösningar. Det kan däremot poängteras att det råder ett samförstånd kring det faktum att denna målkonflikt är problematisk.

De inkrementella inslag som kan identifieras i mål- och problemformuleringarna antyder att det den nya lagstiftningen inte har inneburit några förändringar i den gamla målfunktionen och att affärsmässigt beteende har varit gällande i dessa organisationer även innan lagändringen. Detta perspektiv har ett lågt förklaringsvärde av problematiken kring bostadsförsörjningen och den nu gällande målfunktionen. Utifrån detta perspektiv kan snarare affärsmässighet antas successivt ha institutionaliserats i målfunktionen och ingen utveckling mot ett nytt synsätt gällande bostadsförsörjningen har blottlagts.

Det finns även heuristiska inslag i mål- och problemformuleringarna. Det heuristiska perspektivet berör i huvudsak bostadsförsörjningens förhållande till begreppet *affärsmässiga principer*. Perspektivet åskådliggör även svårigheterna att på ett entydigt sätt definiera affärsmässigt beteende. Avsaknaden av en sådan

allmänt vedertagen definition fordrar tillämpningen av heuristiska tumregler för vad som är att betrakta som marknads- och affärsmässigt, snarare än att förlita sig på rationella överväganden för hur affärsmässiga principer ska tolkas.

5.3.2 Tema 2 – Organisatorisk handling

Den organisatoriska handling som har följt lagändringen och införandet av begreppet *affärsmässiga principer* i lagtexten präglas också av inslag från samtliga tre idealtypiska beslutsfattandeprocesser.

Det är rationella faktorer som kan förklara målformuleringsprocessen. En viktig del i den organisatoriska anpassningen efter den nya lagstiftningen har kommit att innebära rationella ny- och omformuleringar av vad som ingår i de kommunala bostadsbolagens allmännyttiga uppdrag, snarare än att den har medfört strukturella eller i övrigt organisatoriska förändringar av dessa organisationers verksamhet. Det innebär att målformuleringsprocessen även har kommit att utgöra en viktig del av de kommunala bostadsbolagens anpassning efter de nya institutionella förutsättningarna.

Implementeringen av lagändringen, inom vilkas ramar även den för ovan redogjorda målkonflikten förekommer, har skett inkrementellt, inom den befintliga verksamhetens organisation, arbetssätt och rutiner. Det har inte betraktats motiverat att genomföra någon större anpassning av organisationen, utan lagändringen kom endast att bekräfta det affärsmässiga beteende som har präglat de kommunala bostadsbolagens verksamhet sedan staten tog sin hand från bostadspolitiken på 1990-talet.

Vid de tillfällen då det är möjligt att identifiera heuristiska inslag i anpassningen hos de kommunala bostadsbolagen är det fråga om den specifika målkonflikt som gäller den allmännyttiga och geografiska aspekten, det vill säga bostadsförsörjning genom nyproduktion av bostäder, och affärsmässigt beteende. Det finns ingen rationell lösning, eller processuellt rationell anpassning, som har kunnat genomföras för att hantera motsättningen och problematiken. Hanteringen av denna specifika målkonflikt sker istället genom heuristiska tumregler och att försöka lära sig av tidigare erfarenheter eller genom ”försök och misstag”.

5.3.3 Utgångspunkter för analysen

Det råder enighet kring förenligheten mellan allmännyttigt och affärsmässigt agerande enligt den första tolkningen av begreppet *allmännyttighet* som tidigare beskrivits och som berör de kommunala bostadsbolagens serviceleverans. Däremot är förenligheten mellan affärsmässighet och den geografiska aspekten av nyproduktion omdiskuterad. Följande matris syftar till att tydliggöra vad det empiriska materialet utmynnar i kring förenligheten mellan begreppen.

		Förenligheten mellan affärsmässighet och allmännyttighet	
		Serviceleverens	Bostadsförsörjning
Intressenter – interna och externa	Överensstämmelse och enighet		
			Icke överensstämmelse och enighet

Tabell 3: Överensstämmelse mellan affärsmässighet och allmännyttighet

Matrisen ovan citatet nedan är utgångspunkten för analysen och kommer att behandla hur överensstämmelsen mellan affärsmässighet och serviceleveransen samt målkonflikten kring bostadsförsörjning i stadens samtliga geografiska delar hanteras och teoretiskt kan förklaras.

Vi står med en fot i affärsmässigheten och en fot i allmännyttans utveckling. Svår balansgång naturligtvis. Komplex. Undervärderad kanske. Men *möjlig*, ändå på något sätt eftersom vi *överlever*. [...] Hur kan man överleva? Det kan man fråga sig!¹⁸¹

Citatet belyser det som resultatet visar, att de kommunala bostadsbolagens verksamhet klarar sina åtaganden, men att det är svårt att förklara hur. Följande kapitel kommer att analysera genom vilka beslutsprocesser det är möjligt.

¹⁸¹ VD, Bostads AB Poseidon

6. Analys av resultat

6.1 Processuell rationalitet

6.1.1 Rationella mål- och problemformuleringar

Eftersom hanteringen av lagändringen inte kan förklaras utifrån en organisatorisk anpassning ligger andra rationella förklaringsfaktorer bakom. Istället kan det rationella perspektivet förklara hur målformuleringsprocessen kommit att bli en central del i de kommunala bostadsbolagens hantering av införandet av *affärsmässiga principer*. Målformuleringsprocessen kan genom det rationella perspektivet, som det beskrivs i kapitel 3, hantera flerdimensionella målfunktioner på två sätt. Ett sätt är att genom logiska resonemang söka påvisa förenlighet mellan motstridiga komponenter inom målfunktionen genom förhandlingar, kompromisser och koalitioner med företrädare för de motstridiga uppfattningarna.¹⁸² Det andra sättet innebär kooperering, det vill säga att införliva mål och strategielement från motstridiga eller konkurrerande intressen.¹⁸³

Den flerdimensionella målfunktionen har krävt någon form av hantering. Bolagen har varit tvungna att påvisa att organisationernas verksamhet drivs i enlighet med lagens krav om affärsmässighet och i enlighet med det allmännyttiga syftet, snarare än att genomföra processuellt rationella organisatoriska förändringar. Det allmännyttiga syftet och det affärsmässiga agerandet måste numer även motiveras, argumenteras för och tas ställning till gentemot andra aktörer vars intressen kan komma att påverkas av hur dessa begrepp tolkas och vad som läggs i deras praktiska innebörd.

Den rationella lösningen på att tillgodose så många aktörers intressen som möjligt ligger således istället i arbetet med definiera de begrepp efter vilka bolagen arbetar och motivera den befintliga verksamheten utifrån olika och delvis motstridande perspektiv.

6.1.2 Förhandlingar, kompromisser och koalitioner

Avsaknaden av aktiv politisk styrning och det faktum att VD-nivån inom koncernen spelar en viktig roll som beslutsforum åskådliggörs genom följande citat. Det illustrerar att det finns en koalition av intressenter på tjänstemannasidan och att målfunktionen är en kompromiss mellan de motstridiga mål som företräds av dessa intressenter.

Alltså vi måste ju hela tiden jobba även på de bitarna, samtidigt som vi ska försöka jobba med de här sociala frågorna. Jag tycker att vi har liksom hittat en balans som känns bra för oss *bär* i alla fall, för oss tjänstemän. Sedan kan ju styrelsen ha en annan uppfattning då, i och med att man är politiker och kan ha ett annat mål.¹⁸⁴

¹⁸² Christensen et al. (2005), March (1981), Cyert & March (1992)

¹⁸³ Selznick (1949)

¹⁸⁴ Ekonomi- och finanschef, Förvaltnings AB Framtiden

Ovanstående citat av ekonomi- och finanschefen på moderbolaget illustrerar att det finns en diskrepans mellan de operationella målen och de politiska målen inom dessa organisationer. Citatet ger även uttryck för en form av tjänstemannainflytande som även stadsledningskontoret påpekar.

Stadsledningskontoret konstaterade i sitt tjänsteutlåtande att stadens ägardirektiv till koncernen inte betraktas som ett levande dokument och att det finns en tydlig avsaknad av politisk styrning. Detta har, som tidigare nämnt, skapat förutsättningar för att de kommunala bostadsbolagen har utvecklats till starka tjänstemannaorganisationer och att VD-nivån inom koncernen tillskrivs en central och strategisk roll för beslut.¹⁸⁵ Stadsledningskontorets utlåtande och ovanstående citat belyser en situation i vilken risken för målförskjutning är påtaglig; en situation där de operationella målen kan tillåtas avvika från de politiska och att koalitioner mellan intressenter på tjänstemannanivå tillåts påverka målformuleringarna.

Detta beskriver förhållandet mellan de kommunala bostadsbolagen och de politiska beslutsfattarna och omständigheterna under vilka de operationella målen formas. Det beskriver inte hur dessa mål utformas eller hur anpassningen efter lagändringen har gått till, men beskriver alltså förutsättningarna för målformuleringsprocessen genom förhandlingar och kompromisser på tjänstemannanivå. Det beskriver således en situation, som March och Cyert & March beskriver, där inte bara externa intressenters inflytande, utan även det politiska inflytandet, är parter i ett förhandlingssystem genom vilket dessa aktörer kan påverka målformuleringarna.¹⁸⁶

6.1.3 Informell kooptering

Den informella koopteringen innebär att krav från externa intressenter tillåts skapa sig inflytande och påverka beslutsprocesserna och därigenom förändra rådande maktförhållanden och målfunktion. Ett hot som upplevs som reellt kan genom informell kooptering således tilldelas visst inflytande för att minska verkningarna av det. Med utgångspunkt och stöd i Selznicks koopteringsteori och explicita redogörelse för de två formerna av kooptering kan det identifieras inslag av informell kooptering.

Cooptation which results in an actual sharing of power will tend to operate informally, and correctively, cooptation oriented toward legitimization or accessibility will tend to be affected through formal devices.¹⁸⁷

Den informella koopteringen kan ses som en särskild form av kompromiss mellan intressen som företräds av olika aktörer. Den informella koopteringen av externa intressenters inflytande över de kommunala bostadsbolagen har medfört att de faktiska maktförhållandena har förändrats, genom att den aspekt av det allmännyttiga syftet som avser serviceleveransen beskrivs i affärsmässiga termer. I vilken utsträckning detta kan härledas till den nya lagstiftningen är dock svårare att säga. Det verkar emellertid som en

¹⁸⁵ Göteborgs stad, Stadsledningskontoret, tjänsteutlåtande (2014) sid. 10

¹⁸⁶ March (1981), Cyert & March (1992)

¹⁸⁷ Selznick (1948)

paradox att när organisationen ställs inför ett formellt sett nytt mål, omsorgsfullt formulerar och förtydligar det som varit gällande tidigare för verksamheten, och att detta görs genom att påvisa nyttan med allmännyttan genom att åberopa mål och strategier som kan härledas till det nya målet.

Det är nästan så att jag lever i förhoppningen att även andra företag ser att detta är en ganska bra modell. Tar man ansvaret kring det sociala, miljön och en helhet och dessutom att man kan räkna hem det på ett skapligt sätt, så blir det, lite uttjat, långsiktigt hållbart.¹⁸⁸

Citatet är ett uttryck för informell kooperering genom att det åskådliggör införlivandet av affärsmässiga resonemang i beskrivningen av det allmännyttiga uppdraget. Det ger även uttryck för att de kommunala bostadsbolagen, i sin beskrivning av det allmännyttiga syftet, åberopar affärsmässig retorik för att förekomma andra intressenter att kräva förhandling om inflytande över målfunktionen. Inom koncernledningen framkommer detta strategielement genom argumentationen att samhällsnyttiga områdesinvesteringar höjer fastighetsvärdena.

Sedan kan vi göra saker och ting för att förbättra i våra områden och vi kan minska skadegörelse, och de här sakerna tillsammans gör ju egentligen att våra fastighetsvärden stiger.¹⁸⁹

Denna kooperering har synliggjort en långtgående målförskjutning som inte endast kan härledas till en ny lagstiftning, utan troligen har sin grund i statens avståndstagande från bostadspolitiken under 1990-talet. Den informella koopereringen ska heller inte betraktas som ett misslyckande från de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen, utan ger snarare uttryck för den komplexa situation som kännetecknar den bostadspolitiska kontexten och att befinna sig i gränslandet mellan politik och marknad. Det råder emellertid ingen tvekan om att det affärsmässiga imperativet som varit gällande sedan 1990-talet, ett imperativ som även den nya lagstiftningen är ett exempel på, har lett till en informell kooperering av affärsmässiga aspekter i målfunktionen. Detta för att skapa en förenlighet mellan affärsmässighet och allmännyttighet rent begreppsligt och att legitimera den verksamhet som bedrivs utifrån både ett affärsmässigt och allmännyttigt perspektiv.

Inslagen av informell kooperering, som har medfört att de formella och offentligt synliga maktförhållandena har förändrats, synliggörs även genom att de kommunala bostadsbolagens normerande roll i hyressättningsystemet har avskaffats. Avskaffandet av denna roll har förändrat den aspekt av det allmännyttiga syftet inom hyressättningsystemet som traditionellt sett har syftat till att ha en dämpande effekt på den allmänna hyresnivån. Systemet med kollektivt förhandlade hyror står emellertid intakt och uppfattningen inom både de kommunala bostadsbolagen och Hyresgästföreningen är att antalet jämförelseobjekt endast har blivit större, snarare än att avskaffandet på något anmärkningsvärt sätt har påverkat de allmännyttiga bostadsbolagens dämpande effekt på den allmänna hyresnivån. Det betyder att de allmännyttiga kommunala bostadsbolagens formella position och ställning i hyresförhandlingssystemet

¹⁸⁸ tf. VD, Bostadsbolaget

¹⁸⁹ Ekonomi- och finanschef, Förvaltnings AB Framtiden

har kommit att minska, trots att deras faktiska påverkan på den allmänna hyresnivån är opåverkad. Den centrala innebörden av koopereringen, vad gäller avskaffandet av den hyresnormerande rollen, är att hyressättningsystemet är mer marknadsmässigt i formell bemärkelse. Detta eftersom de privata fastighetsägarna principiellt har lika stort inflytande i hyresförhandlingarna som de kommunala bostadsbolagen. Däremot är de kommunala bostadsbolagen, i fallet Göteborg, i kraft av sin marknadsandel de facto starkt hyresnormerande.

6.2 Erfarenhetsbaserad inkrementalism

Den erfarenhetsbaserade inkrementalismen förklarar framför allt den organisatoriska anpassningen efter den nya lagstiftningen, men kan även delvis förklara målformuleringsprocessen. Den rådande uppfattningen inom Framtidenkoncernen kring inträdet av det nya formella lagkravet om affärsmässighet är att det inte handlar om helt nya krav. Den avgörande, och enda, skillnaden i förhållandet till affärsmässighet anses vara att kravet sedan 2011 är formellt lagstadgat och offentligt synliggjort. Det innebär att införandet av *affärsmässiga principer*, enligt det inkrementella perspektivet, kan tolkas som en retroaktiv bekräftelse på någonting som tidigare existerat som praktisk förutsättning för dessa organisationer. Det erfarenhetsbaserade inkrementella perspektivet kan delvis förklara målformuleringarna som berör affärsmässighet utifrån stigbundenhet, då tolkningarna av *affärsmässiga principer* snarare kom att återropa det affärsmässiga beteendet som varit gällande tidigare.¹⁹⁰ Det erfarenhetsbaserade inkrementella perspektivet ger en dock föga i vägledningen för att teoretiskt förklara mötet mellan det allmännyttiga syftet och det formella lagkravet på affärsmässighet. Trots att båda dessa mål existerat som praktiska förutsättningar har avvägningen och kompromisserna mellan dessa mål inte behövt motiveras eller tas ställning till gentemot allmänheten eller andra intressenter på samma sätt som nu. Det finns således inga erfarenhetsmässiga strategier att tillämpa, utan dessa aspekter står i huvudsak att finna inom det rationella perspektivet som är redogjort för ovan.

Anpassningen efter lagändringen och hanteringen av den uppmärksammade målkonflikten har, i allt väsentligt och i enlighet med Lindbloms beskrivning, organisatoriskt skett inkrementellt och inom den befintliga verksamhetens struktur och arbetsätt.¹⁹¹ Inga organisatoriska förändringar har införts, vare sig på koncern-, bolags- eller distriktsnivå, som en konsekvens av lagändringen och inträdet av det formella kravet på affärsmässighet. Det har även kunnat göras effektivt i bemärkelsen att tillämpningen av heuristiska tumregler inte har behövts eftersom osäkra situationer som kräver sådana inte har uppstått i någon stor utsträckning eller i alla händelser inte som en direkt konsekvens av den nya lagstiftningen. Den inkrementella implementeringen kan, i enlighet med Etzionis resonemang, tolkas som att den nya lagstiftningen inte har inneburit några stora

¹⁹⁰ Page (2006)

¹⁹¹ Lindblom (1959)

utmaningar eller problem som innebär en ny inriktning för de kommunala bostadsbolagen i Göteborg.¹⁹²

6.3 Heuristisk satisfiering

Heuristisk satisfiering har högst förklaringsvärde av hanteringen av den målkonflikt som uppstår mellan affärsmässighet och målet om nyproduktion av bostäder i områden där mark- och fastighetsvärden är låga. I sådana situationer och under de rådande institutionella förutsättningarna är uppfattningen att en optimal lösning inte är möjlig. Begreppsdefinitioner och rationell kooptering förefaller inte kunna lösa denna reellt inkonsistenta målfunktion. Under sådana omständigheter har tillämpningen av heuristiska tumregler fordrats.

Jag tror inte att det finns någon styrelse inom Framtiden som vill ta någon större nedskrivningar, för det är ju *det* det innebär om vi ska ha en *okej* hyresnivå som bygger på att folk vill bo där och har råd att bo. Så att det är problematiskt idag. Det är det. [...] Man kan inte möta det kravet, eller önskemålet, fullt ut. Alltså vi vet ju det, det som byggs idag är ju ganska nära centrum.¹⁹³

Det förefaller finnas sådana situationer, trots att de grundläggande begreppen är omgärdade av ett stort mått av tolkningsutrymme, där affärsmässigt beteende och bolagens allmännyttiga syfte står i direkt konflikt med varandra. Det finns uttryck för att denna problematik över huvud taget inte går att lösa under de institutionella förutsättningar som gäller nu och som har varit gällande sedan 1990-talet.

[...] då kan jag ju möjligtvis känna att en del ifrågasätter att... borde inte allmännyttan agera i andra lägen och så vidare? Men det gjorde vi inte på nittioalet *beller*. För det fanns inga förutsättningar. Alltså, någon måste ju betala i slutändan.¹⁹⁴

Vid sådana tillfällen är en processuellt rationell lösning på problemet utesluten och kooptering förefaller inte kunna förmå att hantera målkonflikten, vilket fordrar tillämpningen av heuristisk satisfiering och leder till ett erkännande att en optimal lösning under rådande omständigheter är svår att nå.

Och det är väl det man får ta med sig och lära sig av det som man har gjort innan. Jag tror ändå att man ska se möjligheter och inte problem och så får man paketera.¹⁹⁵

Citatet ovan är ett uttryck för sådana heuristiska tumregler i en beslutsprocess som Kahneman och Tversky liknar vid trolighetsbedömning som används för exempelvis avståndsbedömning.¹⁹⁶ Tillämpningen av sådana tumregler kommer emellertid aldrig att bidra till optimala lösningar, utan kan snarare leda till systematisk suboptimering, där affärsmässiga överväganden ligger till grund för beslutsfattandet på bekostnad av bostadspolitiska målsättningar. Det kan dock vara värt att poängtera att

¹⁹² Etzioni (1967)

¹⁹³ tf. VD, Bostadsbolaget

¹⁹⁴ VD, Familjebostäder

¹⁹⁵ Ekonomi- och finanschef, Förvaltnings AB Framtiden

¹⁹⁶ Kahneman & Tversky (1974)

svårigheterna att förena affärsmässigheten med denna aspekt av bostadsförsörjningen har varit problematiskt även före den nya lagstiftningen. Lagändringen kan dock ha kommit att offentliggöra en motstridighet som tidigare inte ansågs utgöra ett problem.

6.4 Sammanfattande analys

De kommunala bostadsbolagens målfunktion och anpassning efter den nya lagstiftningen kan förklaras genom tillämpningen av samtliga tre idealtypiska beslutsprocesser och en särskiljning mellan serviceleveransen och bostadsförsörjning, som två komponenter av det allmännyttiga syftet.

Den sammanfattande analysen, vad gäller serviceleveransen, är att bolagen genom förhandlingar, kompromisser och informell kooptering klarar sitt åtagande. Hantering av det formella kravet om *affärsmässiga principer* kan förklaras utifrån ett inkrementellt perspektiv och baseras på en tillbakasyftande tolkning av begreppet. Detta har gjorts utifrån det faktum att affärsmässigt agerande har existerat som en praktisk verklighet för de kommunala bostadsbolagen sedan 1990-talet. Det inkrementella perspektivet förmår emellertid inte förklara hur förhållandet mellan affärsmässiga agerande och det allmännyttiga syftet numer måste motiveras, argumenteras för och tas ställning till gentemot andra intressenters krav. Detta eftersom det saknas erfarenhetsmässiga strategier.

Skapandet av denna förenlighet mellan affärsmässighet och serviceleveransen har skett genom förhandlingar och kompromisser på tjänstemannanivå mellan olika intressen för att skapa en balans i målfunktionen som fungerar i verklighetens praktik och som är legitimitetsskapande. En viktig förklaring till hur detta har skett är även genom informell kooptering, där affärsmässig retorik och affärsmässigt präglade definitioner återopas i beskrivningen av den allmännyttiga serviceleveransen.

	Tal/Politiska mål	Beslut/Organisatoriska mål	Anpassning/Operationella mål
Processuell rationalitet	X	X	
Erfarenhetsbaserad inkrementalism		(X)	X
Heuristisk satisfiering			(X)

Tabell 4: Implementeringens beslutsfattandeprocess

Den organisatoriska anpassningen, eller avsaknaden av en sådan, kan förklaras utifrån erfarenhetsbaserat inkrementalism i bemärkelsen att det nya formella målet om *affärsmässiga principer* endast har kommit att betraktas som en bekräftelse av det tidigare affärsmässiga beteendet. I det avseendet har ingen organisatorisk förändring varit motiverad utifrån den nya lagstiftningen.

Det föreligger däremot en oförenlighet för de kommunala bostadsbolagen att sträva efter allmännyttighet inom ramen för affärsmässiga principer om tolkningen av bostadsförsörjningsansvaret innebär att de allmännyttiga bostadsbolagen ska bygga i områden där marknaden finner det olönsamt att nyproducera

bostäder. Denna aspekt av det allmännyttiga syftet förefaller inte ha kunnat göras förenligt med affärsmässighet genom kooptering. Den omständigheten har istället fordrat tillämpningen av heuristisk satisfiering och ett erkännande av att en optimal lösning på denna problematik under rådande institutionella och organisatoriska förutsättningar är omöjlig. Oförenligheten mellan kravet på affärsmässighet och denna produktionsansvarsaspekt av det allmännyttiga syftet utgör ett exempel på när de kommunala bostadsbolagens flerdimensionella målfunktion är verkligt inkonsistent. Det är däremot på sin plats att konstatera att hanteringen av konflikten mellan affärsmässighet och nyproduktion av bostäder i geografiska områden där mark- och fastighetsvärden är förhållandevis låga inte är en problematik som uppstått i samband med lagändringen, utan en problematik som har existerat för dessa organisationer sedan statens avståndstagande från den aktiva bostadspolitiken.

7. Förhållandet till tidigare forskning

Den tidigare forskningen visar att målfunktionen för organisationer som befinner sig i en dubbeltydig kontext, som bäst kan beskrivas som ett gränsland mellan politik och marknad, ofta är ett resultat av denna kontext.¹⁹⁷ Den tidigare forskningen visar också att det ofta är problematiskt för organisationer att sträva efter flerdimensionella målfunktioner.¹⁹⁸ Denna forskning har emellertid inte kunnat ge vid hand en heltäckande förklaring till hur sådana kontextuella omständigheter och den komplexitet som uppstår i samband med motstridiga konstitutionella krav hanteras. Det finns således få teoretiska förklaringar för att beskriva verklighetens praktik som, trots en första anblick, fungerar. Studiens resultat visar att detta kan ske genom tillämpningen av rationella och inkrementella beslutsprocesser samt genom tillämpningen av heuristiska tumregler och suboptimala problemlösningar. Ingen enskild idealtypisk beslutsprocess förefaller kunna förklara hanteringen av flerdimensionella och inkonsistenta målfunktioner. Tillsammans bidrar dock dessa idealtyper till en teoretisk förklaring av hur organisationer hanterar det faktum att de befinner sig i gränslandet mellan politik och marknad.

I denna studie diskuteras hur målfunktionen för de kommunala bostadsbolagen i Göteborg delvis är ett resultat av kompromisser mellan motstridiga externa intressen. Resultatet kan i det avseendet relateras till Thomassons studie som, utifrån ett intressentperspektiv, diskuterar hur hybridorganisationens mål är ett resultat av de förväntningar och krav som ställs från externa intressenter.¹⁹⁹ Hanteringen av flera intressen som berör bolagens serviceleverans balanseras inom koncern- och bolagsledningen, genom kompromisser, förhandlingar och kooptering, målfunktionens komponenter för att fungera i den praktiska verkligheten. De kommunala bostadsbolagen har varit framgångsrika i den aspekten och, till skillnad från vad Macintosh m.fl. visar, har inte de affärsmässiga tendenserna ökat som en konsekvens av lagändringen eller vinstgenerering börjat betraktas som ett mål i sig.²⁰⁰ Resultatet i denna studie kan däremot inte ses som en garanti för att sådana tendenser inte tar form i framtiden.

Vad gäller de kommunala bostadsbolagens hantering av den reella inkonsistensen i målfunktionen, som affärsmässigt agerande och bostadsförsörjning utgör, kan studiens resultat relateras till Cooneys studie. Hennes studie visar på svårigheter för organisationer som inte har ett vinstdrivande syfte att anpassa sig till kontextuellt och konstitutionellt motstridande krav.²⁰¹ Resultatet i denna studie överensstämmer med Cooneys iakttagelse på grund av den svårhanterliga målkonflikten som manifesteras i kravet på affärsmässighet och det politiska målet att producera bostäder i stadens samtliga geografiska delar. Resultatet kompletterar emellertid Cooneys studie i avseendet hur denna reella målinkonsistens hanteras.

¹⁹⁷ Kickert (2001)

¹⁹⁸ Cooney (2006), Kickert (2001), Warner & Havens (1968), Thomasson (2009)*

¹⁹⁹ Thomasson (2009)*

²⁰⁰ Macintosh et al. (1994)

²⁰¹ Cooney (2006)

I avseendet som gäller den reella målinkonsistensen mellan affärsmässighet och bostadsförsörjning kontrasterar studien Aidemark & Lindqvists resultat som gjordes inom sjukvårdssektorn och visar på att en marknadsanpassning kan leda till att produktionen ökar och att kongruensen mellan sjukhusets organisatoriska mål och den medicinska professionens mål ökar.²⁰² De kommunala bostadsbolagens anpassning efter marknadens krav har endast formellt kommit att bekräftas genom den nya lagstiftningen och har i praktiken inte inneburit någon vidare marknadsanpassning. De allmännyttiga kommunala bostadsbolagens roll för nyproduktion av bostäder har snarare kommit att minska sedan staten tog avstånd från att aktivt vara en del av bostadspolitiken. Det är emellertid värt att poängtera att den kontext inom vilken sjukvård bedrivs inte kan liknas i någon vidare bemärkelse med bostads- och fastighetsmarknaden. Skillnaderna i resultatet vad gäller produktion och effektivitet mellan dessa två studier ska därför inte betraktas som särskilt anmärkningsvärda eller ens förvånande. Vad gäller relationen till Aidemark & Lindqvists resultat om ökad målkongruens har den nya lagstiftningen däremot åskådliggjort en reell inkonsistens mellan produktionsansvaret och affärsmässigt beteende, snarare än att kongruensen mellan dessa två mål skulle ha ökat.

²⁰² Aidemark & Lindqvist (2004)

8. Slutsatser

Syftet med denna studie var att skapa en teoretisk förklaring till hur de kommunala bostadsbolagen hanterar det faktum att de måste förhålla sig till marknadsmässiga krav och samtidigt tjäna sitt offentliga uppdrag och allmännyttiga syfte. Genom att studera de operationella målen och hur organisationerna har anpassat sig visar studien hur de kommunala bostadsbolagen i Göteborg, genom tillämpningen av de tre idealtypiska beslutsprocesserna *processuell rationalitet*, *erfarenhetsbaserad inkrementalism* och *heuristisk satisfiering*, klarar detta åtagande i verklighetens praktik. Genom förhandlingar, kompromisser och informell kooptering har ledningen för dessa organisationer inkorporerat affärsmässiga aspekter i deras allmännyttiga åtagande som berör serviceleveransen. Genom detta har det skapats en förenlighet i denna begreppsliga motstridighet. Informell kooptering har emellertid inte förmått skapa en förenlighet mellan affärsmässigt agerande och det politiska målet att verka för bostadsförsörjningen genom nyproduktion i stadens samtliga geografiska delar. I den meningen har den nya lagstiftningen kommit att åskådliggöra en reell inkonsistens mellan dessa mål. Detta problem hanteras i huvudsak genom heuristisk satisfiering och tillämpningen av tumregler som kan innebära att det helt enkelt tas avstånd från att investera i nyproduktion i sådana områden som inte förmår ge en marknadsmässig avkastning.

Studiens teoretiska bidrag ligger främst i förklaringen av hur flerdimensionella målfunktioner inom den dubbeltydiga kontexten²⁰³, som innebär att befinna sig mellan marknadsmässiga krav och allmännyttiga uppdrag, hanteras och teoretiskt kan förklaras. Studiens resultat visar att det kan ske genom tillämpningen av tre beslutsfattandeprocesser vars respektive främsta förklaringsvärde ligger i olika skeden och som utgörs av målformuleringsprocessen och den organisatoriska anpassningen. Det är även värt att notera den stora utsträckningen i vilken det rationella perspektivet förmår förklara hanteringen av lagändringen i målformuleringsprocessen. Det är även anmärkningsvärt i sig att lösningen på inkonsistenser i målfunktionen utgår från den tidigare innebörden av de viktigaste begreppen för att omfatta nya krav, istället för att utgå från det formellt sett nya begreppet. En viktig iakttagelse är att kooptering förefaller vara en god teoretisk förklaring för att förstå hur denna omformuleringsprocess går till.

Studiens praktiska bidrag ligger främst i att den nya lagstiftningen inte har lett till några anmärkningsvärda effekter. Lagändringen har inte bidragit till organisatoriska skiften och har heller inte inneburit att affärsmässighet i större utsträckning än tidigare präglar organisationernas verksamhet. Det innebär att införandet av *affärsmässiga principer* inte har utgjort något hot mot Göteborgs kommunala bostadsbolags allmännyttiga uppdrag. De kommunala bostadsbolagens allmännyttiga roll som avser serviceleveransen är på ett okomplicerat sätt förenligt med affärsmässiga principer. I vissa avseenden kan det till och med betraktas vara en förutsättning för ett långsiktigt affärsmässigt perspektiv.

²⁰³ Den dubbeltydiga kontext som avses beskrivs mer utförligt i 2.2 *Kontextens betydelse och förekomsten av flerdimensionella målfunktioner*.

De kommunala bostadsbolagens roll för bostadsförsörjningen som avser nyproduktion har däremot sedan den nya lagstiftningens inträde blivit formellt försvårad. Även om denna problematik existerat som en praktisk verklighet för dessa bolag sedan avskaffandet av de statliga subventionssystemen under 1990-talet, har den nya lagstiftningen bidragit till att detta har kommit att bli även en lagstiftad verklighet. Det innebär att lagändringen kan ha åskådliggjort att det allmännyttiga syftet är ett för omfattande begrepp för att i en vidare bemärkelse anses vara förenligt med affärs- och marknadsmässighet. Det finns däremot ingen anledning att dra slutsatsen att de kommunala bostadsbolagen i Göteborg inom en överskådlig framtid kommer att spela en mindre roll för bostadsförsörjningen genom nyproduktion än vad de gjorde under de formella förutsättningarna som gällde före den nya lagstiftningen. Samtidigt finns det inget stöd i denna studie för slutsatsen att de kommer att spela en större roll för bostadsförsörjningen i framtiden, och i synnerhet inte i områden som avfärdas av marknadens privata aktörer. Det innebär att de politiska föreställningarna om att dessa bolag ska verka för bostadsförsörjningen genom nyproduktion i sådana områden i större utsträckning inte kan ges särskilt stor förtroende.

Då denna uppsats är en fallstudie av den kommunala bostadsbolagskoncernen i Göteborg och dess kontext, och att förutsättningarna på lokala bostadsmarknader kan vara radikalt annorlunda i olika kommuner, kan inga generella slutsatser dras utifrån denna studies resultat. Göteborgs bostadsmarknad präglas av efterfrågeöverskott och Göteborg kan i många avseenden betraktas som en tillväxtkommun. Det innebär att förutsättningarna för de kommunala bostadsbolagen kan vara dramatiskt annorlunda på svagare bostadsmarknader. Vidare kan detta medföra att den nya lagstiftningens effekter för motsvarande organisationer, men som verkar på svagare bostadsmarknader, kan ha inneburit betydligt mer försvårande konsekvenser för hanteringen av målfunktionen. En rekommendation för fortsatt forskning är därför att motsvarande studier genomförs i kommuner vars demografiska och ekonomiska förutsättningar är de motsatta. Detta för att skapa en teoretiskt fördjupad förståelse för hur olika beslutsfattandeprocesser gör sig gällande under andra praktiska förutsättningar. Det är även värt att poängtera att de kommunala bostadsbolagen i Göteborg har arbetat affärsmässigt sedan en lång tid tillbaka. Det hade därför varit intressant att studera bolag i andra kommuner för vilka EU:s konkurrens- och statsstödsregler har kommit att innebära en verklig förändring och där målfunktionen har kommit att bli mer utmanande gentemot rådande praktik.

Referenser

Artiklar och tryckta källor

- Aidemark, L-G., Lindqvist, L. (2004) *The Vision Gives Wings: A Study of Two Hospitals Run as Limited Companies*, Management Accounting Research, 15: 305-318, Macintosh et al., (1994)
- Alvesson, Mats & Sköldberg, Kaj (1994) *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, Åke, E. (red.)(1997) *Bostadsmarknaden på 2000-talet*, SNS förlag, Bengtsson, Bo, Rothstein, Bo (1997) *Precisionsbombningens problem – välfärdsstaten och bostadspolitiken*
- Bentham, Jeremy (1789) *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*
- Bengtsson, Bo (1998) *Staten och bostadsmarknaden – en politisk-filosofisk betraktelse*, Boinstitutet
- Brunsson, Nils (1982) *The Irrationality of Action and Action Rationality: Decisions, Ideologies and Organizational Actions*, Journal of Management Studies, 19, 1
- Brunsson, Nils (2002) *The Organization of Hypocrisy – Talk, Decisions and Actions in Organizations*; translated by Nancy Adler, 2 ed., Malmö: Liber ekonomi; Oslo: Abstrakt; Copenhagen: Copenhagen Business School Press
- Bryman, Alan (2011) *Sambällsvetenskapliga metoder*, 2:a uppl., Malmö: Liber AB
- Cohen, Michael D., March, James G., Olsen, Johan P. (1972) *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, Administrative Science Quarterly, Vol. 17, Issue 1, pp. 1-25
- Cooney, Kate (2006) *The Institutional and Technical Structuring of Nonprofit Ventures: Case Study of a U.S. Hybrid Organization Caught Between Two Fields*, Voluntas17:143-161
- Christensen, T., Lægrid, P., Roness, P.G., Røvik, K.A. (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor*, Liber: Malmö
- Cyert, Richard M. & March, James G. (1992) *A Behavioral Theory of the Firm*, 2:a uppl, Wiley-Blackwell
- Dean, James W. & Sharfman, Mark P. (1993) *Procedural Rationality in the Strategic Decision-Making Process*, Journal of Management Studies, 30:4
- Dean, James W. & Sharfman, Mark P. (1996) *Does Decision Process Matter? A Study of Strategic Decision-Making Effectiveness*, The Academy of Management Journal, Vol. 39, No. 2, pp. 368-396

Eisenhardt, Kathleen M. (1989) *Making Strategic Decisions in High-Velocity Environments*, The Academy of Management Journal, Vol. 32, No. 3, pp. 534-576

Elbanna, Said (2006) *Strategic Decision-Making: Process Perspectives*, International Journal of Management Reviews, Vol. 8, pp. 1-20

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Wängnerud, Lena (2012) *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 4:e uppl., Norstedts Juridik

Etzioni, Amitai (1964) *Modern Organizations*, Foundations of Modern Sociology Series, Prentice-Hall, New Jersey

Etzioni, Amitai (1967) *Mixed Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making*, Public Administration Review, Vol 2, No. 5, pp. 385-392

Fredrickson, J.W. & Iaquinto, A.L. (1989) *Inertia and Creeping Rationality in Strategic Decision Processes*, Academy of Management Journal, 32, 399-423

Fredrickson, J.W. & Mitchell T.R. (1984) *Strategic Decision Processes: Comprehensiveness and Performance in an Industry with an Unstable Environment*, Academy of Management Journal, 32, 516-542

Gigerenzer, Gerd & Gaissmaier, Wolfgang (2011) *Heuristic Decision Making*, Annual Review of Psychology, 62:451-482

Joldersma, Cisco & Winter, Vijco (2002) *Strategic Management in Hybrid Organizations*, Public Management Review, Vol. 4, No. 2, pp. 135-150

Kahneman, Daniel & Tversky, Amos (1974) *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*, Science, Vol. 185, pp. 1124-1131

Kickert, Walter, J.M. (2001) *Public Management of Hybrid Organizations: Governance of Quasi-Autonomous Executive Agencies*, International Public Management Journal, 4:135-150

Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend (2009) *Den kvalitativa forskningsintervjun*, 2:a uppl., Lund: Studentlitteratur

Lind, Hans & Lundström, Stellan (2011) *Hur ett affärsmässigt bostadsföretag agerar*, KTH, Stockholm, Rapport 2011:1

Lindblom, Charles E. (1959) *The Science of "Muddling Through"*, Public Administration Review, Vol 19, No. 2, pp. 79-88

- Macintosh, G., Jarvis, R. & Heery, E. (1994) *On Managing Hybrids: Some dilemmas in Higher Education Management*, *Financial Accountability and Management*, 10(4): 339-353
- March, James G. (1981) *Footnotes to Organizational Change*, *Administrative Science Quarterly*, 26 (1981): 563-577
- Merton, Robert (1957) *Social Theory and Social Structure*, Rev. and enl. ed., Glencoe, Ill.: Free Press
- Michels, Robert (1915) *Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*, New York, pr. 1969
- Nordlund, Bo (2012) *Marknadsmässiga avkastningskrav och allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag*, Bo Nordlund Real Estate Consulting AB, på uppdrag av Förvaltnings AB Framtiden, SABO, SKL, m.fl.
- Page, Scott E. (2006) *Path Dependence*, *Journal of Political Science*, 1, Center for the Study of Complex Systems, University of Michigan, pp. 87-115
- Pfeffer, Jeffrey & Salancik, R. Gerald (1978) *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, New York: Harper & Row
- Raab, Jörg (2004) *Selznick Revisited: Goal Displacement as an Unavoidable Consequence of Cooptation*, Working paper, Department of Organization Studies, Tillburg University, Netherlands
- Romanelli, Elaine & Tushman, Michael L. (1986) *Inertia, Environments, and Strategic Choice: A Quasi-Experimental Design for Comparative-Longitudinal Research*, *Management Science*, Vol. 32, No. 5, *Organization Design*, pp. 608-621
- Scott, Patrick G. & Falcone, Santa (1998) *Comparing Public and Private Organizations: An Exploratory Analysis of Three Frameworks*, *American Review of Public Administration*, 28(2): 126-145
- Selznick, Philip (1943) *An approach to a theory of bureaucracy*, *American Sociological Review*, Vol. 8, American Sociological Association
- Selznick, Philip (1948) *Foundations of the Theory of Organization*, *American Sociological Review*, Volume 13, Issue 1, pp. 25-34
- Selznick, Philip (1949) *TVA and the Grass Roots. A Study of Politics and Organization*, University of California Publications in Culture and Society, Volume III, Berkeley, University of California Press
- Shah, Anuj K. & Oppenheimer, Daniel M. (2008) *Heuristics Made Easy: An Effort-Reduction Theory*, *Psychological Bulletin*, Vol. 134, No. 2, pp. 207-222

Shubik, Martin (1961) *Objective Functions of Corporate Optimization*, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 75, No. 3, Oxford University Press

Simon, Herbert A. (1947) *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations*, New York: MacMillan (4th ed., New York: Simon & Schuster, 1997)

Simon, Herbert A. (1955) *A Behavioral Model of Rational Choice*, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 69, No. 1, Oxford University Press, pp. 99-118

Simon, Herbert A. (1978) *Rationality as Process and as Product of Thought*, The American Economic Review, Vol. 68, No. 2, Papers and Proceedings of the Ninetieth Annual Meeting of the American Economic Association, pp. 1-16

Simon, Herbert A. (1990) *Invariants of Human Behavior*, Annual Review of Psychology, 41:1-19

Smith, Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Kapitel V. Of the Real and Nominal Price of Commodities, or of Their Price in Labour, and Their Price in Money

Thomasson, Anna (2009)* *Navigating in the landscape of ambiguity – A stakeholder approach to the governance and management of hybrid organizations*, Lund Studies in Economics and Management 110, Lund Business Press

Thomasson, Anna (2009) *Exploring the ambiguity of hybrid organizations: A Stakeholder approach*, Financial Accountability & Management, 25(3), pp. 385-398

Warner, Keith W. & Havens, Eugene A. (1968) *Goal displacement and the Intangibility of Organizational Goals*, Administrative Science Quarterly, Vol. 12, No. 4, Sage Publications, Inc.

Weber, Max (1983 [1924]) *Ekonomi och Sambälle: Förståelsesociologins grunder*, 1, Övers. Agne Lundquist, Lund: Argos

Lagar, direktiv och statliga utredningar

Göteborgs stads budget 2014

Kommittédirektiv (Dir. 2013:68) *EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik*

Lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Regeringens proposition (2009/10:185) *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler*

SOU (2008:38) *EU, allmännyttan och hyrorna – Betänkande av Utredningen om allmännyttans villkor*

Ägardirektiv för Förvaltnings AB Framtiden

Ägardirektiv för Bostadsbolaget

Ägardirektiv för Bostads AB Poseidon

Ägardirektiv för Familjebostäder

Offentliga rapporter och övriga dokument

Boverket (2007) *Bostadspolitiken – Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*

Boverket (2006) *Kommunala bostadsföretag som bostads- och samhällspolitiska instrument*

Boverket (2012) *Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv*

Boverket (2013) *Bostadsbristen och hyressättningsystemet – ett kunskapsunderlag*

Förvaltnings AB Framtidens årsredovisning 2013

Göteborgs stad, Fastighetskontoret (2014) *Bostadsförsörjning i Göteborg – nuläge och framtida inriktning*

Göteborgs stad, Stadsledningskontoret, tjänsteutlåtande (2014) *Förslag om framtida inriktning för bolag inom Göteborg Stad – Bostäder*, Diarienummer 1721/11

SABO (2011) *Hur ett affärsmässigt bostadsföretag agerar – en kommentar från SABO*

Vetenskapsrådet (2011) *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*

Elektroniska källor

Förvaltnings AB Framtidens hemsida, www.framtiden.se/dotterbolag [hämtad 2014-05-02]

Bilagor

Intervjupersoner

Framtidenkoncernens styrelse:

Styrelseordförande, Förvaltnings AB Framtiden

Koncernledning:

Ekonomi- och finanschef, Förvaltnings AB Framtiden

Bolagsledning:

VD, Bostads AB Poseidon

tf. VD, Bostadsbolaget

VD, Familjebostäder

Distriktsledning och förvaltning:

Distriktschef Centrum, Bostadsbolaget

Distriktschef Öster, Bostadsbolaget

Förvaltare distrikt Centrum, Bostadsbolaget

Stadsledning och externa intressenter:

Planeringsledare, Stadsledningskontoret

Vice VD och Näringspolitisk chef, Fastighetsägarna Göteborg

Bostadspolitiskt sakkunnig, Hyresgästföreningen Göteborg

Bostadspolitisk utredare, Hyresgästföreningen Göteborg

Intervjuguide

Tema 1 - Hur uppfattar de kommunala bolagen sina mål? Hur ser de operationella målen om allmännyttighet och affärsmässighet ut?

- Hur skulle du kort beskriva de kommunala bostadsaktiebolagens roll för den kommunala bostadsförsörjningen?
- Hur skulle du kort beskriva begreppet *affärsmässiga principer*?
- Hur skulle du beskriva det *allmännyttiga syftet*?
- Föreligger det en oförenlighet i målsättningen för de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen att drivas enligt affärsmässiga principer samtidigt som de ska tjäna ett allmännyttigt syfte?
- Innebär denna lagändring ett förändrat politiskt perspektiv på de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen och deras roll för bostadsförsörjningen?

Tema 2 - Hur hanterar/anpassar sig bolagen efter denna dubbla målsättning?

- Innebär denna lagändring en unik anpassning efter marknaden och affärsmässiga mål, eller är lagändringen en del av en lång process av marknadsanpassningar för dessa bolag?
- Vilka likheter och skillnader finns vad gäller hanteringen av kravet på affärsmässighet med tidigare marknadsanpassningar?
- Hur kan dessa erfarenheter användas i att förena affärsmässiga principer med det allmännyttiga syftet?
- Hur har ni/man resonerat tidigare för att hantera mötet mellan dessa två logiker? (Allmännyttighet och affärsmässighet)
- Hur tycker du att man har klarat av en sådan hantering tidigare?
- Hur anpassar organisationen sig i sin strävan att agera både allmännyttigt och affärsmässigt?
- Vilka kompromisser har varit nödvändiga för att uppfylla både målet om affärsmässighet och målet om allmännyttighet?
- Kommer avskaffandet av de allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagens hyresnormerande roll att förändra bolagens roll för den kommunala bostadsförsörjningen?
- Hur kommer avskaffandet av de allmännyttiga bolagens hyresnormerande roll att påverka möjligheterna att driva bolagen enligt affärsmässiga principer?

- Hur kommer avskaffandet av de allmännyttiga bolagens hyresnormerande roll att påverka bolagens allmännyttiga syfte för bostadsförsörjningen?
- Kommer möjligheterna att uppfylla något av målen att begränsas genom detta avskaffande?
- På vilka sätt kommer den avskaffade hyresnormerande rollen att påverka låginkomsttagares boende-/bostadssituation på hyresmarknaden?

Tabeller och figurer

Figur 1: Studiens kontext och dess intressenter

Tabell 1: Teoretiskt analysverktyg

Tabell 2: Tematisering

Tabell 3: Överensstämmelse mellan affärsmässighet och allmännyttighet

Tabell 4: Implementeringens beslutsfattandeprocess