

Kandidatuppsats i Offentlig Förvaltning VT 2011
Förvaltningshögskolan
Göteborgs Universitet
Kursinriktning Policyanalys



GÖTEBORGS
UNIVERSITET

Med Facit i hand av naturliga skäl

-

Om kommunalt beslutsfattande kopplat till bostadspolitik

En jämförande studie av två Socialdemokratiskt styrda kommuner

Handledare: Oskar Svärd
Examinator: Anette Gustafsson

Författare:
Max Ohlsson
Pär Hellsten

Förord

Vi vill innan Ni läser uppsatsen passa på att tacka vår handledare Oskar Svärd för hans engagemang i vår uppsats. Oskar har under denna period varit ett stort stöd för oss och det är något vi uppskattat.

Vi vill även ta tillfället i akt att tacka de intervjuade för att de tog sig tid och möjlighet att svara på våra frågor, utan Er hade denna uppsats inte varit möjlig att genomföra.

Slutligen vill vi även sända ett tack till Christian Backe och Johan Trennestam, våra studentkamrater tillika lunchkamrater som bidragit med intressanta och givande diskussioner.

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1 Problemområde.....	5
1.2 Syfte och frågeställningar.....	7
1.3 Avgränsningar.....	8
2. Metod	9
2.1 Forskningsdesign.....	9
2.2 Studiens genomförande.....	9
2.4 Att tolka resultaten.....	11
3 Teoripresentation	13
3.2 Teorier om beslutsprocessen i offentliga organisationer.....	14
3.3 Den rationella beslutsfattaren.....	15
3.4 Tjänstemännen i den politiska beslutsprocessen.....	17
3.4.1 Politiker och tjänstemän.....	17
3.4.2 Tjänstemän och politiker.....	18
3.5 Resursberoendeteori.....	19
3.6 Teorianvändning.....	21
3.6.1 Politikerinflytande.....	22
3.6.2 Tjänstemannainflytande.....	23
3.6.3 Externa faktorer.....	24
4 Åtvidaberg	27
4.1 En bakgrund.....	27
4.2 Politikerna i beslutsprocessen.....	27
4.2 Tjänstemännen i beslutsprocessen.....	30
4.2.1 Tjänstemän och politiker.....	30
4.2.2 Politiker och tjänstemän.....	31
4.3 Externa faktorer i beslutsprocessen.....	32
5 Sölvesborg	35
5.1 Sölvesborg – av naturliga skäl.....	35
5.2 Politiker i beslutsprocessen.....	35
5.3 Tjänstemännen i beslutsprocessen.....	37
5.3.1 Tjänstemän och politiker.....	38
5.4 Externa faktorer i beslutsprocessen.....	39
6 Analys	40
6.1 Politikerinflytande.....	40
6.2 Tjänstemannainflytande.....	42
6.3 Externa faktorer.....	44
7. Slutsats	47
Källförteckning	49
Bilaga 1	53

1. Inledning

”Att det är någonting som är nyttigt för alla och som inte är till salu. Det behöver vi göra till en av de stora valfrågorna, allmännyttan och våra hyresrätter är inte till salu, det ska socialdemokratin stå för” – Mona Sahlin, f.d partiledare för Socialdemokraterna på LO:s kongress (Internet 1)

Vår uppsats handlar ägandet av allmännyttan i två kommuner. Vi har studerat Åtvidaberg och Sölvesborg, två stycken Socialdemokratiska kommuner som valt två olika vägar gällande sin kommunala allmännytta. Åtvidaberg har valt att sälja ut sin allmännytta, medan Sölvesborg har valt att behålla sin. Vi kommer att visa på skillnader rent ideologiskt, men också på varför de facto har gjort sina val.

Den kommunala allmännyttan har en stark ställning i Sverige och varit ett viktigt inslag i det svenska välfärdsbygget. I skapandet av välfärdssamhället har Socialdemokraterna haft en central roll, och med deras långa och ofta obrutna maktinnehav har möjliggjort att Socialdemokraterna kunnat utforma bostadspolitiken efter eget tyckande. Allmännyttan har haft och är en stor del av den svenska generella välfärdsmodellen där politiken varit en viktig aktör för utvecklingen av allmännyttan i Sverige (Strömberg 2001: 22ff).

En av de centrala delarna för en människas välmående handlar till stor del ofta om vårt boende då vi spenderar en stor del av vårt liv i vår bostad. Ett boende handlar inte enbart om att ha ett tak och fyra väggar, gardiner, möbler och porslin. Boendet är mycket mer och bottnar också både i ett socialt och ekonomiskt sammanhang. Det handlar om var människor väljer att bosätta sig och vad det kostar. Vill människor köpa en bostadsrätt eller vänder sig folk till den kommunalägda allmännyttan för att få en lägenhet? Det finns en mängd olika bostadsformer: hus, bostadsrätt, äganderätt och hyresrätt.

Historien om allmännyttan börjar redan på 1800-talet då rika filantropiskt lagda människor lät bygga ett fåtal lägenheter utan vinstintresse åt arbetare för att hjälpa till att råda bot på den bostadsbrist som uppkommit i de svenska storstadsregionerna

(Hedman 2008: 8). Det dröjde till 1930-talet innan kommunerna själva började bilda kommunala bostadsbolag för att bereda hem åt människor med särskilda behov. Detta var efter att staten klivit in och tagit en aktiv part i bostadspolitiken och att staten beslöt att bidra med lån till nybyggnation av bostäder. Boendena var avsedda för fattiga och för barnrika familjer. Dessa hus kom därför att kallas för ”barnrikehus” (Hedman 2008: 10f).

Efter andra världskrigets slut blev bostadspolitiken en integrerad del av den generella välfärdspolitiska utbyggnaden och den kommunala allmännyttan fick därmed en central roll i välfärdsbygget. Detta eftersom de statliga lånen särskilt gynnade den kommunala allmännyttan och kommunen fick ansvaret att bygga bostäderna (Hedman 2008: 13f). Kommunerna blev ansvariga för att äga och förvalta sina bostadsbolag och de målsättningar som fanns kring bostadspolitiken sattes av staten (Bengtsson 1995: 46f). I slutet av 50- i början av 60-talet började det bli akut bostadsbrist i Sverige beroende på att efterfrågan på bättre lägenheter samt stora barnkullar efter andra världskriget då nått vuxen ålder som behövde bostad. En statlig bostadsbyggnadsutredning fastslog att det behövdes ca en miljon nya bostäder runt om i Sverige. Det fick staten att reagera och beslutade om att uppföra ”miljonprogrammet” vilket syftade till att bygga bort bostadsbristen. Staten tog ansvaret för att bistå marknaden med arbetskraft och kapital för att bygga en miljon bostäder mellan åren 1965 till 1974. De flesta av dessa lägenheter byggdes inom den kommunala allmännyttans regi med statliga stöd (Hedman 2008: 16).

Fram till början av 1990-talet var bostadspolitiken i högsta grad en statlig angelägenhet men efter den borgerliga valsegern i valet 1991 tillkom ett bostadspolitiskt systemskifte. Regeringsskiftet innebar att det statliga bostadsstödet till allmännyttan avskaffades vilket fick till följd att staten kan sägas ha dragit sig tillbaka och överlätit ansvaret för bostadspolitiken till kommunerna (Bengtsson 2006: 143). Ytterligare reformer inom det bostadspolitiska området har skett på senare år, exempelvis avskaffandet av räntebidragen till nya hyresrätter (Internet 2).

Från och med 1 januari 2011 trädde ”Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag” i kraft, denna lag ersatte den tidigare ”Lagen om allmännyttiga

bostadsföretag". Enligt SABOs (Sveriges allmännyttiga bostadsföretag) tolkning av den nya lagen har den tillkommit för att förtydliga att kommuner får driva allmännyttiga bostadsbolag men på så sätt att den inte snedvrider konkurrensen gentemot andra (främst privata) bostadsbolag. En annan viktig aspekt i den nya lagen är att bostadsbolagen skall drivas på "affärsmässiga grunder", lite kort och förenklat beskrivet innebär det att bostadsbolaget skall agera på det sätt som är mest lämpligt för bostadsbolaget utan annan hänsyn (Internet 3). Dock är det numera så att kommunerna runt om i Sverige är de som har huvudansvaret för bostadspolitiken (Hedman 2008: 20f).

1.1 Problemområde

Svenska Akademiens ordlista (SAOL) beskriver ordet ideologi som ett system av uppfattningar och värderingar (Internet 4). Det finns flera olika definitioner kring ordet ideologi. Göran Bergström och Kristina Boréus (2005) redogör i sin bok "*Textens mening och makt*" i vilken de identifierar två olika inriktningar av definitionen ideologi. Den första definitionen som författarna redovisar gör gällande att ideologi skall ses som någon form av idésystem men med det undantaget att det inte förutsäger vilka effekter som blir utav en viss idé utan det lämnas till empirin att avgöra. Enligt forskaren Herbert Tingsten finns det tre stycken beståndsdelar i en ideologi; grundläggande värdepremisser (rättviseaspekter), verklighetsomdömen och konkreta handlingsförslag. Dessa tre beståndsdelar bildar enligt Tingsten en samhällsåskådning som gör det möjligt att precisera ett idésystem. Detta gör det möjligt att se en ideologi som mindre "stängd" och är mer öppen än de redan befästa ideologierna såsom socialism, liberalism och konservatism då effekterna av ideologin inte slås fast utan måste prövas empiriskt (Bergström & Boréus 2005: 150f). Av den andra definitionen som författarna lyfter fram är det tydligt att det fokuseras på de lösningar av ett uppfattat problem som en ideologi tar med sig. Med det menas att ideologi kan förklara vissa händelser och då även ha lösningen för hur problemet skall hanteras (Bergström & Boréus 2005: 151). Det är i den andra av de här två ideologidefinitionerna som vi placerar in Socialdemokraterna. Vi menar att socialdemokratin använder ideologi som ett sätt att förklara hur samhället är uppbyggt och hur dess problem kan lösas med hjälp av den ideologi som partiet använder. Detta

må verka tekniskt och inte speciellt dynamiskt, dock används ideologin som ett normativt förklaringsverktyg.

”Att vara anhängare av en ideologi betyder alltså att man accepterar dess verklighetsbeskrivning, delar dess grundläggande värderingar och stöder dess handlingsprogram.” – Ideologi enligt Nationalencyklopedin

Det Socialdemokratiska arbetarpartiet sållar sig till den demokratiska socialismens idé (Internet 5: 8). De bärande elementen för partiet är frihet, jämlikhet och solidaritet och det är på de principerna som all den socialdemokratiska politiken ska grunda sig på. Ur dessa ideal kommer även de socialdemokratiska idéerna om bostadspolitiken. Socialdemokratin anser att ha en bostad ska vara en social rättighet och att av den anledningen åligger samhället att ansvara för att det finns allmännyttiga bostäder (Ibid: 25). På Socialdemokraternas hemsida betonas det explicit att partiet vill behålla och värna de allmännyttiga bostadsbolag som finns runt om i landet.

”Allmännyttan utgör en garant för att det ska finnas hyresrätter, inte minst i våra storstadsregioner. Därför krävs det att vi slår vakt om och utvecklar allmännyttan – inte säljer ut den (vår fetstilsmarkering)” – Socialdemokratiska partiprogrammet från 2001.

Med den Socialdemokratiska politiska dominans som varade under stor del av 1900-talet kunde Socialdemokraterna styra bostadspolitiken efter egna premisser, både på riksnivå samt på kommunnivå. Därför finns det i nästan samtliga svenska kommuner en allmännytta, där kommunen bygger och förvaltar bostäder för dess invånare. I denna studie har vi genomfört en jämförelse mellan två svenska orter med olika uppfattningar om allmännyttan. Nedan kommer vi att beskriva fallen kortfattat.

Det finns inte längre en kommunal allmännytta i Åtvidaberg. I februari 2008 sålde Åtvidabergs kommun sitt kommunala bostadsbolag Åtvidabergs Bostäder AB (ÅBAB) till en privat fastighetsägare. Detta är något nytt och annorlunda att en Socialdemokratisk styrd kommun säljer hela sitt allmännyttiga bostadsbestånd. Detta till trots att det styrande partiet har en tydlig ideologi och att Socialdemokraterna i sitt partiprogram uttryckligen påpekat att allmännyttan skall behållas och värnas.

Om Åtvidaberg är den avvikande Socialdemokratiska kommunen så är Sölvesborg tvärtemot, den typiska Socialdemokratiska kommunen i alla fall när det gäller bostadspolitik. Sölvesborg har inte valt att sälja ut sin allmännytta utan behållit den som den är.

1.2 Syfte och frågeställningar

Vi ska i den här uppsatsen närmare studera varför det är så att den socialdemokratiskt styrda kommunen Åtvidaberg valt att sälja ut sin allmännytta, när det går emot vad deras partiprogram säger. Vårt problemområde blir således att studera hur det har gått till när Åtvidaberg beslutade att sälja ut sin kommunala allmännytta. Det ska vi göra genom att jämföra Åtvidaberg med Sölvesborg för att kunna dra slutsatser om hur det kommer sig att kommunerna handlat på olika sätt. Sölvesborg blir i den här studien en referenskommun som har handlat i enlighet med den socialdemokratiska ideologin. Vårt fall blir således beslutsfattande i organisationer på kommunal nivå kopplat till bostadspolitik.

Detta leder in oss på beslutsprocessen i organisationer på kommunal nivå. Vi kommer att använda nedanstående beslutsmodell i insamlingen och analysen av vår empiri.

1. Initiering – ett specifikt problem lyfts upp på dagordningen.
2. Beredning – möjliga beslutsunderlag fastställs och analyseras inför beslut.
3. Beslut
4. Implementering – den beslutade handlingen genomförs.
5. Efterkontroll – har beslutet genomförts- och har det blivit som det var tänkt.

Dock kommer vi endast att använda oss av de tre första faserna då vi inte ämnar undersöka de effekter beslutet har fått. De tre ovanstående faserna gör det möjligt för oss att urskilja hur de olika aktörerna det vill säga politiker, tjänstemän och externa aktörer, har handlat i de olika faserna. Med hjälp av modellen blir det tydligt att dela in de olika faserna i en beslutsprocess (Falkemark 1999: 12ff).

Utifrån tidigare fördiskussion kring allmännyttan och Socialdemokratin ser vi det som något underligt att en Socialdemokratiskt styrd kommun väljer att sälja ut något som enligt deras partiprogram borde vara offentligt ägt. Det är det som har motiverat oss att genomföra denna studie. Syftet med studien är att studera vad det är som driver en kommun att välja att sälja ut hela den kommunala allmännyttan när det samtidigt går emot de styrandes ideologi. Vi ämnar också beskriva vad det är som gör att kommunalt beslutsfattande blir olika fast de styrande i kommunerna har samma ideologi.

Resonemanget mynnar ut i följande frågeställningar:

- *”Skiljer sig politikernas inflytande åt i beslutsprocessen mellan Åtvidaberg och Sölvesborg?”*
- *”Skiljer sig tjänstemännens inflytande åt i beslutsprocessen mellan Åtvidaberg och Sölvesborg?”*
- *”Skiljer sig de externa aktörernas inflytande åt i beslutsprocessen mellan Åtvidaberg och Sölvesborg?”*

I det kommande teorikapitlet kommer det att bli tydligt att vi avser att studera beslutsprocessen efter ovanstående modell. Vi identifierar utifrån våra teorier olika aktörer som vi menar kan ha inflytande över en beslutsprocess.

1.3 Avgränsningar

Eftersom studiens genomförande hade en tidsbegränsning på tio veckor var vi tvungna att göra avgränsningar. Om vi haft mer tid hade vi kunnat göra en liknande studie fast på två borgerligt styrda kommuner. Med samma upplägg som i denna studie hade vi kunnat jämföra hur borgerliga kommuner hanterar allmännyttan. Vidare hade vi kunnat använda oss av de två avslutande stegen i Gunnar Falkemarks (1999) modell av beslutsprocessen som vi valt att använda oss av men vi ansåg att vi inte skulle ha möjlighet att gå igenom implementering och utvärderingen av våra fall. Detta med anledning av den bestämda tidsperiod vi arbetar inom, varför vi enbart koncentrerar oss på de tre inledande faserna. Vi avser inte att genomföra någon ekonomisk studie, men ändå kommer ekonomiska aspekter naturligtvis att vägas in eftersom det är viktigt och relevant för vår uppsats.

2. Metod

I detta kapitel kommer vi att redogöra för hur vi har samlat in vår empiri och de val vi gjort och varför.

2.1 Forskningsdesign

Vi har för avsikt att genomföra en komparativ fallstudie där fokus ligger på Åtvidaberg. I fallet Åtvidaberg fanns ett faktiskt beslut att sälja ut allmännyttan vilket gör det tydligt att studera vilka aktörer som varit inblandade. I Sölvesborg är inget konkret beslut fattat att faktiskt behålla allmännyttan vilket betyder att vi kommer betrakta Sölvesborg som en referenskommun och göra kompareringar gentemot Åtvidaberg. Vi använder oss utav en fallstudie för att möjliggöra att fokusera på de indikatorer som vi kommande kapitel ställer upp. Detta gör att vi närmare kan studera interaktionen mellan indikatorerna (Merriam 1994: 25).

2.2 Studiens genomförande

Studiens genomförande inleddes med att vi identifierade våra fall kommuner utifrån statistik från Boverket och Valmyndigheten. Boverket genomför varje år en bostadsmarknadsenkät som skickas ut till Sveriges samtliga kommuner där de får svara på frågor kring kommunens bostadspolitik. Statistiken från dessa källor uppfattas som tillförlitlig då det är två stycken offentliga myndigheter som inte har något egenintresse att snedvrída statistiken.

Där framgick det att Åtvidaberg som varit en starkt Socialdemokratiskt kommun hade sålt ut hela sin allmännytta 2008 medan Sölvesborg, även den en stark Socialdemokratisk kommun inte hade gjort detsamma. Kommunerna får anses som relativt lika varandra vad gäller befolkning och demografisk belägenhet vilket vi ser som en fördel. Hade kommunernas storlek varit vitt skilda skulle det kunna påverka resultatet vilket skulle leda till problem att göra en analys och dra relevanta slutsatser.

2.3 Val av intervjupersoner

Vi har utifrån våra tre teoridelar identifierat de nyckelpersoner som vi tror har möjlighet att bidra med relevant information, eftersom vi är aktörscentrerade och intresserade av att få en bild av hur olika aktörer handlat. Vi vill därför få en bild av hur de resonerat kring frågan om utförsäljning. Därmed lämpar sig intervjuer med

identifierade aktörer som den mest fördelaktiga metoden att inhämta den empirin vi behöver. Personerna vi identifierat efter teorin och dokumentstudier (officiella protokoll från kommunfullmäktige o dyl.) anser vi vara de som företräder sin aktörsgrupp vad gäller intresse och inflytande. Intervjuernas karaktär kan liknas vid semi-strukturella. Vi visste vad vi ville få ut av intervjuerna men hade samtidigt möjlighet att ställa relevanta följdfrågor (Bryman 2008: 438f). De genomgående frågeområdena rörde respondentens syn på initiering, beredning och beslutsfasen i utförsäljningen i Åtvidaberg. I Sölvesborg blev frågorna av en mer ideologisk- och ståndpunkts orienterande karaktär. Under alla de åtta intervjuerna närvarade vi båda vilket vi ser som en styrka då vi under intervjuerna fick möjlighet att komplettera varandra med att ställa följdfrågor. Vi menar till skillnad från Alan Bryman (2008) att det är en styrka att vara två närvarande (Bryman 2008: 197). Eftersom vi båda närvarade under intervjuerna fick vi en bättre och fylligare bild av empirin än om vi gjort dem enskilt. Intervjuernas längd varade från cirka 45 minuter upp till drygt en timma.

Eftersom vi i Åtvidaberg var intresserade av en viss beslutsprocess ser vi det som en fördel att den skedde under åren 2007-2008 vilket gör att alla respondenterna hade ärendet relativt färskt i minnet. Detta kan vara ett anmärkningsvärt problem då empiriinhämtningen främst baseras på intervjuer med nyckelpersoner och om då respondenterna inte kommer ihåg relevanta delar. Detta var dock inget problem för oss i att identifiera och få tillgång till nyckelpersonerna som varit med i beslutsprocessen då händelsen inte var så avlägsen i tiden. Efter genomförandet av intervjuerna transkriberade vi dem och det är utifrån intervjuerna vår samlade empiri härstammar ifrån. Som vi beskrivit ovan studerade vi protokoll från kommunfullmäktige och därifrån identifierat de politiska nyckelaktörerna, samt förvaltningens i Åtvidaberg. Därefter kontaktade vi det fastighetsbolag som köpte allmännyttan. Vi intervjuade även externa grupper som vi ansåg ha väsentlig insyn och åsikter kring beslutsprocessen.

Sölvesborg ser vi som en referenskommun och det eftersom inget politiskt beslut fattats kring frågan att behålla allmännyttan genomförde vi intervjuerna genom att mer "känna av stämningen" bland dem. Via Sölvesborgs kommuns hemsida fick vi

kunskap om vilka som var nyckelaktörerna, som vi därefter tog kontakt med. Alla personer som står listade har vi genomfört intervjuer på plats förutom två i Sölvesborg (se nedan). Intervjupersonerna var:

Sölvesborg:

Heléne Björklund, (S) Kommunstyrelseordförande Sölvesborg

Lars Björklund, VD Sölvesborgshem

Lars Ohlsson, Journalist på Bleking Läns Tidning (mailkorrespondens)

Kristin Eriksson, Hyresgästföreningen Sölvesborg (mailkorrespondens)

Åtvidaberg:

Lennart Haraldsson, (S) kommunstyrelseordförande Åtvidaberg

Sverre Moum, (M) Vice kommunstyrelseordförande Åtvidaberg

Stefan Nilsson, Ekonomichef Åtvidaberg

Fredrik Klint, VD Klint Fastigheter Åtvidaberg

Charlotte Willsäter, Journalist på Östgöta Correspondenten

Erik Malmberg, Hyresgästföreningen Region Sydost

I denna studie har vi använt oss av primärkällor i den bemärkelsen att de intervjuade är personer som har haft insyn och inflytande i beslutsprocess. Detta ser vi som en styrka jämfört med om vi använt oss av sekundärkällor där författarens uppfattning kan styra vår tolkning av empirin.

2.4 Att tolka resultaten

Slutligen vill vi belysa diskussionen kring att tolka resultaten. Datainsamlingen skedde med stöd av de indikatorer vi lyckats utläsa utifrån teorierna vilket gjorde att det blev tydligt vad vi hade för avsikt med intervjuerna och den fortsatta analysen.

När datainsamling sker på detta sätt är det tydligt att de olika aktörerna har ett intresse av att framställa sitt handlande så rättfärdigat som möjligt vilket kan påverka resultatet något som vi var tvungna att förhålla oss kritiska till. Dock betonar vi att vi haft en bredd i empiriinsamlingen vilket möjliggjort att vi fått data från flera intressenter och kan därav dra relevanta slutsatser på så vis. Givetvis måste vi ha en

förståelse för aktörernas olika egenintressen vilket gjorde det möjligt att vi kunde kontrastera aktörernas egenintresse mot deras faktiska svar. Om alla aktörerna haft samma syn på utförsäljningen fastän de representerade olika intressen kunde vi dra slutsatsen att vi fått uppgifter som var korrekta. Om så inte var fallet skulle dessa uppgifter analyseras med föregående diskussion i åtanke.

3 Teoripresentation

I detta kapitel kommer vi att redogöra för den teori vi valt att använda oss av för att analysera vår insamlade empiri.

3.1 Tidigare forskning

Vår studie är ett fall utav beslutsfattande i offentliga organisationer där vi valt att fokusera på hur själva beslutsprocessen fortskrider och inte vad beslutet har för effekt när de väl är fattade. Vi har för avsikt att studera de aktörer som är med och påverkar externt och internt ett beslut i en offentlig organisation. Beslutsfattande i offentliga organisationer sker ständigt inom stat, landsting och kommun. Beslut som sker i nämnda organisationer får ofta konsekvenser på andra aktörer varför det ofta förekommer organisering bland externa aktörer för eller emot ett beslut. Detta har flertalet forskare beskrivit. Daniel Naurin (2001) skriver om det i sin bok "*den demokratiska lobbyisten*" att påtryckningsgrupper blivit allt vanligare inslag i den svenska politiken.

Förhållandet mellan politik och förvaltning är ett område som forskats kring under lång tid. Demokratiforskaren Max Weber (1921) utformade en idealmodell där byråkraten arbetade underställd politikern och var en neutral verkställare till det av politikern beslutat. Weber ser tjänstemannen likt en verkställare av politiska beslut som inte hade några intentioner för egna initiativ vilket gör att politikern har stor makt. Det ska tilläggas att Weber redan då insåg att den professionella tjänstemannen skulle utveckla ett kunskapsövertag gentemot politikern och på så sätt påverka politikernas arbete. Några som utvecklade och förutsåg tendensen kring tjänstemännens allt större makt var Nils Brunsson och Sten Jönsson (1978) i boken "*Beslut och handling*". Där utvecklades resonemanget än mer som Weber för drygt 50 år tidigare att tjänstemännen skulle få allt större inflytande på politiska beslut. Kerstin Bartholdsson (2009) studerar tjänstemän i området miljöpolitik men kan ändå appliceras på vår studie då vi är intresserade av tjänstemäns inflytande (Internet 5).

Herbert Simon har forskat kring rationella val och vad som driver människor att fatta vissa beslut. Denna forskning bidrar till förståelsen kring nyttomaximering vilket också kan appliceras på den beslutsprocess som politiker deltar i. I Herbert Simons

”*Administrative behaviour*” (1997) beskriver han olika alternativ som väljs är för att maximera nyttan för politikern.

Som tidigare redogjort har vi valt att fokusera på området bostadspolitik. Här har forskningen främst bedrivits på statlig nivå då det är den nivån som haft den formella makten över den fram till 1990-talet. Boverket har som en del i en statlig utredning (SOU 2008:38) beskrivit den kommunala allmännyttans historia där det slås fast att det under lång period under 1900-talet haft en stark statlig inblandning och det under 1990-talet skett ett systemskifte då kommunerna istället blivit ålagda att ta hand om bostadspolitiken utan statlig subventioner (Hedman 2008:20f). Därför blir vår studie inriktad på beslutsfattande på kommunal nivå.

Eftersom bostadspolitik var en statlig angelägenhet samtidigt som Socialdemokraterna hade en regeringsställning under stora delar av 1900-talet gjorde var det de som utarbetade policys kring svenska bostäder. Därefter ålades kommunerna att i allt större grad ta hand om bostadspolitiska frågor. Bo Bengtsson (2006) diskuterar bostaden som en social rättighet där han bostaden både ses som rättighet och marknadsvara. Liknande resonemang finns redogjorde i Socialdemokraternas partiprogram där det slås fast att bostaden är en social rättighet (Internet 6). Frågan är hur detta kan följas då den inte längre bedrivs i offentlig regi i en Socialdemokratisk kommun.

Vicki Johansson har bidragit till förståelsen om beslutfattande på kommunal nivå genom sin bok ”*Vägen till en väg*” (2011) där hon beskriver hur tjänstemännen kan bli påverkade av olika faktorer som har inverkan på deras sätt att arbeta (Johansson 2011: 77ff). Kommunerna har i sin strävan efter att utvecklas blivit mer pragmatiska i sitt marknadstänk där förvaltningen med dess tjänstemän arbetar utifrån näringslivsliknande program. Stig Montin beskriver detta fenomen i sin bok ”*Moderna kommuner*” (2002).

3.2 Teorier om beslutsprocessen i offentliga organisationer

I följande teorikapitel kommer vi fokusera på rationellt agerande i en beslutsprocess. Vidare kommer vi gå igenom relationen mellan politiker och förvaltning där bottom-

up och top-down är teorier som vi använder. Externa faktorer avslutar kapitlet där vi kommer gå igenom resursberoendeteorin.

Vi väljer denna modell för att ha möjlighet att förstå med vilka anledningar politiker har fattat ett visst beslut, då nämnda steg utgör en grund för beslutsfattande. I en idealtypisk beslutsmodell är det de folkvalda politikerna som initierar frågor (1). Vidare är det ålagt den offentliga förvaltningens tjänstemän att ta fram beslutsunderlag samt information (2) som leder fram till ett underlag som gör att politikerna kan fatta beslut (3). Politiker och för den delen tjänstemän är inte opåverkbara aktörer utan de påverkas av sin omgivning vilket leder till att andra aktörer som vill utöva inflytande utifrån sina intressen för att öka sin egen nytta (Naurin 2001: 88 samt Brunsson & Jönsson 1978:121f).

Istället för att politikerna är de som initierar besluten är det förvaltningen som lyfter upp en specifik fråga med anledning av att de har mer resurser, d.v.s. tid och kunskap jämfört med politikerna (1) (Johansson 2006: 53f). Vidare är det den offentliga förvaltningens tjänstemän som bereder och uppställer ett antal alternativ (2) som politikerna fattar beslut om (3). Själva beslutet är endast en liten del i beslutsprocessen, det verkliga arbetet har skett i initieringen och beredningen vilket leder till att förvaltningen har möjlighet att påverka politiken. Politikerna blir istället defensiva granskare av tjänstemännens beredningsarbete och de blir då som problemlösare ifall beredningen inte överensstämmer med politikernas vilja (Brunsson & Jönsson 1978:67ff). Denna förklaring skiljer sig från den idealtypiska då den offentliga förvaltningen i verkligheten har ett större inflytande över dagordningen än vad som är eftersträvansvärt enligt idealtypisk utgångspunkt. Vi har valt att ställa dessa två modeller mot varandra för att synliggöra skillnaderna och att det i förlängningen leder till ökad förståelse för beslutsprocessen.

3.3 Den rationella beslutsfattaren

Herbert Simon (1997) anser att ett rationellt agerande innebär att välja den beslutsstrategi där man kan följa den kedja av konsekvenser som blir utav ett taget beslut och då välja den mest fördelaktiga konsekvensen. Simon identifierar tre olika beslutsstrategier:

1. Lista alla alternativ som är tillgängliga.
2. Bestämna dess konsekvenser.
3. Jämföra de olika konsekvenserna.

Detta sätt att se på rationella beslutsstrategier kan liknas vid att man endast konstaterar det uppenbara och att det ter sig självklart att välja den mest fördelaktiga. Detta sätt att arbeta med rationellt beslutsfattande gör det möjligt för oss att kunna se och följa hur beslutsfattare agerar då detta är en idealtypisk modell för ett rationellt beslutsfattande (Simon 1997: 77).

Den teori som legat till grund för ovan beskrivna strategi är teorin om rationella val, även kallad rational choice theory. Vi identifierar att det inom begreppet rationalitet finns två vitt skilda uppfattningar om rationalitet; fullständig rationalitet och begränsad rationalitet. Fullständig rationalitet förutsätter att en beslutsfattare - i vårt fall politikern - besitter all kunskap och information inom en viss fråga (Simon 1997:324). Beslutsfattaren innehar all vetskap om vad beslutet har för alternativ samt dess konsekvenser och kan utifrån dessa föreställningar fatta sina beslut. I andra änden finns den begränsade rationella beslutsfattaren. Den har ingen kunskap eller uppfattning om beslutet som skall fattas. Alla aktörer människor, politiker och organisationer ingår i en social kontext där normativa premisser existerar, vilket leder till att aktören i fråga förutsätts ha kännedom om det framtida beslutet. Aktören i begränsad rationalitet har inte någon uppfattning om det beslut eller handling som ska tas. Själva rationaliteten är de alternativ som ger högst måluppfyllelse eller nytta. Detta utgör grunden för rationalitet som Gunnar Falkemark (1999) hänvisar till i sina studier (Falkemark 1999:21).

Teorin tar sin utgångspunkt i att människan är en rationell varelse som ständigt är i beslutsfattande situationer, stora som små. Den rationella teorin förutsätter en viss form av jämförelse mellan olika alternativ samt huruvida de resultat som uppkommer mellan de olika alternativen leder till rationella val görs (Simon 1997: 75). De resultat som uppenbarar sig kommer leda till att fler frågor och alternativ uppkommer varför det är omöjligt att inneha fullständig kunskap inom ett visst område (Simon 1997: 75).

Aktörer som fattar beslut strävar alltid efter att nyttomaximera, vilket de uppnår genom att rangordna sina önskemål för att maximera sin egen nytta. Inom politiken kännetecknas ett rationellt handlande att ens vilja kan förändras under tiden för att i slutändan försöka få ut så mycket av det önskvärda som möjligt. Detta sker främst genom så kallad politisk kohandel (Lewin 2002:13f). Politiker rangordnar sina preferenser utifrån olika hjärtefrågor som vi kan kalla A, B och C. Fråga A är den som politikern känner mest för, varför denne är minst benägen att överge denna fråga. Frågorna B och C är sådana som politikerna kan överge eller modifiera för att uppfylla en annan politikers preferenser som har B eller C som hjärtefråga. Går båda frågorna igenom i den beslutsfattande församlingen uppfyller frågorna de båda politikernas hjärtefrågor vilket leder till ökad tillfredsställelse (ibid). Kohandel skall inte liknas vid en kompromiss då den senare betyder att beslutsmakare går halva vägen medan kohandeln handlar om att byta hjärtefrågor med varandra (Lewin 2002:27).

3.4 Tjänstemännen i den politiska beslutsprocessen

I detta kapitel kommer vi fokusera på tjänstemännen i den politiska beslutsprocessen.

3.4.1 Politiker och tjänstemän

Förhållandet mellan förvaltningen och politiker har varit ett område som flertalet forskare valt att studera närmre (Se bl.a. Lipsky, Brunsson och Jönsson). I ett traditionellt perspektiv är det politikerna som styr och drar upp målsättningar för förvaltningens tjänstemän. Politikerna lägger fram riktlinjer och strategier för beslut som förvaltningen och dess tjänstemän sedan ska genomföra i praktiken. Politikerna är centrala aktörer medan förvaltningen får en mer tillbakadragen roll där de är ålagda att uträtta åtgärder. Verkligheten kan dock se annorlunda ut vilket det motsatta perspektivet ska redogöra för (Sannerstedt 2001: 18ff).

Ett initierat ärende av ett problem gör att den som initierar också äger rätten att definiera problemet och hur det skall beredas. Här har politikern som ideolog en särställning. Under tiden som en utredning och beredning fortgår kan politikern gentemot förvaltningen komma att poängtera tveksamheter som politikern uppfattar

med utredning/beredning för att så sätt styra utredningen/beredningen åt det håll som politikern önskar. I vanliga fall tar förvaltningen fram ett antal olika alternativ som politikerna sedan har möjlighet att ta ställning till (Brunsson och Jönsson 1978: 67f).

3.4.2 Tjänstemän och politiker

I detta synsätt på förhållandet mellan politiker och förvaltning är det istället förvaltningen med dess tjänstemän som är de verkliga beslutsfattarna, inte politikerna enligt traditionell mening. Här ses istället de så kallade "närbyråkraterna" som de verkliga beslutsfattarna då det är de som fattar besluten vilka inverkar på allmänheten. Det är även dessa personer som vanliga medborgare kommer i kontakt med i sitt dagliga liv. Den klassiska bilden av en närbyråkrat är lärare, poliser och vårdbiträden, vidare anser vi att teorin kan appliceras på en högre nivå av tjänstemän som exempelvis deltar i beredandet av beslut inom förvaltningen. Lennart Lundquist har definierat sådana byråkrater som "fjärrbyråkrater" som verkar inom förvaltning, men som inte i lika stor utsträckning har kontakt med medborgarna (Lundquist 1991: 8). Det är dessa byråkrater som är ålagda av politikerna att utreda och bereda förslag utifrån sina expertkunskaper. Tjänstemännen i den här gruppen är professionella och har tids- och resursövertag gentemot politikerna.

Genom att fjärrbyråkrater är professionella inom sina yrkesområden utvecklar de expertkunskaper och procedurer av olika art i sitt arbete. Detta gör att de har ett kunskapsövertag gentemot de folkvalda politikerna om olika fall då politiker har begränsade resurser att själva sätta sig in i varje fall. Politikerna får härmed en roll som liknas vid en defensiv granskare av förvaltningen vilket leder till att fjärrbyråkraterna får stor handlingsförmåga att forma politiken. Detta kan få till följd att politikerna får svårt att styra den offentliga förvaltningen i önskad riktning (Brunsson och Jönsson 1978:68).

Vi ska dock inte vara naiva och tro att förvaltningen kan styra såsom de vill. Politikerna har stora möjligheter att styra förvaltningens villkor då de har den övergripande makten vad gäller tilldelning av resurser och organisering (Sannerstedt 2001:23).

Vetenskapligt sett kan de båda perspektiven ställas mot varandra där det ena förespråkar ett mer traditionellt förhållande mellan förvaltningen och politiker. De folkvalda drar fram riktlinjer och övergripande mål för verksamheterna i vilken förvaltningen anpassar sig efter. Det är dock svårt för politikerna att ha fullständig kontroll över de professionella byråkraterna. Eftersom byråkrater ständigt arbetar med begränsade resurser utvecklar de genvägar och förenklingar vilka politiker har svårt att överblicka (Lipsky 1980: 18)

De två perspektiven lämpar sig olika väl på olika sätt beroende på vad som ska studeras. Vi anser att vid ett teoretiskt användande av top-down perspektivet är det analysen av ett politiskt beslut som står i fokus. Bottom-up-teorin förordar att analysen börjar med en granskning av den verksamhet som faktiskt bedrivs av tjänstemännen inom den offentliga förvaltningen (Sannerstedt 2001:24ff).

Vi är intresserade av byråkraters inflytande i de tre första beslutsfaserna som Falkemark (1999) redogör för. Michael Lipsky beskriver i sin bok *"Street-level beauracracy"* (1980) om de byråkrater som implementerar de politiska besluten. Det är dock inte dessa närbyråkrater som vi primärt intresserar oss av. Vi koncentrerar oss på de tjänstemän som är ovan och är med i de beredande processerna, de så kallade fjärrbyråkraterna som beskrivs i bland annat Lennart Lundquists bok *"Etik i offentlig verksamhet"* 1991.

3.5 Resursberoendeteori

De två tidigare teorierna fokuserar på att de interna aktörerna. Vi kommer nu att studera de externa aktörerna som kan vara en blandning av alla de tre. En organisation kan aldrig handla helt självständigt, det vill säga att alla organisationer ingår i ett socialt samspel som gör att dess handlande måste vara legitimt, annars överlever den inte. Med legitimitet avses ett normativt agerande i det sociala sammanhanget.

Avgörandet för en organisations överlevnad beror hela tiden på att effektivitet eftersträvas genom att resurser och stöd erhålls. Organisationer strävar alltid efter att maximera nyttan efter givna resurser (Pfeffer och Salancik 2003: 2f). De ingår i ett socialt samspel där de genom interaktionen med andra aktörer eller grupper utbyter information, pengar, eller social legitimitet för att på så vis öka nyttomaximeringen

och det leder i förlängningen till organisationen överlevnad (Pfeffer och Salancik 2003: 43).

Utgångspunkten för de flesta organisationer och gruppers överlevnad beror på hur väl de lyckas ekonomiskt. Det är dock inte det huvudsakliga argumentet för att öka legitimiteten enligt resursberoendeteorin som redogör att handlingar ibland kan vara av social vilja istället för ekonomiska dito. Legitimitet är något som organisationer hela tiden eftersträvar, dock kan den inte skapa legitimitet för sig själv utan det är något som alltid skapas av externa omständigheter (Pfeffer och Salancik 2003: 194).

Legitimitet är en social process som är svår att mäta då det alltid blir olika beroende på hur mycket det krävs för att få legitimitet för handlingen eller organisationen. Om motstånd höjs från en grupp mot ett förslag som en organisation ger blir legitimitetsproblemet organisationens och hur väl de får ut sitt budskap om sitt förslag till allmänheten. Ifall parten står i opposition och driver ett motstånd mot förslaget, lyckas bättre i förmedlingen av dess budskap till allmänheten kan istället stödet till oppositionen öka (Pfeffer och Salancik 2003: 194).

När värderingar och normer förändras sker även detta i samhället vilket leder till att organisationers mål och handlingar förändras i de strömningar som allmänheten rör sig emot. Samhället består av åtskilliga grupperingar med olika tankar och premisser vilket får till följd att identifiera en grupp människor med liknande intentioner som organisationen står för. Det gäller att övertyga det andra flertalet människor som inte delar samma åsikter för att på så vis stärka tilltron för organisationen (Pfeffer och Salancik 2003:195)

För att uppbringa det stöd en åtgärd eller organisation behöver, måste allmänheten övertygas om att den eller det är rättvist och värdigt. För att erhålla det nödvändiga stödet måste opinionen vara till en fördel för åtgärden eller organisationen. Ett möjligt tillvägagångssätt kan vara att använda sig av det mediala verktyget som har potential att nå ut till medborgarna för att informera dem och att på den vägen övertyga medborgarna om åtgärdens nödvändighet. Detta kan i längden föra med sig legitimitet och åtgärden uppfattas då som rättvis (Pfeffer och Salancik 2003: 195).

Legitimitet är som beskrivits innan något som erhålls utifrån och organisationer som vill öka legitimiteten kan ta steg som gör att den närmar sig normer och värderingar i samhället. Det kan synliggöras genom organisationen handlar på ett sätt som gör att den etablerade legitimiteten ökar än mer. Det kommunala bostadsföretaget ÖBO i Örebro kommun gick från målsättningen om ”bostad för alla ” till ”bostad för dig” vilket kan härledas till tanken om att organisationen vill öka sin legitimitet genom att ändra sin målsättning (Hedman 2008:21).

Aktörer kommer ständigt att försöka förmå andra att handla utifrån aktörens egen vilja. Detta kan främst ske genom manipulation på olika sätt. Manipulation menar Falkemark liknas vid medvetna handlingar som görs av aktörer som försöker få sin vilja igenom (Falkemark 1999:46). Manipulation kan uppfattas som något negativt, dock kan man se det på ur ett annat perspektiv då det från aktörens sida kan vara en strategi för att uppnå nyttomaximering. Utifrån dessa föreställningar kommer alltid vissa intressen gynnas framför andra. Förekomsten av manipulation kräver att två villkor uppfylls. Dessa är; det måste finnas två parter där beslutet gynnar det ena intresset samtidigt som det andra missgynnas. Samtidigt kräver det andra villkoret att aktörerna måste ha en vetskap om det rådande läget i det första villkoret för att manipulation ska kunna utövas (Falkemark 1999:47).

3.6 Teorianvändning

För att särskilja aktörerna och deras handlande har vi valt att dela upp och synliggöra de tre aktörgrupper vi identifierat utifrån de tre faserna; initiering, beredning och beslut som återfinns i Falkemarks (1999) bok. Detta för att på ett tydligt sätt dela upp och urskilja de faser i en beslutsprocess. De tre potentiella grupperna vi med hjälp av teorin lyckats urskilja och som kan ha påverkat beslutsprocessen är; politiker, tjänstemän och externa faktorer. Nämnda aktörer kan ha olika påverkan och vi har utarbetat indikatorer visar på hur de kan förekomma i de olika faserna som vi ska redogöra för nedan.

3.6.1 Politikerinflytande

De folkvalda representanterna i Sveriges kommuner väljs genom allmänna val. Den representativa modellen som vi har i Sverige förutsätter att politiker fattar rationella beslut på grundval av den informationen om medborgarens vilja. Finns det en medborgerlig vilja hörsammas den förhoppningsvis av den politiska församlingen. Dagen för utvärdering ifall politikerna företrätt medborgarna på ett föredömligt sätt är på valdagen. Känner sig invånarna inte nöjda med den politiska majoriteten röstas den bort till fördel för en annan. Politikerna är de som har den formella makten över initieringen av en fråga och kan lyfta den på grundval av olika premisser. De flesta politiker kandiderar till fullmäktige genom att vara medlem i ett parti där det är partiets ideologi som vidare ska efterlevas i det politiska livet vilket leder till att de förutsätts driva på vissa frågor extra utifrån sitt partis ideologi. Vi ser det som att politiker marknadsför sig ideligen som framåtsträvande och drivande i utvecklingen av kommuner genom att visioner om framtiden presenteras. Vanligast är det, enligt oss, att frågor initieras på grund av ekonomiska aspekter. Vi tolkar att om de ekonomiska aspekterna förs fram bidrar det till att de ideologiska dito kan få stå tillbaka. Detta är något vi sedan ser tydligt i den empiriska del som kommer sedan.

När väl en fråga väckts förväntar vi oss enligt teorin att förvaltningen på ett korrekt och lagenligt sätt bereder den utifrån sin expertkunskap. Ärendet utreds i enlighet med de direktiv som politiker föreskrivit varefter förvaltningen ger ett yttrande i frågan. Utifrån förvaltningen och dess tjänstemäns handläggande av frågan fattas därefter rationella beslut av politikerna, som exempelvis kan vara efter ekonomiska aspekter. Politikerna arbetar ofta efter att en konsensus ska råda för att få majoritet. Resonemanget ovan för oss ner på följande indikatorer som kan ha haft påverkan i beslutsprocessen.

Politikerinflytande

Rationellt handlande

Initiering

Indikator 1 – Ekonomiska aspekter

Indikator 2 – Utifrån tillgänglig information kom förslaget

Indikator 3 – Ideologiska faktorer

Indikator 4 – Vision om utveckling

Indikator 5 – Legitimitetssträvande

Beredning

Indikator 1 – Politiker har ålagt förvaltningen att utreda frågan

Indikator 2 – Politikerna styr förvaltningen

Indikator 3 – Förvaltningen utarbetar underlag i enlighet med politiska direktiv

Beslut

Indikator 1 – Politikerna fattar beslut utifrån förvaltningens beredning

Indikator 2 – Politisk konsensus

3.6.2 Tjänstemannainflytande

Den andra aktörsgruppen som kan ha påverkan på en beslutsprocess är den grupp vi valt att kalla tjänstemän. Den traditionella modellen där politiker initierar frågor och förvaltningen bereder kan ibland te sig annorlunda än den tänkta idealmodellen. De flesta kommunpolitiker sköter sina politiska uppdrag på sin fritid, vilket gör att de inte kan sätta sig lika djupt in i en fråga som den professionella förvaltningen. Här arbetar dagligen professionella tjänstemän som ofta har utbildning och expertkunskap inom ett specifikt område. Detta gör att de får ett övertag gentemot politikerna i form av att de har resurser såsom tid och kunskap, vilket kan leda till att de uppfattar problemen före politikerna. I vårt fall - utförsäljningen av ett kommunalt bostadsbolag. Därför kan det te sig att det är tjänstemännen som initierar frågan och inte som det enligt idealmodellen är tänkt, politikerna. Det finns inget som säger att politikerna måste använda sig av förvaltningens resurser, dock finns de där för att de genom sina expertkunskaper ska kunna bistå politikerna i sitt arbete. Ifall politikerna inte vänder sig till förvaltningen i olika frågor tolkar vi det som att politikerna inte anser sig ha ett behov av att innefatta förvaltningen i frågan.

Vidare är det enligt den idealtypiska modellen förvaltningens sak att skapa underlag i frågan om utförsäljning ska ske eller inte. Eftersom resurserna och kunskapen är större bland tjänstemännen än hos de folkvalda i en viss fråga kan det leda till att de framställer ett eget förslag som politikerna därefter fattar beslut om. Medvetenheten hos politikerna att de är i ett underläge, kunskaps- och resursmässigt, gör att de hörsammar förvaltningen och fattar beslut i enlighet med deras förslag. Vi menar att politikerna liknas vid en kritisk granskare i beredningsfasen som då får stå tillbaka på

grund av förvaltningens resursövertag. Resonemanget ovan för oss ner på följande indikatorer som kan ha haft påverkan i beslutsprocessen.

Tjänstemannainflytande

Bottom-up

Initiering

Indikator 1 – Förvaltningen lyfter upp frågan

Indikator 2 – Övertag i form av kunskap och resurser

Beredning

Indikator 1 – Utarbetar förslag som politikerna fattar beslut om

Indikator 2 – Utarbetar eget förslag eftersom expertkunskapen är högre

Beslut

Indikator 1 – Underlag till politiskt bestämmande

Indikator 2 – Politiker hör samman förvaltningens förslag och fattar beslut

Indikator 3 – Politikerna intar rollen som kritiska granskare

3.6.3 Externa faktorer

Vi har nu redogjort för de interna aktörerna i en beslutsprocess om utförsäljning av ett kommunalt bostadsbolag. Det förefaller sig dock som så att inga aktörer står helt ensamma och är opåverkbara. Som vi beskrivit i teorin ingår alla aktörer i ett socialt samspel, så även våra kommuner. I initieringsfasen kan externa aktörer bedriva lobbyverksamhet gentemot förvaltning och politiker. Detta kan förekomma på grund av att de handlar utifrån en egen agenda där de försöker nå framgång i sin påverkan av ett visst beslut. I vårt fall kan intresseorganisationer samt media vara pådrivande i sådana här frågor som gör att politikerna känner sig tvungna att lyfta frågan.

Politiker kan efter påtryckningar känna att de måste visa handlingskraft för att på så vis stärka sin legitimitet. På samma sätt förväntas vissa intressegrupper att inta en position för att på samma sätt stärka sin legitimitet och visa på handlingskraft. Vi skulle kunna tolka detta som att kommunledningen under lång period lidit stora legitimitetsförluster och vill genom en utförsäljning visa att de är handlingskraftiga för att på så vis stärka sin legitimitet hos befolkningen. Vidare kan organisationer eller grupper gå samman för att gemensamt försöka påverka i initieringsfasen. När flera aktörer går samman skapas en högre legitimitet för sammanslutningen genom att flera aktörer är samlade bakom en och samma fråga. Det ger en större tyngd i deras försök till påverkan.

Under beredningsfasen försöker de externa aktörerna påverka förvaltning och politikerna. Hur och med vilka strategier de använder sig utav är olika beroende på fall. I en så stor fråga som den kommunala allmännyttans vara eller icke vara tänker vi oss att det är en medborgerlig angelägenhet. Därför torde engagemanget hos kommuninvånarna vara starkt i frågan. Vi tänker oss att de grupper som är motståndare till förslaget om utförsäljningen lägger fram ett eget alternativ som kommuninvånarna får ta ställning till. Även i denna fas torde flera grupper gå samman med varandra för att få större effekt. Tillvägagångssättet då externa aktörer försöker påverka de ansvariga kan se olika ut. Spridning av information, försök till att lyfta frågan politiskt och torgmöten är vanliga. Information sprids och egna förslag kan läggas fram som alternativ till det som majoriteten redan presenterat.

Ifall oppositionen lyckas med att mobilisera sådana resurser att det alternativ som de för fram får mer stöd och legitimitet måste politikerna i sin strävan efter förtroende anamma detta förslag. Politikerna liknas även här då vid kritiska granskare av det förslag som oppositionen lagt fram.

Vi tolkar det som att alla grupper strävar efter att öka sin legitimitet genom olika handlingsplaner. Hur detta sker är olika beroende på vilka aktörer det rör sig om, men sammanfattningsvis tänker vi oss att alla aktörer i sin strävan efter legitimitetsökning är med i ett socialt sampel och försöker vara med och påverka i olika grad. Vissa grupper förutsätts tycka en viss sak i en fråga medan andra intar en ställning efter samhälleliga strömningar. Resonemanget ovan för oss ner på följande indikatorer som kan ha haft påverkan i beslutsprocessen.

Externa aktörer

Resursberoende teori

Initiering

Indikator 1 – Vill stärka sin legitimitet genom att visa handlingskraft

Indikator 2 – Handlar utifrån egen agenda och har haft forum

Indikator 3 – Gå samman med andra aktörer för att stärka legitimitet

Beredning

Indikator 1 – Påverka den politiska ledningen

Indikator 2 – Läger fram eget förslag

Indikator 3 – Går samman med andra aktörer för att stärka legitimitet

Beslut

Indikator 1 – Politikerna intar rollen som kritiska granskare

4 Åtvidaberg

Vi har valt att börja vår empiri del med Åtvidaberg. I detta kapitel börjar vi med en kort historik om kommunen för att på så sätt få en förståelse för kommunens förutsättningar.

4.1 En bakgrund

För att få en förståelse om och kring Åtvidaberg är det viktigt att vi redogör kort för kommunens historia, med fokusering på industrihistoria. Åtvidaberg är i mångt och mycket en klassisk bruksort där en industri varit ortens centrala arbetsgivare. I Åtvidabergs fall förknippas orten med den kopparbrytning som skedde fram till början av 1900-talet, bruket lades ned på grund av för dålig lönsamhet. Efter kopparbruket följdes AB Åtvidabergs industrier och sedermera Facit AB som ortens stora arbetsgivare. Från 1920-talet och framåt var AB Åtvidabergs Industrier ortens stora arbetsgivare och industriproduktionen var i det stora hela koncentrerad till/på att tillverka kontorsmöbler. Det är dock inte för kontorsmöblerna som AB Åtvidabergs Industrier är känt för utan det var för företagets räknemaskin "Facit" (blev även senare företagets namn) som gjorde Åtvidaberg känt för en större publik. På 1960-talet hade Facit AB som mest 1800 anställda i orten (8000 i världen) och var med det också ortens naturliga ekonomiska motor med företagets huvudkontor placerat i Åtvidaberg (Internet 7) Facit AB fick i början av 1970-talet ekonomiska problem till följd av att konkurrerande företag hade börjat tillverka andra former av elektroniska räknemaskiner som var billigare. Detta gjorde att Facit AB snart var utkonkurrerade och bolaget såldes vidare till Electrolux och några år senare till Ericsson för att slutligen likvideras 1998. En liten del av Facit AB finns de facto kvar i dag på orten, det är ett mindre företag vid namn Partnertech som anställer ca 250 personer. Långt ifrån de 1800 som var anställda på Facits storhetstid (Internet 8). Trots att det under lång tid varit en negativ befolkningstrend har nu Åtvidaberg lyckats ändra detta de senaste åren. I Åtvidaberg bor det nu ca 11500 invånare (internet 7).

4.2 Politikerna i beslutsprocessen

Kommunen har sedan Facit AB:s avveckling beskrivit sig självt som att den befunnit sig i en politisk och ekonomisk oreda. Kommunens ekonomi har, som det beskrivs av lokalpolitikerna länge varit dålig och när den nya styrande koalitionen kom till

makten efter valet 2006 bestående av Socialdemokrater och Moderater hade de lovat kommuninvånarna att lösa kommunens dåliga ekonomi. Partierna gjorde upp ett gemensamt valprogram som gick ut på att sanera ekonomin.

Ekonomichefen Stefan Nilsson uttryckte sig som så att Åtvidaberg som ort alltid dominerats av någon ”stark”. Han nämner baronen Adelswärd som med sitt kopparbruk var 1800- och i början av 1900-talet var ortens starke man. Efter kopparbruket lades ned fylldes tomrummet upp av Facit AB (som kan jämföras i storleksordning med dagens Ericsson). Efter Facit har kommunen inte haft någon naturlig medelpunkt att samlas kring, och Nilsson påpekar att kommunen inte haft traditionen av att vara den centrala samlade kraften.

Eftersom Åtvidaberg länge präglats av en kultur där kommunen stått i andra rummet vad gäller beslut och framtidsstrategier. Under åren har alltifrån adelssläkter till storföretag satt den politiska dagordningen. På så vis har politikerna i kommunen inte varit vana vid att styra agendan utifrån deras perspektiv. Under 1960-talet när Facit AB var som störst inom tillverkningsindustrin erinrar sig kommunstyrelsens ordförande Lennart Haraldsson (S) att;

”det byggdes (bostäder, vår anm.) på inrådan av Facit, det var Facit som styrde kommunalpolitiken, man bara gick ner och talade om; vi måste ha x antal nya kåkar”

– Lennart Haraldsson (S) kommunstyrelseordförande

När sedan Facit blev uppköpt och arbetstillfällena minskade drastiskt från att på 70-talet ha cirka 1800 bara i Åtvidaberg och fram till 90-talet när det endast fanns cirka 300 arbetstillfällen kvar. På grund av att Facit varit så dominerande på orten ledde detta till att ett maktvakuum uppstod och i detta vakuum blev det då en form av politisk sandlåda vilket kan illustreras med att;

”det fanns tre lokalpartier i fullmäktige samtidigt vilket var unikt i Sverige” – Lennart Haraldsson (S), kommunstyrelseordförande

Mot bakgrund av denna politiska oreda som då uppstod fanns i princip ingen politisk styrning och kommunens ekonomi blev därmed allt mer ansträngd. Inför valet 2006 bestämde sig Socialdemokraterna och Moderaterna att gå samman för att vid en

valseger bilda en stabil majoritet i kommunfullmäktige där målet var att sanera kommunens och dess bolags dåliga ekonomi. Sverre Moum (M) tillika kommunstyrelsens vice ordförande poängterar att kommunen ofta fick skjuta till driftsbidrag för att ÅBAB skulle visa upp ett ekonomiskt gångbart resultat. Detta var något som den nya koalitionen inte kunde acceptera med anledning av att det tärde på den kommunala ekonomin.

”Båda bolagen (avser även Åtvidabergs industribyggen AB, vår anm.) blödde, vi satte fem till sju miljoner varje år och de pengarna behövde vi till annat” – Lennart Haraldsson (S), kommunstyrelsens ordförande

Koalitionen satte upp ett antal villkor för att klara kärnverksamheten samt ekonomin och för att nå ett ekonomiskt överskott som kommunen är tvungen att uppvisa enligt Kommunallagens 8 kapitel 1§ om god ekonomisk hushållning (SFS: 1991:900).

Flertalet politiska områden studerades varefter denna genomgång framgick det tydligt att bostadsbolaget var ett av de kommunala bolag som var ekonomiskt svagast. Detta ledde till att initieringen om försäljning av ÅBAB inte var särskilt svår, enligt Haraldsson (S). Det var inte för Haraldsson (S) någon svårighet rent ideologiskt att sälja ÅBAB eftersom det var ett skuldyngt bolag.

”Man måste vara pragmatisk i det politiska livet också. Alltså ideologin får inte ta i överhanden, då får du ingen utveckling, du får ingen utveckling i kommunen, människor utvecklas inte heller” – Lennart Haraldsson (S), kommunstyrelseordförande Åtvidaberg

När väl initieringen om utförsäljningen av ÅBAB var iscensatt diskuterade politikerna om kommunen skulle sälja hela eller delar av beståndet. Vid närmare diskussioner av frågan framgick det att hela bolaget skulle säljas. Lennart Haraldsson (S) förklarar varför de sålde hela beståndet med att kommunen inte önskade få ett bostadsområde dit mindre bemedlade blir anvisade, och att det kan riskera att uppstå en icke önskad bostadssegregation. Detta var den huvudsakliga anledningen till att kommunen valde att sälja hela bostadsbeståndet. Till en början resonerade de att endast sälja de mer attraktiva delarna av bolaget, men att köparen fick *”ta lite skit med det goda”*, som Haraldsson (S) uttryckte sig. Det fanns enligt Sverre Moum (M) inga planer på att

höja skatten eller andra alternativ för att möjliggöra ett fortsatt kommunalt ägande av ÅBAB.

Ytterligare argument för att sälja ut ÅBAB för politikerna och ledande tjänstemän inom kommunen var att bolaget hade eftersatt sina renoveringsåtagande. Det uppskattade renoveringsbehovet inom bolaget var mellan 50-75 miljoner över en tio-års period. Detta var en kostnad som kommunen inte önskade och man lät då skriva ner bolagets värde med ca 15 miljoner för att på så sätt kompensera kommande ägare för den eftersatta renoveringen.

4.2 Tjänstemännen i beslutsprocessen

Som titeln avslöjar kommer vi i detta kapitel att närmare gå in på tjänstemännen i beslutsprocessen.

4.2.1 Tjänstemän och politiker

I början av 2000-talet uppmärksammade förvaltningen i Åtvidaberg politikerna på att den ekonomiska situationen inte var långsiktigt hållbar. För att ha möjlighet att finansiera de kärnverksamheter såsom skola och omsorg blev det uppenbart att något måste göras.

”Vår definition av god ekonomisk hushållning det är att Åtvidabergs kommun ska planera och hantera sin ekonomi och verksamhet så att vi har långsiktig förmåga till kommunal service på en riksgenomsnittlig nivå” - Ekonomichefen Stefan Nilsson

Av de diskussioner som fördes mellan förvaltning och politiker var de överens om att de ekonomiska problemen var svåra. Än värre var det i ett koncernperspektiv där de ekonomiska nyckeltalen var negativa och detta medförde att kommunen i längden fick stå för de kommunala bolagens risktagande.

Utifrån ekonomichefen Stefan Nilssons och i förlängningen Åtvidabergs definition av god ekonomisk hushållning ansåg de att något var tvunget att hända för att kunna klara de kommunala åtagande gällande service och stöd åt kommuninvånarna. ÅBAB var ekonomiskt svagt och kommunen fick understödja bolaget med skattepengar som egentligen behövdes till kärnverksamheten; skola och omsorg. Förvaltningen stödde

det politiska initiativet att genomföra utförsäljningen. Förvaltningen ansåg vidare också att det var viktigt att koncentrera sig på kärnverksamheterna. För att rädda och leva upp till kraven som åligger kommunen, fick kommunen lov att avyttra sitt ägande av ÅBAB för att kunna fortsätta leverera grundläggande service. Så som Stefan Nilsson beskriver det ville det politiska skiktet koncentrera den kommunala ekonomiska återhämtningen till att omfatta kommunen. De ville därmed inte lägga fokus på de kommunala bolagen som inte hade sin ekonomi i balans och därmed tärde på de kommunala resurserna. Ur hans perspektiv var det då nödvändigt för kommunen att sälja ut ÅBAB. Stefan Nilsson ifrågasätter kommunen som ägare av ÅBAB genom åren med tanke på det eftersatta underhållsarbete som länge präglade bolaget.

4.2.2 Politiker och tjänstemän

Som vi beskrivit ovan, beslöt Socialdemokraterna och Moderaterna att samarbeta inför valet 2006. Ett gemensamt valmanifest skapades där prioriteringen låg på att sanera kommunens dåliga ekonomi. Eftersom detta samarbete fick stöd av medborgarna blev den partipolitiska programförklaring som togs fram inför 2006 års val riktlinjer som syftade till att hela- eller delar av ÅBAB:s bostadsbestånd skulle säljas.

De två nyckelpersonerna, tillika kommunstyrelsens ordförande Lennart Haraldsson (S) och dess vice ordförande Sverre Moum (M) var drivande i utförsäljningsfrågan. Moum (M) var vid tidpunkten för utförsäljningen även ordförande i ÅBAB. Moum (M) fick uppdraget att vara den politiska aktör som arbetade med utförsäljningen av ÅBAB tillsammans med en utsedd advokat och mäklarfirma. Politikerna beskriver det själva som att de styrde och beredde frågan och att förvaltningen inte hade något med den att göra. Förvaltningens roll i utförsäljningsarbetet blev att i det stora hela vara behjälplig med att ta fram lämplig och nödvändigt material för att underlätta försäljningsarbetet. Det övriga arbetet skötte, enligt Moum, han själv samt advokaten och mäklarfirman.

När väl frågan var initierad hade den kommunala förvaltningen och de styrande politikerna samma uppfattning om utförsäljningen av ÅBAB. Innan dess hade inte heller förvaltningen någon avvikande åsikt i frågan, det var för kommunens bästa att

sälja ut ÅBAB. Det rådde samförstånd att det var här som politiken var tvungen att ta tag i de ekonomiska problemen.

4.3 Externa faktorer i beslutsprocessen

Vi har utifrån vår teoretiska grund identifierat olika aktörer som kan ha haft inflytande över utförsäljningsprocessen. Vi har talat med Hyresgästföreningen, Fredrik Klint, ägare av fastighetsbolaget som förvärvade ÅBAB samt en journalist från Östgöta Correspondenten.

Utifrån Hyresgästföreningens perspektiv är allmännyttan en kommunal angelägenhet. Det är kommunen som ska äga och förvalta allmännyttan. Hyresgästföreningen menar att om kommunen säljer sin allmännytta minskar det kommunens möjligheter till att ha handlingsutrymme och på så vis att de inte längre kan styra utvecklingen på bostadsmarknaden. Hyresgästföreningen tror att det kan, för kommunen, bli svårt att få till stånd nödvändiga handikapp- och äldre anpassningar av bostäderna som ett beskrivande exempel. Av de vi intervjuade betonade flera orsaksbefolkningens oro för att det skulle bli en oseriös ägare med kortsiktiga planer utan ambitioner för sitt fastighetsägande. Erik Malmberg beskriver det som om att många blev lättade av att det till slut blev en lokal aktör som övertog ägandet av ÅBAB.

Hyresgästföreningen med Erik Malmberg, som var aktiv från Hyresgästföreningens sida i Åtvidaberg vid den aktuella tidpunkten för utförsäljningen. Tillsammans med Vänsterpartiet och det lokala Kopparpartiet bildades det en aktionsgrupp som tog det som sin uppgift att informera medborgarna i Åtvidaberg om utförsäljningen och att deras ursprungliga intentioner var att stoppa den. Hyresgästföreningen var emot utförsäljningen och var drivande i kravet om att hålla en folkomröstning i frågan. Aktionsgruppen genomförde namninsamlingar och torgmöten för att väcka frågan och få upp den oppositionella åsikten på bordet. Malmberg uppfattar inte motståndet mot utförsäljningen som stark utan att det var viktigt att från Hyresgästföreningens sida principiellt markera mot utförsäljning av allmännytta. Aktionsgruppens mål blev att alla skulle få veta om vad som var på väg att ske i kommunen.

”För vår del alltså var ändå syftet att det här (utförsäljningen, vår anm.) verkligen skulle synas vill jag påstå, jag tror inte att vi hade någon förhoppning om att kunna

förändra, det vill jag nog påstå, men däremot så var det viktigt att det här inte bara slank igenom som ett vanligt ärende i kommunfullmäktige utan att någon noterade” –
Erik Malmberg Hyresgästföreningen

Medias roll är att ha en granskande roll av det som händer i samhället. Journalisten Lotta Willsäter som verkar på orten för Östgöta Correspondentens räkning beskriver tidningens ståndpunkt som neutral i utförsäljningsprocessen. Hon redogör för att frågan inte togs upp på ledarplats, utan det var utifrån hennes eget perspektiv som den förmedlades i tidningen. I och med att tidningen inte valde att aktivt stödja någon part i processen var tidningen passiv. Willsäter betonar att hon inte var med och skapat opinion kring frågan utan hon beskriver det som att hon endast rapporterade om det på sakligt sätt. Hon medger att de fick kritik, då det perioden innan utförsäljningen initierades, beskrev Åtvidabergs ekonomi på ett negativt sätt, men enligt rådande situation var det så illa som det beskrevs.

Som hon och i förlängningen hennes tidning såg på frågan fanns det ingen större opinion mot själva utförsäljningen. Däremot hade kommunen varit inblandad i en och annan skandal där bland annat en hotellrörelse och simhall i kommunen sålts till en konstellation av företag från Stockholm med tveksam bakgrund. Med dessa bakomliggande orsaker uppfattade Lotta Willsäter som att kommunen var försiktig i valet av köpare.

Inför valet 2006 skickade Socialdemokraterna och Moderaterna en gemensam programförklaring till tidningen som hon därefter rapporterade om. I denna förkunnades det bland annat att frågan om att sälja ut ÅBAB skulle genomföras vid en valframgång.

De som till slut stod som slutgiltiga ägare av ÅBAB blev Klint Fastigheter. De kom in i försäljningsprocessen under hösten 2007. Via lokalmedia fick de kännedom om att kommunen hade för avsikt att sälja Åtvidabergs Bostads AB. Klint Fastigheter lade ett bud på ÅBAB, efter några vändor med annan tänkt köpare stod det julen 2007 klart att Klint Fastigheter fick förvärva ÅBAB. Bolaget övergick i Klint Fastigheters ägo den 1 april 2008. Köpeskillingen för ÅBAB hamnade på 128 miljoner kronor. Anledningen till att Klint Fastigheter ville köpa bolaget var att företaget såg det som

en spännande utmaning samt att de tror att affären för deras del i det långa loppet kommer att vara lönsamt. Klint Fastigheter har funnits i Åtvidaberg under lång tid och har en stark förankring i samhället vilket han ser som en styrka.

”Om vi ändå bor här förutsätter man ju att kunna köpa blommor här, guldsmycke till min systers dotter som tar studenten nu. Några öl på fredagen, några huvudvärkstabletter till lördagen.” – Fredrik Klint VD ÅBAB

För att Fredrik Klint med sitt fastighetsbolag skulle köpa ÅBAB var det enligt honom en förutsättning att det var en stabil politisk majoritet i kommunfullmäktige. Fredrik Klint som många andra vi intervjuat betonar att den politiska oreda som funnits i Åtvidaberg som en av huvudorsakerna till att kommunen befunnit sig i ekonomisk obalans.

Relationen mellan Klint Fastigheter och Hyresgästföreningen vid den aktuella tidpunkten beskrivs av honom som god. Hyresgästföreningen och Klint Fastigheter har haft ett samarbete under lång tid och de känner varandra väl. Som tidigare skrivit var Hyresgästföreningen motståndare till utförsäljningen och som Fredrik Klint ser det är det deras roll och därmed inget konstigt med det.

Utöver nämnda aktörer anser vi även befolkningen i Åtvidaberg spela en viktig roll. Genomgående för alla våra respondenter var att de påpekade att ortsbefolkningen var trötta på den politikiska sandlåda som kännetecknat kommunen. De ville ha en förändring där politikerna tar tag i de ekonomiska frågorna. Befolkningen blir härmed en central aktör som indirekt tryckt på för en förändring.

5 Sölvesborg

”Jag tycker det är jätteviktigt i alla beslut vi tar, alltså när jag fattar ett beslut så just då är det ju det naturligtvis det jag är övertygad om att det är det rätta och det bästa men det är ju inte det för alltid, man måste utvärdera ut allt man gör”- Heléne Björklund (S), kommunstyrelseordförande Sölvesborg

5.1 Sölvesborg – av naturliga skäl¹

Sölvesborgs kommun är beläget i Blekinge Län och har nästan 17000 invånare. Sölvesborg ligger relativt nära Sveriges tredje storstadsregion där det finns bra kommunikationer till och från orten både via järn- och motorväg. Sölvesborg har antagit en vision om att växa med 3000 invånare till år 2020 detta genom att locka till sig människor från hela Skåne-regionen.

Sölvesborg har till skillnad från Åtvidaberg inte blivit förknippad med en stark lokal aktör som styrt kommunen. Sölvesborg har istället kännetecknats av en diversifierat företagarklimat där det i kommun idag finns 1500 företagare. I Sölvesborg har Socialdemokraterna haft ett stadigt grepp om makten under en lång period där de flera gånger haft egen politisk majoritet i kommunfullmäktige. Detta har lett till en politisk stabilitet i kommunen.

Sölvesborg har varit och är utifrån studerade årsredovisningar en välmående kommun ekonomiskt sett. Finanserna är stabila i det kommunala bostadsbolaget Sölvesborgshem och vakansgraden i bostadsbolaget är lågt vilket innebär stabila inkomster för bolaget.

5.2 Politiker i beslutsprocessen

Den Socialdemokratiska kommunstyrelseordförande Heléne Björklund beskriver Sölvesborg med en vision där år 2020 ska kommunen växa till 20 000 invånare. Detta ska genomföras främst genom att lyfta fram småstaden i strävan att växa och locka till fler medborgare och det blir då i förlängningen fler skattebetalare.

¹ ”Av naturliga skäl” är Sölvesborg kommuns slogan

"Rent krasst och cyniskt så är det att vi ska bli fler skattebetalare" – Heléne Björklund
(S) Sölvesborgs kommunstyrelseordförande

Upptagningsområdena för denna expansion är Region Skåne och Blekinge. En förutsättning för att denna vision ska bli möjlig har det helägda kommunala bostadsbolaget Sölvesborgs hem (SBH) en central roll i det visionära arbetet. Bolaget skall vara drivande i byggandet av nya attraktiva lägenheter i och omkring Sölvesborg. Hon ser det som eftersträvansvärt att ha ett bostadsbolag i offentligt ägd regi vilket möjliggör att kommunen kan styra bolaget i önskad riktning.

Heléne Björklund (S) ser det som ett problem att SBH och kommunen inte har samma mål, utan att SBH:s prioritet är att leverera bra ekonomiska resultat istället för att tänka på kommunen som en enhet där SBH och kommunen arbetar tillsammans mot gemensamma mål. Detta kan enligt Heléne Björklund leda till att det blir tydligt vilka människor som är kostnadsneutrala och vilka som inte är det för bostadsbolaget. Det är en utveckling som hon inte vill se. Lars Björklund, VD på SBH har en annan syn på hur relationen mellan kommun och SBH skall vara. Lars Björklund menar att det är viktigt att synliggöra var kostnaderna för verksamheten kan härledas och han vill därmed inte se kommunen och SBH som en gemensam enhet.

"Hon (Heléne Björklund, vår anm.) menade att vi såg dom som kunder... så vilket hon inte gör, utan oss ser det här är som en enhet, vi måste hjälpas till och hjälpas åt va, det spelar inte så stor roll var kostnaderna hamnar..." - Lars Björklund VD
Sölvesborgshem

Heléne Björklund (S) menar att det offentliga skall vara föregångare och föredömen när det gäller att exempelvis anställa och ge möjligheter till eget boende för människor med vissa typer av problematik. Det tror hon inte är möjligt ifall kommunen och dess bolag endast prioriterar vinstmaximering framför sociala värden. Hon poängterar att det finns andra värden än de ekonomiska.

5.3 Tjänstemännen i beslutsprocessen

I detta avsnitt kommer vi till skillnad ifrån Åtvidabergs-kapitlet att endast redogöra för hur politikern Heléne Björklund (S) ser på Sölvesborgs kommuns allmännyttiga i jämförelse med Sölvesborgshems VD Lars Björklunds uppfattning om densamma. Den Socialdemokratiska linjen i Sölvesborgs kommun är och har varit att inte sälja ut sitt allmännyttiga bostadsbestånd till privata aktörer. Den politiska viljan är att behålla allmännyttan intakt och enligt kommunstyrelsens ordförande Heléne Björklund (S) finns det inte heller någon annan uppfattning bland hennes politiska motståndare. Det är något hon också beklagar men ser det som en styrka då det finns konsensus kring bostadsfrågan. Kring hennes eget partis uppfattning sa hon såhär:

”Det har inte pågått några utförsäljningsdiskussioner direkt, men vi har naturligtvis diskuterat det (inom S, vår anm.), särskilt förra året när vi tog fram vårt kommunalpolitiska handlingsprogram här inför valet, vad vill vi och så, där vi skrev in att vi ska behålla vårt allmännyttiga bostadsbolag”- Heléne Björklund, (S) kommunstyrelseordförande Sölvesborg

Sölvesborgshems VD Lars Björklund menar att det finns en del av Sölvesborgshems mer perifera delar av sitt fastighetsbestånd (fastigheterna är belägna långt utanför centralorten) som det inom organisationen har diskuterats att sälja ut. Mest enligt honom för att det är svårt att bedriva effektiv förvaltning av dessa på grund av kommunens geografiska beskaffenhet.

”Vi har en hel del perifera delar alltså, kommunen är i och för sig inte så stor men det är i alla fall tre-fyra mil i andra ändan, där vi har ett bestånd på 15-16 lägenheter, det blir ju ganska orationellt att driva förvaltning.../..I så att diskussion har ju varit här att sälja ut vissa delar (intern diskussion, vår anm.)” – Lars Björklund, VD Sölvesborgshem

Lars Björklund säger att det inom SBH i framtiden kommer att föras en diskussion om att sälja ut fastigheter för att få loss kapital. Det finns enligt honom en del bostadsområden som skulle vara attraktiva att omvandla till bostadsrätter. Heléne Björklund (S) värdesätter att SBH finns i både attraktiva och mindre attraktiva bostadsområden men att frågan om utförsäljning får ske då ifrån fall till fall.

5.3.1 Tjänstemän och politiker

Det har varit viktigt för Lars Björklund som relativt nyutträd VD för SBH att få möjlighet att omorganisera SBH för att få till stånd ett mer ekonomiskt effektivt bolag. Heléne Björklund (S) har uppfattat det som att det är bra ur ett bolagsperspektiv att få till ett förstärkt företagsekonomiskt tänkande i SBH, men att det då riskerar att synliggöra vilka boende som är ”närande” och vilka som är ”tärande”, det vill säga vilka som kostar pengar och vilka som inte gör det i samma utsträckning.

”Och då kan man säga att det är bra att det blir tydligt, alltså det kan man säga. Men sen samtidigt blir det också väldigt tydligt vilka som är tärande och ett sånt samhälle vill inte jag ha, där man pekar man ut vissa grupper, vem ska ta ansvar och bära kostnaderna för de här människorna som är mer tärande än närande” – Heléne Björklund (S), kommunstyrelseordförande Sölvesborg

Lars Björklund anser att det ska vara så att varje enhet inom bolaget ska bära sin egen kostnad. Han anser då, till skillnad från Heléne Björklund att det inte då är möjligt att gå utanför de avtal som är uppsatta mellan SBH och kommunen. Ska någonting göras ifrån SBH:s sida ska det vara inskrivet i de avtal som finns mellan de två.

”Då får ägaren peka med hela handen och säga ”okej, det är detta som gäller” så får man redovisa det så att det blir transparent. Jag anser ju det att varje verksamhet ska ta sin egen kostnad.” – Lars Björklund, VD Sölvesborgshem

Som tidigare påpekat längre upp i denna text är det tydligt att kommunen med Heléne Björklund (S) gärna ser SBH och kommunen som en enhet, medan SBH ser sig själva som en egen fristående enhet. Lars Björklund menar att detta är lämpligast då SBH har bättre möjlighet att hålla koll på de ekonomiska aspekterna och förhoppningsvis i förlängningen redovisa goda ekonomiska resultat.

Lars Björklund anser också att det vore bra om det fanns en mer professionell styrning av SBH, i bolagets styrelse sitter det mestadels fritidspolitiker som inte har det engagemanget som krävs för en bra styrning av bolaget. Lars Björklund tycker att

en större dialog mellan styrelsen och SBH vore eftersträvansvärt för att få ägarnas perspektiv på SBH och därmed möjliggöra en utveckling av SBH.

5.4 Externa faktorer i beslutsprocessen

Som vi tidigare skrivit finns det i Sölvesborg för närvarande ingen politiskt vilja att genomföra en utförsäljning av SBH och då inte heller bland den borgerliga oppositionen. SBH har en stark ställning på orten. Som Heléne Björklund (S) ser det har SBH ett högt förtroende bland kommuninvånarna och politikerna.

”Alltså, nä de driver inte någon utförsäljning (Moderaterna, vår anm.), de driver inte överhuvudtaget några ideologiska frågor, vilket jag tycker är väldigt beklagligt”-
Heléne Björklund (S), kommunstyrelseordförande Sölvesborg

Av de möjliga externa aktörer som finns på orten har Hyresgästföreningen inte befattat sig med frågan då den inte existerat. Blekinge Läns Tidning (BLT) delar uppfattningen som Hyresgästföreningen om att det inte hört talas om att någon utförsäljning av SBH skulle ske eller att någon vill/velat köpa densamma.

”Vad jag vet har det heller aldrig talats om några sådana planer, vare sig från Sölvesborgshems sida som ägare eller från någon tänkbar köpare.”- Lars Ohlsson
journalist, Blekinge Läns Tidning

Eftersom frånvaron av externa aktörer är uppenbar har vi inte heller haft möjlighet att identifiera tänkbara intressenter som kan ha en ambition av att köpa eller för den delen, lägga bud på SBH. Hyresgästföreningen menar att ifall det vore tal om att sälja ut SBH så skulle de ha fått kännedom om detta då orten är så pass liten att någon sådan här information inte går dem förbi.

I Sölvesborg spelar befolkningen en viktig roll i frågan kring den kommunala allmännyttan. Politikerna har hela tiden känt att de har haft ortsbefolkningen med sig i den politik de fört. Detta har medfört att de inte varit tvungna att lägga om politiken i Sölvesborg för att på så vis återfå förtroendet från befolkningen.

6 Analys

Utifrån den empiri vi samlat in ska vi nu göra en analys utifrån vår teorianvändning. Åtvidaberg och dess beslutsprocess kommer vi gå igenom utifrån de tre aktörernas perspektiv. I Sölvesborg har inget konkret beslut fattats kring att behålla allmännyttan varför vi kommer att redogöra för deras allmänna inställning till allmännyttan.

6.1 Politikerinflytande

Som vi beskrivit i empirin var Åtvidabergs ekonomi i så dåligt skick att Socialdemokraterna och Moderater inför valet 2006 beslöt att bilda koalition om de fick väljarnas förtroende för att på så sätt skapa en stabil politisk majoritet. I den situation Åtvidaberg befann sig i var det tydligt att det ekonomiska läget var akut. Akuta situationer kräver annorlunda lösningar. I detta fall var det genom att Socialdemokraterna och Moderaterna inledde ett samarbete. Detta för att kunna sanera kommunens ekonomi. Som en del av det handlingsprogram som de båda partierna tog fram ingick det att sälja det allmännyttiga bostadsbolaget ÅBAB. I och med att den tilltänkta koalitionen fick väljarnas förtroende initierades utförsäljningen av ÅBAB som utlovat. Ett av de tyngsta argumenten för utförsäljningen var för att få in pengar till kommunen genom att avyttra kommunens ägande i bolaget. Detta beslut kan ses gentemot den teori vi har presenterat tidigare om rationellt beslutsfattande. Att initiera en utförsäljning mot bakgrund av den dåliga ekonomin kan inte annat än ses som rationellt. Speciellt då politikerna i Åtvidaberg inte avsåg att närmare granska övriga möjliga alternativ såsom skattehöjningar. Något som de avfärdade som irrationellt eftersom ÅBAB som bolag blödde ekonomiskt och fick driftsbidrag för att klara sina ekonomiska resultat, denna kostnad skulle inte hamna hos skattebetalarna i fortsättningen. Politikerna ställdes inför flera alternativ där till exempel en skattehöjning inte var realistiskt. Vidare analyserades det vilka konsekvenser som skulle bli där endast en del av bolaget såldes. Kommunen då endast behålla de mindre attraktiva delarna av ÅBAB vilket enligt politikerna fick till följd en icke önskvärd segregation. Det kunde få till följd att mindre bemedlade samt socialtjänstens fall blir hänvisade till den kommunala allmännyttan.

I Sölvesborg har inte denna fråga tagits upp och det finns ingen politisk vilja till att lyfta fram frågan. Politikerna ser det istället som en styrka att ha ett kommunalt bostadsbolag eftersom de då har möjlighet att aktivt styra bolaget i önskad riktning för kommunens bästa. I Sölvesborg har det Socialdemokratiska styret en helt annan inriktning och syn än deras motsvarighet i Åtvidaberg gällande den kommunala allmännyttan. Där ser partiet och kommunen istället att allmännyttan är en viktig del av kommunens fortsatta utveckling i enlighet med den antagna visionen 2020. Därmed anser de att det är det mest rationella att behålla bolaget i kommunal regi. Detta tyder på att Socialdemokraterna i Sölvesborg i en större utsträckning följt och följer det Socialdemokratiska partiprogrammet då de inte vill sälja ut allmännyttan.

I fallet Åtvidaberg var det en politikerstyrd beredningsfas av frågan. Sverre Moum (M) var den som styrde beredningen med hjälp av en mäklarfirma vilket gjorde att förvaltningen endast fick bistå med information kring bostadsbolaget. I den idealtypiska modellen som Max Weber beskriver styr politikerna förvaltningen. Detta är tydligt att så är fallet med utförsäljningen av ÅBAB. Med anledning av att beredningen av denna utförsäljning till stor del sköttes av en utsedd politiker hade förvaltningen inte den typiska roll som kan förväntas enligt tidigare beskrivna teorier. Trots att det enligt den idealtypiska modellen är beskrivet så är det så att tjänstemännen ska bereda ärenden åt politikerna fanns det inget motstånd från förvaltningens sida och arbetet med utförsäljningen kunde därmed förlöpa smärtfritt. Förvaltningen arbetsuppgift under beredningsarbetet blev endast att bistå med relevant information om bostadsbolaget, i övrigt sköttes allt beredningsarbete av Sverre Moum (M) och den utsedda mäklarfirman samt utnämnd advokat. I och med att någon utförsäljningsdiskussion inte förts i Sölvesborg har inte heller någon sådan fråga blivit beredd.

Enligt rådande teorier bör beslut inom kommunal verksamhet föregås av en förvaltningsberedning. Som vi tidigare redogjort för existerar inte en sådan i fallet Åtvidaberg. Beredningsarbetet sköttes av politiker och en mäklarfirma samt en advokat. Åtvidaberg avviker därför från den idealtypiska modell där förvaltningen bereder ärenden åt politikerna på det sätt som vi beskrivit i teorikapitlet ovan. Detta gör att Åtvidaberg blir ett annorlunda fall som inte följer den typiska

beslutsprocessen. Politikerna i Åtvidaberg har handlat efter politiska mål och valde att inte involvera förvaltningen mer än att de skall bistå med relevant information.

I Åtvidaberg rådde det på det stora hela en politisk konsensus i vad gällde utförsäljningen i och med att Socialdemokraterna och Moderaterna samarbetade. I kommunfullmäktige fanns det naturligtvis en opposition, men de lyckades inte få gehör bland befolkningen. Detta återkommer vi till i ett senare skede i analysen. Med den tidigare beskrivna stabila politiska majoriteten i kommunfullmäktige hade de båda partierna inga problem med att få igenom sitt utförsäljningsförslag gällande ÅBAB. I likhet med Åtvidaberg råder det i Sölvesborg en politisk konsensus gällande allmännyttan, dock med en avsevärd skillnad – Sölvesborg vill inte sälja ut allmännyttan. Som tidigare påpekats har inte denna frågeställning varit uppe för behandling, politikerna i Sölvesborg ser denna fråga som en klassisk "icke-fråga". Lennart Haraldsson (S) uttryckte sig som så att politiker måste vara pragmatiska och inte binda sig för mycket till sin ideologi. Detta visar att ekonomi och andra faktorer är mer avgörande och viktigare än ideologiska ståndpunkter vilket i förlängningen gör att politikerna frångår de riktlinjer som en ideologi och partiprogram de facto utgör.

I vår referenskommun Sölvesborg har inte kommunen fattat någon form av policybeslut gällande allmännyttan. Dock har det Socialdemokratiska partiet inför valet 2010 fattat ett sådant. I och med att det i Sölvesborgs kommun är Socialdemokraterna som styr kan vi anta att den Socialdemokratiska viljan också i detta fall bör vara kommunens. Detta visar på att Socialdemokraterna i Sölvesborg har en ideologisk färdriktning i likhet med vad partiprogrammet säger.

Som vi ser det är det anmärkningsvärt att utifrån den Socialdemokratiska ideologin, väljer två kommuner med lika politisk ideologi att frångå densamma genom att välja olika vägar. Dock anser vi att båda kommunerna agerar utifrån sin kommuns specifika förutsättning på ett rationellt sätt mot bakgrund av deras olika utgångspunkter.

6.2 Tjänstemannainflytande

Ekonomichefen i Åtvidaberg Stefan Nilsson menar att förvaltningen i början av 2000-talet påtalade för politikerna att den ekonomiska verklighet som Åtvidaberg befann

sig i var bekymmersam. Dock utan att specificera vilka åtgärder som politikerna skulle vidta just då. Förvaltningen opponerade sig inte emot initieringen när politikerna initierade ärendet. Det finns därför ingen koppling mellan förvaltningens förväntande övertag i resurser och kunskap som borde ha bidragit till att initiera frågan eftersom de inte var delaktiga.

I och med att det i Åtvidaberg var en helt och hållet politikerstyrd beredning hade tjänstemännen inom förvaltningen inget handlingsutrymme. Som vi påpekat tidigare fick förvaltningen i denna fas endast vara informationsgivare. Förvaltningen fick inget uppdrag från politikerna att bereda detta ärende, vilket kan tyckas egendomligt då vi enligt vår teorianvändning hävdar annorlunda. Förvaltningen bör i en idealtypisk modell vara de som blir ålagda att bereda ärenden. Ur vår teoretiska synvinkel har förvaltningen en aktiv roll, där ärendet bereds utifrån tjänstemännens expertkunskap. De fick inte heller möjlighet att utarbeta ett eget förslag utifrån sitt resursövertag. I och med att handlingsutrymmet för förvaltningen blev kringskuren kunde inte förvaltningen annat än förbli passiva i ärendets gång.

Sölvesborgshems VD Lars Björklund säger att det internt inom bolaget har förts en diskussion kring att sälja vissa delar utav bolagets fastigheter i kommunens ytterområden. Detta tyder på att SBH genom sitt möjliga resursövertag gentemot politikerna sett att det finns möjliga fastigheter att avyttra då det ur deras perspektiv är ineffektivt att bedriva verksamhet i de områdena. Detta har hittills såvitt vi vet inte lyfts upp till en politisk nivå.

Eftersom utförsäljningsfrågan inte lyfts upp till den politiska nivån i Sölvesborg har inte heller frågan blivit föremål för beredning. Frågan kommer troligen inte heller att bli beredd eftersom den politiska viljan av allt att döma är mycket begränsad då Heléne Björklund (S) uttryckligen sagt att hon värdesätter att allmännyttan finns i många olika områden. Dock påpekar hon att det i varje fall får tas upp till diskussion, men att det i grunden är någonting bra med en bred allmännytta.

Utifrån den teori om tjänstemannainflytande vi använder oss av ska det enligt den vara så att det är förvaltningen som bereder och lämnar förslag till politikerna som

därefter fattar beslut. Förvaltningens resursövertag kan bidra till att de utarbetar eget förslag som politikerna fattar beslut om. Politikerna kan enligt den här teorin liknas vid defensiva granskare av de förslag som utarbetas av förvaltningen. Dock kan vi inte säga att så är fallet i Åtvidaberg, då de avviker från den av oss beskrivna beslutsprocessen. Förvaltningen fick inta en passiv roll eftersom beredningsarbetet sköttes av en mäklarfirma samt advokat. Detta kan i sin tur ha inneburit, utifrån teorin, att själva processen blivit annorlunda då en förvaltnings uppgift är att bistå politikerna i sitt arbete. Vi menar utifrån teorin att förvaltningen bör ha haft en mer aktiv roll i utförsäljningen med anledning av deras tidigare nämnda resursövertag. Politikerna fattade beslut om frågan utifrån en mäklarfirmas och advokats beredning. I och med att Sölvesborgs kommun inte har för avsikt att genomföra utförsäljning så har inte heller förvaltningen blivit engagerad i att ta fram beslutsunderlag.

6.3 Externa faktorer

Som tidigare beskrivet inledde Socialdemokraterna och Moderaterna ett samarbete inför valet 2006 där de tydligt visade vad de ämnade ta tag vid en valseger. Genom att tydligt redogöra att en avyttring av ÅBAB som en del av kommunens ekonomiska sanering, visade politikerna tydligt en handlingskraft som Ortsbefolkningen efterfrågat. Eftersom de sedermera vann valet uppfattades idén och samarbetet som legitimt. Befolkningen liknas i vår analys som en aktör bland andra. Politikerna kunde sedan initiera frågan utan att möta något större motstånd då utförsäljningen ansågs som rättvis och värdig. Den opposition som fanns kunde inte förmå att framställa utförsäljningen som något annat än rättvis och värdig.

De två övriga aktörerna i Åtvidaberg, fastighetsägaren tillika köparen Fredrik Klint samt Östgöta Correspondenten borde enligt vår teori om manipulation haft en mycket mer framträdande roll där de på olika sätt borde ha använt sin påverkansmöjlighet för att få beslutet att bli såsom de önskade. Dock har inte så skett utan det blev att Klint Fastigheter inväntade beslut ifall deras bud var tillräckligt samt att Östgöta Correspondenten rapporterade kring ämnet men inte tog ställning för eller emot.

Hyresgästföreningen bildade genom att samarbete med två politiska partier en aktionsgrupp för att på så vis få en större påverkansmöjlighet mot förslaget och i förlängningen en förhoppning om att samarbetet skulle uppfattas som legitimt. Detta

genom att flera aktörer samlades bakom ett alternativ som stod i kontrast till det förslaget som koalitionen lagt fram. Aktionsgruppens tillvägagångssätt för att få legitimitet för sin hållning var främst genom att samla likasinnade. Att därigenom samverka med andra aktörer för att få en så pass stark röst som gjorde att de styrande politikerna inte hade möjlighet att undkomma den oppositionella åsikten. Trots försöken lyckades inte aktionsgruppen att samla en så pass stark röst att de kunde skaffa sig en påverkansmöjlighet. Detta kan också bevisa att deras försök till att förändra uppfattningen hos befolkningen misslyckats. De lyckades inte bevisa att deras åsikt var den rätta. Ifall de lyckats, skulle de ha haft ett större stöd.

Ifall aktionsgruppen lyckats samla tillräcklig legitimitet kring sitt motförslag hade det enligt teorin blivit som så att de politiska beslutsfattarna i Åtvidaberg blivit tvungna att handla därefter. Politikerna skulle i så fall få stå tillbaka med sitt förslag och oppositionens dito bli det som hörsammas. Politikerna får härmed en roll som defensiva granskare av förslaget. Det blir därför likt en kamp mellan de båda legitimitetssökande aktörerna om vems förslag som anses mest legitim utifrån befolkningens preferenser.

I Sölvesborg har vi inte identifierat någon central aktör som tryckt på för en policyförändring likt den aktören (befolkningen) gjort i Åtvidaberg. I Sölvesborg har politikerna inte lidit av liknande legitimitetsförluster motsvarande i Åtvidaberg. Med anledningen av detta har de inte varit tvungna att visa den handlingskraft som politikerna i Åtvidaberg behövde uppvisa. De behövde inte vidta en förändring av sin politik för att återfå förtroendet från befolkningen, den hade de sedan innan. Befolkningen är den centrala aktören och de har inte krävt en förändring där idén om utförsäljningen initierats vilket medför att politikerna sett frågan som en ”ickefråga”.

Det har heller inte funnits någon dominant aktör som tryckt på för en policyförändring och lyckats samla och ena en kraft för en förändrad politik, likt den i Åtvidaberg. Enligt våra respondenter har de inte hört talats om några tankar kring en initiering av en utförsäljning i Sölvesborg. För att få en förändring i politiken krävs att aktörer lyckas samla sig och få förtroende och legitimitet för dess fråga. De som vill sälja ut allmännyttan i Sölvesborg har inte lyckats samla sig och övertyga befolkningen om

att detta är det mest rättvisa och rättfärdiga utan befolkningens uppfattning har varit att den kommunala allmännyttan fortsatt ska vara i offentlig regi. Den aktör som för närvarande åtnjuter högst legitimitet och förtroende är de som värnar om den kommunala allmännyttan. Som både teorin och Heléne Björklund (S) säger kan frågan komma att omprövas i framtiden.

7. Slutsats

Vi har utifrån ovan förda analys och diskussion i de två fallen kunnat konstatera att det funnits skillnader som påverkat beslutet kring ägandet av allmännyttan. I fallet Åtvidaberg är det tydligt att det är svårt att bedriva ideologisk partipolitik när kommunen är i en ekonomiskt svår situation. Här har politikerna gått emot sitt partis ideologi på grund av dåvarande ekonomiska situation.

I och med denna studie har vi sett att teorierna kring tjänstemannainflytande inte alltid visar sig stämma överens med den verklighet som vi faktiskt verkar i. De teoretiska utgångspunkterna vad gäller resursövertag gentemot politikerna stämmer, men inte i det avseende vi väntat oss. Utifrån teorin väntade vi oss att förvaltningen skulle ha en mer aktiv roll i utförsäljningsprocessen än vad de egentligen hade.

Vi identifierade Ortsbefolkningen som en särskild viktig aktör i processen. Detta med anledning av att de önskade en förändring. Detta var något som uppmärksammades av politikerna som i sin tur även var i behov av att få legitimitet efter flera år av legitimitetsbrist. Det fanns ett större behov av en förd politik i Åtvidaberg än en Socialdemokratisk bostadspolitik. Detta fick till följd att politikerna kände sig tvingade att visa handlingskraft vilket de visade genom att börja samarbeta mellan Socialdemokraterna och Moderaterna. En del av handlingskraften blev att sälja ut det ekonomiskt blödande Åtvidabergs Bostads AB.

I den inledande fasen av denna studie trodde vi att det köpande fastighetsbolaget Klint och media skulle varit mer inblandade i utförsäljningsprocessen än vad de faktiskt var. Utifrån teorin trodde vi att media skulle agera som en påtryckande part, likt Klint Fastigheter. Så blev inte fallet utan de intog en passiv roll, där media blev en rapportör av information och Klint Fastigheter endast en budgivande part utan att försöka bilda opinion till sin egen fördel.

Politikerna i Sölvesborg hade helt andra förutsättningar att driva ideologisk politik vid den givna tidpunkten. Detta eftersom ekonomin i kommunen var i balans. Politikerna i Sölvesborg hade inte heller lidit någon legitimitetsförlust. Detta har fått till följd att politikerna i Sölvesborg inte har haft samma behov av att uppvisa den handlingskraft

som deras kollegor i Åtvidaberg var tvungna till. Det har i Sölvesborg inte funnits någon central aktör som varit pådrivande i frågan kring en eventuell utförsäljning. Det råder en politisk konsensus kring den kommunala ägarfrågan.

Tabell 1: Indikatorernas olika betydelse i de undersökta kommunerna.

Den nedanstående tabellen visar explicit på de olika skillnader vi har identifierat mellan kommunerna.

Faktor	Åtvidaberg	Sölvesborg
Ekonomi	Ja	Nej
Legitimitet	Ja	Nej
Ideologi	Nej	Ja
Lobbying	Nej	Nej

I studien valde vi att studera de tre första faserna i modellen som vi ställde upp i problemformuleringen. Vi anser det vore intressant att i kommande forskning studera hur implementeringen och de konsekvenser beslutet förde med sig. En jämförande studie mellan två stycken borgerligt styrda kommuner som handlat olika i frågan kring bostadspolitik vore av intresse för att ytterligare bredda kunskapen kring ideologi och bostadspolitik.

Källförteckning

Litteratur:

Bengtsson, Bo 1995

Bostaden – välfärdsstatens marknadsvara. Uppsala: Samhällsvetenskapliga fakulteten.

Bengtsson, Bo 2006

Sverige – kommunal allmännytta och korporativa särintressen i Bengtsson, Bo (red.), *Varför så olika? – nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus.* Malmö: Ègalité.

Boréus, Kristina och Göran Bergrström 2005

Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys. Lund: Studentlitteratur.

Brunsson, Nils och Sten Jönsson 1981

Beslut och handling. Om politikernas inflytande på politiken. Falköping: Liber förlag.

Bryman, Alan 2008

Social Research Methods, New York: Oxford University Press.

Falkemark, Gunnar 1999

Politik, lobbyism och manipulation. Svensk trafikpolitik i verkligheten. Nora: Nya doxa.

Hedman, Eva 2008:

Den kommunala allmännyttans historia – Särtryck av underlag till utredningen om allmännyttans villkor (SOU 2008:38). Boverket.

Johansson, Vicki 2006

Tillsyn och effektivitet: statliga inspektörers yrkesroller och strategival. Umeå: Boréa bokförlag.

Johansson, Vicki 2011

Vägen till en väg. Riskhantering och beslutspraktiker i vägbyggnadsprocesser. Umeå: Boréa bokförlag.

Lewin, Leif 2002

Ideologi och strategi: Svensk politik under 130 år. Stockholm: Nordstedts Juridik.

Lindbom, Anders 2001

Den nya bostadspolitiken. Umeå: Boréa bokförlag.

Lipsky, Michael 1980

Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation.

Lundquist, Lennart 1991

Etik i offentlig verksamhet. Lund: Studentlitteratur.

Montin, Stig 2002

Moderna kommuner. Malmö: Liber ekonomi.

Merriam, Sharan B 1994

Fallstudien som forskningsmetod. Lund: Studentlitteratur

Naurin, Daniel 2001

Den demokratiska lobbyisten. Umeå: Boréa bokförlag.

Sannerstedt, Anders 2001

Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken i Rothstein, Bo
Politik som organisation. Stockholm: SNS Förlag.

Simon, Herbert A, 1997:

Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. New York: The Free Press.

Strömberg, Thord, 2001

Bostadspolitiken – en historisk parentes i Lindbom, Anders (red.),
Den nya bostadspolitiken. Umeå: Boréa bokförlag.

Weber, Max 1921

Ekonomi och samhälle. Förståelsesociologins grunder. Lund: Argus (1987)

Internetkällor:

Internet 1:

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=2107769>

Avläst: 2011-05-07

Internet 2:

http://www.lst.se/_halland/amnen/Boende/Bidrag/R%C3%A4ntebidrag/

Avläst: 2011-05-15

Internet 3

http://www.sabo.se/aktuellt/nyheter_s/2011/apr/Sidor/Så-agerar-ett-affärsmässigt-bostadsföretag.aspx

Avläst 2011-05-06

Internet 4

[www.saol.se/ sökord ideologi](http://www.saol.se/sökord/ideologi)

Avläst 2011-05-14

Internet 5

<http://gupea.ub.gu.se/handle/2077/20299>

Avläst 2011-05-17

Internet 6

<http://www.socialdemokraterna.se/Var-politik/Partiprogram-och-riktlinjer/>

Avläst 2011-05-14

Internet 7:

<http://atvidaberg.se/kommunfakta.4.29e1ab7a12a7a73fdc0800047662.html>

Avläst: 2011-05-20

Internet 8:

<http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/facit-ab> 2011-05-23

Ne.se – sökord Facit AB

Intervjuer:

Sölvesborg:

Heléne Björklund, (S) Kommunstyrelseordförande Sölvesborg – 2011-05-02

Lars Björklund, VD Sölvesborgshem – 2011-05-02

Lars Ohlsson, Journalist på Bleking Läns Tidning (mailkorrespondens) - 2011-05-17

Kristin Eriksson, Hyresgästföreningen Sölvesborg (mailkorrespondens) - 2011-05-17

Åtvidaberg:

Lennart Haraldsson, (S) kommunstyrelseordförande Åtvidaberg – 2011-05-03

Sverre Moum, (M) Vice kommunstyrelseordförande Åtvidaberg – 2011-05-04

Stefan Nilsson, Ekonomichef Åtvidaberg 2011-05-04

Fredrik Klint, VD Klint Fastigheter Åtvidaberg – 2011-05-03

Lotta Willsäter, journalist på Östgöta Correspondenten 2011-05-04

Erik Malmberg, Hyresgästföreningen Åtvidaberg – 2011-05-04

Bilaga 1

Intervjuguide

Åtvidaberg

Lennart Haraldsson (S), kommunstyrelseordförande Åtvidaberg samt Sverre Moun (M) vice kommunstyrelseordförande

Bakgrundsfrågor:

- Hur länge har du haft ditt uppdrag?
- Medlem av något annat parti innan?
- Hur ser dina tankar ut kring allmännyttan?
- Har du ändrat uppfattning om den?
 - o Åtvidabergs Socialdemokraters tankar kring allmännyttan
- Skiljer sig era uppfattningar åt?
 - o Partiets och din personliga.

Utförsäljning:

- Vem initierade utförsäljningen av Åtvidabergs bostads AB?
 - o Varför blev det initierat?
- Vad var er roll i utförsäljningen?
- Vilka var med i processen?
- Vad ville man uppnå med utförsäljningen?
 - o Vad var anledningen?
- Hur lång tid tog initiering, beredning och beslut?
- Hur uppfattade du er förvaltnings syn på utförsäljningen?
 - o Om de var motståndare: Fick ni driva frågan hårdare och ”driva igenom” den trots motståndet?
 - o Hur såg motståndet ut?
 - Demonstrationer?
 - Nya partier?
 - Avhopp från förtroendeposter?
- Tittade ni på andra alternativ till att sälja ut allmännyttan?
 - o Ifall ja, vilka? Skattehöjning för att bevara allmännyttan i kommunens ägo.
- Hur var opinionen kring detta? Synen från förvaltningens sida, det massmediala och hyresgästföreningens.
- Rådde det en politisk enighet kring beslutet, eller var det omdebatterat?
 - o Vilka intog en annan åsikt?
 - o Vad ville de egentligen?
- Hur kom det sig att Klint Fastigheter fick köpa ÅBAB?
 - o Det fanns konkurrerande bud med andra bolag.
- I årsredovisningarna står det att ÅBAB hade i uppgift att tillhandahålla lägenheter för kommunens bästa – blir det behovet tillgodosett med en annan aktör än kommunen?
 - o ”Allmännyttan skall värnas – ej säljas ut” (S) partiprogram.

- Som socialdemokrat skall allmännyttan behållas, men ändå väljer ni att sälja.
- Partiprogram (S) står det att det är en social rättighet. Hur ser du på det?
- Finns det inget självändamål med att det drivs kommunalt, att alla äger gemensamt?
- Känner ni att ni fick bra betalt för ÅBAB?

Hyresgästföreningen

Erik Malmberg, kommunikatör

- Hur länge har du haft din tjänst på hyresgästföreningen?
- Vad var er roll i utförsäljningen?
- Hyresgästföreningens syn på hur allmännyttan skall ägas?
- Hur ser hyresgästföreningen kring beslutet att sälja ut Åtvidabergs bostads AB?
 - Vilka reaktioner väcktes från era medlemmar?
 - Vilken position i frågan tog Hyresgästföreningen?
- Vem var det som initierade beslutet?
- Efter ni fick reda på att tanken kring utförsäljningen initierats, vad gjorde ni då? Opinionsbildning, etc.
- Vad var det, i ert perspektiv, man ville uppnå med utförsäljningen?
 - Varför skedde så?
- Vilka var motiven kommunen hade? Enbart ekonomiska, eller ideologiska?
- Fick kommunen bra betalt enligt ert sätt att se det?
- Eller fanns det andra motiv?
 - Eventuell följdfråga: Anser du Klints fastigheter agerade utifrån en egen agenda med initieringen?
- Gav Klint fastigheter det bästa anbudet eller fanns det andra orsaker till att Klint fastigheter vann upphandlingen?

Tjänstemän

Stefan Nilsson, ekonomichef Åtvidaberg

Bakgrundsfrågor:

- Hur länge har du jobbat med dessa frågor?
- Hur är/var er förvaltnings syn på allmännyttan i Åtvidaberg?
- Vem/vilka initierade idén om utförsäljning?
 - Fanns det påtryckningar från politiker eller andra aktörer?
 - Allmän opinion?
 - Om förvaltningen initierade, varför gjorde ni det?
- Hur är/var er inställning till den utförsäljning som skedde?
 - Skilde sig er förvaltnings inställning från den som politikerna hade?
 - Om ja, vilka skillnader var det mellan förvaltningen och politikerna?
 - Om ja, vad berodde skillnaderna på i så fall? Exempelvis förvaltningens tid, kunskap och resurser.
 - Om ja, var det konflikt mellan förvaltningen och politikerna?
 - Försökte förvaltningen påverka politikerna i beredningsarbetet och tvärtom?

- Vad tror ni i förvaltningen att man ville uppnå med utförsäljningen?
 - o Om ekonomi nämns; kan de ha funnits andra motiv än ekonomiska?
- Vad var er roll i utförsäljningen?

Media Östgöta Correspondenten
Journalist Charlotte Willsäter

- Hur länge har du varit journalist i Åtvidaberg?
- Hur var er tidnings allmänna inställning till utförsäljningen?
- Vem/vilka var det som initierade idén om utförsäljning?
- Försökte ni påverka den allmänna opinionen kring utförsäljningen? I så fall, på vilket sätt, och varför?
- Vad var det man ville uppnå med utförsäljningen?
- Vilka var motiven till den?
- Anser du att tidningen tog aktiv part för eller emot idén?

Klint fastighetsbolag
VD Fredrik Klint

- När kom ni in i processen?
 - o Blev ni tillfrågade om att köpa?
- Vad ville ni uppnå med att köpa Åtvidabergs Bostads AB? (omformulera fråg)
- Vem initierade idén om att köpa ÅBAB?
- Varför ville ni köpa ÅBAB?
 - o Altruism?
 - o Bra affär?
- Hur är era relationer till kommunen; tjänstemännen och politikerna?
- Hur lång tid tog affären?
 - o Från initiering till att ni övertog ägandet av ÅBAB?
 - o Stötte ni på några komplikationer gällande affären?

Sölvesborg

Heléne Björklund (S), kommunstyrelseordförande Sölvesborg

Bakgrundsfrågor:

- Hur länge har du varit politiker?
- Hur länge har du haft ditt uppdrag?
- Medlem av ett annat parti?
- Vad är dina åsikter om allmännyttan?
 - o Har du ändrat uppfattning om allmännyttan?
 - o Om ja, varför?
 - o Vad är Sölvesborgs socialdemokraters uppfattning om allmännyttan?

Frågor om allmännyttan

- Hur ser du i din roll som kommunpolitiker på din kommuns allmännyttas framtid?
- Varför har ni inte sålt ut? När så många andra kommuner har sålt ut delar av sitt bestånd.
- Vilka planer har ni för framtiden gällande Sölvesborgs hem?
- Hur är relationen mellan politikerna och Sölvesborgs hem?
 - o Uppfattar ni att ni har samma syn på allmännyttan?
- Uppfattar du det som om allmännyttan i Sölvesborg har kommuninvånarnas stöd?
 - o Finns det motstånd?
 - o Om ja, vem/vilka vill sälja ut?
 - o Varför?
- Hur ser du på den nya lagen om allmännyttan som trädde i kraft 1 januari 2011.
 - o Har den medfört några förändringar från kommunens sida att sköta det allmännyttiga bostadsbolaget?

Sölvesborgshem

VD Lars Björklund

Bakgrundsfrågor:

- Hur länge har du haft ditt nuvarande arbete?
- Hur är din inställning till allmännyttan?
 - o Och i synnerhet till Sölvesborgs Hem?
 - o Har din uppfattning om allmännyttan förändrats?
- Vad är Sölvesborgs Hems uppfattning om allmännyttan?
- Finns det olika uppfattningar om allmännyttan inom organisationen?

Frågor om allmännyttan

- Upplever du att ni har stöd för er verksamhet från politikerna?
- Upplever du att allmännyttan har stöd bland kommuninvånarna?
 - o Motstånd? Vem eller vilka? Varför?
- Varför är Sölvesborgs hem i dina ögon fortfarande kommunalt ägt?
 - o Ideologiskt, ekonomiskt eller andra möjliga förklaringar?
- Hur är relationen mellan Sölvesborgs Hem och kommunen?
 - o Dvs politikerna